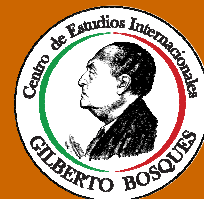


**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES**



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD DEL PARLATINO

La Habana, Cuba.
5-6 de junio de 2015.



Serie

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

130



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD DEL PARLATINO

La Habana, Cuba.
5-6 de junio de 2015.

Serie América Latina No. 130

INDICE

1.- Programa de la Reunión	5
2.- Resumen Ejecutivo	7
3.- Proyecto de Ley que Regula las Guarderías o Estancias Infantiles	9
4.- Los Servicios de Cuidado Infantil en América Latina y el Caribe	21
5.- Acceso al Crédito de las Personas Mayores, Pensión Alimentaria y Derechos Conexos en la Ciudad de México.	41
6.- Propuesta de la Senadora Martha Elena García Gómez sobre Abuso Sexual.	59
7.- Cuadro de Propuestas Legislativas sobre los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes 2014-2015	67
8.- Hoja de datos sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes en América Latina	73
9.- Resolución sobre la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes. OEA	81
10.- La violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe en Cifras. PNUD	89
11.- Violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Análisis Comparativo de Datos Poblacionales de 12 Países.	95
Anexo: Acta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud. 3 de diciembre de 2014, Panamá.	111



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD
DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

**- LA HABANA, CUBA-
5 y 6 de Junio 2015**

LUGAR DE LA REUNIÓN: HOTEL NACIONAL

PROYECTO DE AGENDA

	Jueves 4 DE JUNIO Llegada de los parlamentarios y traslado al hotel
	VIERNES 5 DE JUNIO
09:00 horas	Instalación de las Comisiones Palabras de Bienvenida
09:30	Inicio de la reunión: Designación de un legislador como secretario relator. Tema I Estancias Infantiles, Senadora Blanca Fonseca República de Paraguay
11:00 horas	Receso
11:30 horas	Continuación del tema:
13:00 horas	Almuerzo

14:30 horas	<p>Tema II.</p> <p>Tratamiento a los adultos mayores para que puedan acceder a préstamos.</p> <p>República Oriental del Uruguay (a definir)</p>
18:00 horas	Fin de la jornada

HORARIO	ACTIVIDADES
	SABADO 6 DE JUNIO
09:00 horas	<p>Tema III</p> <p>Abuso Sexual</p> <p>Senadora Martha Elena García, Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Debate y conclusiones</p> <p>Lectura y aprobación del Acta</p>
12:00 horas	Almuerzo Libre

2.- RESUMEN EJECUTIVO

El papel de las mujeres dentro de los hogares ha tenido cambios muy radicales durante las últimas décadas, sobre todo con la incorporación de un porcentaje muy alto de mujeres a los mercados laborales debido a problemas del orden económico o a la aspiración legítima femenina de un desarrollo profesional. Este hecho ha traído como una de sus principales consecuencias el cambio en las dinámicas familiares.

Sin embargo, estas aspiraciones muchas veces se ven afectadas debido a la falta de espacios para el cuidado de los hijos pequeños, situación que en el caso de los hogares encabezados por mujeres tienen un efecto nocivo aún mayor.

En este contexto, las guarderías se han convertido en actores protagónicos dentro de los hogares, por lo cual es muy importante que funcionen de forma óptima para que de esta forma se pueda garantizar un ambiente de seguridad para los infantes.

Las guarderías deben ser espacios dignos, en donde los niños puedan recibir atención y cuidado de calidad, contribuyendo a un desarrollo integral y armónico, mientras sus madres se encuentran trabajando.

Es por ello que se requiere que el personal que labora dentro de estas estancias infantiles sea verdaderamente profesional, cuente con capacitación y experiencia por la responsabilidad que conlleva el cuidado de un infante.

Estas consideraciones motivaron al Parlatino a trabajar en la elaboración de una Ley Marco para lograr que las estancias infantiles cuenten con los requisitos mínimos de calidad y respeto absoluto de los derechos de los niños y las niñas dentro de sus estados miembros.

En otro tema, los adultos mayores, en general, tienen múltiples dificultades para el acceso a los créditos, por la esperanza de vida que tienen y su capacidad financiera para pagar. Así, este sector poblacional se ve discriminado ante la posibilidad de acceder a un crédito.

El problema ha tomado tales dimensiones que inclusive el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, ha expresado su preocupación por las restricciones a personas adultas a un crédito, debido a que obstaculizan el acceso a los servicios básicos, la vivienda, enseres domésticos, transporte e incluso la salud.

El acceso a los créditos significa autonomía para los adultos mayores, quienes en ocasiones tienen imprevistos dentro del hogar.

Hay que recalcar que de acuerdo a las normas de derechos humanos, el acceso al crédito financiero sin discriminación es un derecho, vinculado al derecho

fundamental a un nivel de vida adecuado, y los Estados deben adoptar medidas especiales para asegurarlo. Así se desprende de uno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que lo establece en su artículo 13.

Las personas mayores no solamente se enfrentan a la discriminación por edad en el acceso al crédito, sino que muchas de las iniciativas existentes facilitan su descapitalización o la pérdida de su patrimonio. Además de afectar su capacidad financiera, este hecho incide en la posibilidad de heredar el patrimonio a sus descendientes. La desigualdad implícita de tales prácticas es evidente, porque las más perjudicadas son las personas mayores de escasos recursos.

Por lo anterior, este tema será expuesto en la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud, por parte de la delegación de Uruguay, ya que este país es uno de los 14 que cuentan con programas para la adquisición de créditos por parte de los adultos mayores. Cabe mencionar que en México solamente el Gobierno del Distrito Federal cuenta con un programa similar, el cual concede créditos hasta por 5 mil pesos a pagar en 36 meses, con una tasa del 1.8 y siendo el gobierno capitalino el aval.

Todos los países miembros del Parlatino son parte de la Convención sobre los Derechos de los Niños, siendo uno de los más importante la protección de los mismos a toda forma de violencia. Sin embargo, e independientemente de las circunstancias económicas, sociales, culturales, religiosas o étnicas para millones de niños la violencia es una realidad a la que se enfrentan todos los días. Con mucha frecuencia estas situaciones de violencia en caso de ser tratadas se hacen de manera inadecuada, lo que genera dificultades en todos los aspectos de desarrollo de los mismos.

Por lo que se refiere a la violencia sexual, el UNICEF señala que cada hora 228 niños y niñas son explotados en América Latina y el Caribe y que entre el 70 y 80% de las víctimas son niñas. México acaba de aprobar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que busca garantizar la protección del derecho a vivir libres de violencia sexual. Con base en esta experiencia, la delegación mexicana que participa en la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud solicitó integrar a la agenda de la Comisión el tema de abuso sexual.

En la presente carpeta se ha incluido como material de apoyo el Acta de la última reunión a fin de facilitar el dar seguimiento a los trabajos de la misma; el proyecto de Ley Marco que regula las guarderías o estancias infantiles, que será analizado durante la reunión; un análisis elaborado por la CEPAL respecto al acceso a créditos por parte los adultos mayores; la propuesta elaborada por la senadora Martha Elena García Gómez, referente al abuso sexual; un cuadro sobre acciones legislativas en México referentes a los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; y la Resolución de la OEA sobre la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, el Tráfico y Trata de Niñas, Niños y Adolescentes.

**PROYECTO DE LEY
QUE REGULA LAS GUARDERIAS O
ESTANCIAS INFANTILES**

PROYECTO DE LEY

LEY QUE REGULA LAS GUARDERIAS O ESTANCIAS INFANTILES

EXPOSICION DE MOTIVOS

En las últimas décadas el rol social de las mujeres como amas de casa y responsables del cuidado de sus hijos ha cambiado y un número cada vez mayor de mujeres se incorporan al mercado laboral para contribuir al sustento del hogar. Prueba de ello es la mayor participación de las mujeres en actividades económicas.

El crecimiento económico, y las necesidades laborales y culturales, han propiciado un tipo de vida, donde cada vez la mujer se encuentra más inserta en el trabajo fuera de casa, y donde las condiciones laborales y la competitividad obligan, en ocasiones, a tener horarios cambiantes y desplazamientos que dificultan el ritmo de vida de algunas familias.

Sin embargo, para las madres de niños pequeños, la decisión de ingresar al mercado laboral depende en buena medida de la disponibilidad de alternativas viables de cuidado infantil, que les permitan contar con el tiempo necesario para obtener y mantener un empleo, o bien, para estudiar o capacitarse para mejorar la productividad, el ingreso y, por ende, el bienestar económico de la familia.

Aunado al papel relevante de las mujeres como sustento del hogar, también se reconoce la familia encabezada por hombres solos.

Los niños y niñas necesitan para su buen desarrollo integral de un establecimiento adecuado, atendiendo al descuido que pueden sufrir por el abandono que realizan sus padres y madres trabajadoras que buscan en la calle el sustento familiar, dejando algunas veces a sus hijos en casas, o con algún familiar o vecino que no garantiza la seguridad del menor.

En este contexto, las guarderías o estancias infantiles han surgido ante la imposibilidad de contar con una persona adecuada quien pueda hacerse cargo de los hijos mientras los padres trabajan. Por lo tanto su existencia viene a resolver un problema social importante, y cuando funcionan en forma óptima, son de gran ayuda para asegurarse de que los niños estén seguros, con una nutrición apropiada, estimulados correctamente desde el punto de vista de su desarrollo y rodeados de cariño, favoreciéndose así su proceso de socialización.

La guardería inicia en el niño el aprendizaje para atender sus necesidades básicas como higiene personal, alimentación equilibrada, vestido, entre otros. En otras palabras, lo prepara para ser independiente en la vida escolar posterior.

De igual manera, la guardería se concibe como un espacio educativo destinado a favorecer el desarrollo del niño a través de sus interacciones con los

adultos, con otros niños, y con las cosas; para que se fortalezcan y adquieran habilidades y destrezas a través del juego y experiencias educativas que lo enriquezcan física, emocional, social e intelectualmente.

En resumen, su tarea principal es potencializar las capacidades, inculcar valores y consolidar habilidades, brindando una formación que le permita al niño enfrentar un mundo cada vez más competitivo.

Sin embargo no se debe olvidar que independientemente desde cómo y dónde comience, se requiere un verdadero profesionalismo por parte del personal a cargo; gente capacitada y con experiencia. Si el tener al cuidado un niño implica una gran responsabilidad, mucha más responsabilidad implica contar con varios más y además de diferentes edades.

Es por ello que debemos trabajar porque que se satisfagan los requisitos mínimos de calidad y de respeto absoluto de los derechos de los niños y las niñas, y una forma de garantizar ese derecho es regulando las guarderías o estancias infantiles en los estados miembros del PARLATINO.

Se quiere que las Guarderías Infantiles estén reguladas para que no se instalen en lugares peligrosos, insalubres y cumplan con requisitos legales establecidos por las autoridades pertinentes de cada Estado para el cuidado y bienestar de los menores.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE REGULA LAS GUARDERIAS O ESTANCIAS INFANTILES

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene como marco legal lo estipulado en cada norma suprema de los Estados Miembros del Parlamento Latinoamericano, Tratados e Instrumentos Internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados Miembros y demás normas conexas relativas a los niños y niñas.

ARTÍCULO 2.- La presente ley tiene por objeto proteger la vida, la integridad física y psicológica, y el desarrollo integral de los niños y niñas. Los Estados Miembros garantizarán y velarán por la integridad de los niños y de las niñas mediante la aplicación de la presente Ley y su Reglamentación posterior.

ARTÍCULO 3.- La presente ley es de aplicación obligatoria para los Estados Miembros del Parlamento Latinoamericano.

CAPÍTULO II DE LAS DEFINICIONES Y CLASIFICACIONES

ARTÍCULO 4.- Las Guarderías o Estancias Infantiles son centros de prestación de servicios de carácter público, privado o mixto cuyo fin es lograr la atención integral del niño y de la niña en la guarda, custodia, aseo, alimentación, recreación, así como la atención en las áreas psicosocial, de salud, de nutrición y en su caso de educación, y que dependiendo de la Guardería deberán prestarse a los menores entre los cuarenta y cinco días de nacidos a los cinco años de edad.

ARTÍCULO 5.- Las Guarderías Infantiles se clasifican en:

- a) Guarderías Infantiles Públicas: Las creadas, financiadas y administradas por el Estado y sus Instituciones.
- b) Guarderías Infantiles Privadas: Todas las que no son creadas, financiadas ni administradas por el Estado ni por sus Instituciones.
- c) Guarderías Infantiles Mixtas: En éstas el Estado participa con su financiamiento, establecimiento o con ambos, que sean administrados por trabajadores, instituciones sociales o empresas.

ARTÍCULO 6.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

- I. Ley: La Ley que Regula las Guarderías Infantiles en los Estados Miembros;
- II. Establecimientos o Instalaciones: Los espacios físicos destinados para el cuidado de menores, desde los cuarenta y cinco días de nacido hasta los cinco años de edad;
- III. Guarderías Infantiles.- Estancias Infantiles, Casas Hogares, Jardines de Niños, e Instituciones análogas o similares, cualquiera que sea su denominación, de carácter privadas, públicas o mixtas, manejadas por personas físicas o jurídicas que cuenten con establecimientos para proporcionar servicios de cuidado de menores de cinco años, en cualquier modalidad;
- IV. Licencia: Autorización escrita que emite la autoridad competente para que opere cualquier Guardería Infantil en materia de la presente Ley, en cualquier Estado parte;
- V. Usuario: La persona que contrate los servicios de una Guardería Infantil, en cualquiera de sus modalidades, quienes podrán ser la madre o padre o quienes judicialmente se le hubiere confiado la guarda y custodia o ejerza la patria potestad del menor; y
- VI. Contrato: El acuerdo suscrito entre el usuario y la Guardería Infantil con el objeto de utilizar los servicios de cuidado de menores, que deberán estar previamente autorizados por la autoridad competente del Estado.

VII. Autoridad Competente: Autoridad de aplicación de esta ley, que será establecida en la reglamentación posterior por cada Estado miembro del PARLATINO.

ARTÍCULO 7.- Corresponderá al Estado, a través de la autoridad competente, supervisar, evaluar, coordinar la prestación de los servicios de cuidado infantil en las Guarderías, en los términos que así lo disponga el Reglamento que el Estado deberá expedir en concordancia con esta Ley.

ARTÍCULO 8.- El Estado, por conducto de la autoridad competente, tendrá de conformidad con la presente Ley, las siguientes atribuciones:

- I. Apoyar para la emisión del Reglamento de la presente Ley que rijan las Guarderías o Estancias Infantiles del Estado;
- II. Aprobar los programas y planes de trabajo para la operación de las Guarderías o Estancias Infantiles, en cualquiera de sus modalidades, y en su caso asesorar para que sean aprobados;
- III. Vigilar el estricto cumplimiento de esta Ley, así como las disposiciones que se dicten con base en ella;
- IV. Evaluar los resultados de los servicios prestados en las Guarderías Infantiles;
- V. Apoyar la coordinación entre las Guarderías Infantiles, los entes relativos a la educación, la salud y en su caso para formar y capacitar recursos humanos en la materia;
- VI. Procurar que la investigación científica y tecnológica atienda el desarrollo y la mejor prestación de los servicios de cuidado infantil en las Guarderías;
- VII. Apoyar a las Guarderías Infantiles que no tengan fines lucrativos;
- VIII. Impartir constantemente cursos y programas de capacitación y actualizaciones obligatorias y gratuitas dirigidos al cuidado de menores;
- IX. Realizar exámenes psicológicos con la finalidad de identificar el perfil psicológico, el grado de coeficiente intelectual y de valores morales, el grado de responsabilidad, creatividad, superación y compromiso de los prestadores de servicios al cuidado de los niños y las niñas;
- X. Llevar el registro y control general de las Guarderías Infantiles del Estado, en el cual deberá incluir, tanto los públicos, privados y los mixtos;
- XI. Expedir la licencia para el funcionamiento de Guarderías Infantiles, previo cumplimiento de los requisitos establecidos;
- XII. Realizar el estudio de cada solicitud de funcionamiento de una Guardería Infantil;
- XIII. En su caso deberá implementar recomendaciones y de ser necesaria dictar la clausura de la Guardería, por cuestiones graves que pongan en peligro a los niños y las niñas de la Guardería Infantil; y

XIV. Las demás que le otorguen las leyes aplicables.

ARTÍCULO 9.- Son atribuciones de los Ayuntamientos o Municipios del Estado, la expedición de licencias municipales de las Guarderías Infantiles que cumplan con la regulación y medidas de Protección Civil vigentes en las Leyes y Reglamentos respectivos.

ARTÍCULO 10.- Las autoridades municipales deberán solicitar copia del plano de edificación en donde opera la guardería, las cuales no podrán estar cerca de cantinas o centros de diversión que afecten la moral pública, salud e integridad de los niños y las niñas, como tampoco pueden ser cerca de fábricas que produzcan sustancias contaminantes o frente a vías altamente transitadas, ni en general, en lugares peligrosos para los menores, de conformidad con la reglamentación que se dicte al respecto.

ARTÍCULO 11.- Las Guarderías Infantiles Públicas, privadas o mixtas que presten el servicio de cuidado de menores, con independencia de su régimen interno, deberán estar sujetas a las disposiciones de esta Ley y deberán registrarse ante la autoridad competente.

CAPÍTULO III DE LA LICENCIA

ARTÍCULO 12.- La licencia expedida por la autoridad competente, constituye la autorización para ejercer lícitamente la materia que regula esta Ley y demás disposiciones aplicables, por tanto, es intransferible e inalienable y cualquier acto tendiente a tales efectos, será nulo de pleno derecho.

ARTÍCULO 13.- Las Guarderías Infantiles necesitarán de licencia para su funcionamiento misma que será expedida por el órgano de aplicación de esta ley, una vez que se haya cumplido con los requisitos que establece la Ley y su Reglamento, asimismo, deberá contar con la licencia municipal que expida el Ayuntamiento o Municipio en facultad a su materia.

ARTÍCULO 14.- Para tramitar la expedición de licencias por la autoridad competente se cumplirán, como mínimo, los siguientes requisitos:

- I. Presentar solicitud por escrito que contenga, al menos, el nombre, nacionalidad, ocupación y domicilio si el solicitante es persona física; denominación, domicilio y nombre del representante legal, si se trata de persona jurídica, incluyendo la denominación o razón social que se tenga o se solicite para la Guardería Infantil;
- II. Realizar examen psicológico de todo el personal que será parte del plantel laboral de la Guardería Infantil, aplicado por la institución pertinente conforme a los Reglamentos posteriores de esta ley;
- III. Anexar copia certificada de los siguientes documentos:

- a) Certificación de la autoridad de aplicación, que confirme que el gerente, encargado o administrador de la Guardería Infantil, cuenta con los conocimientos técnicos necesarios y suficientes para cumplir su labor para abrir una Guardería Infantil;
 - b) Constancia expedida por la autoridad de salud correspondiente, en la cual se exprese que las instalaciones de la institución cuentan con las condiciones de salubridad e higiene, que como mínimo se deben observar para prestar el servicio, materia de la presente Ley;
 - c) Constancia de inscripción ante el Registro de Contribuyentes, en su caso;
 - d) Acta de nacimiento de las personas físicas y, tratándose de personas jurídicas, su acta constitutiva, reformas a ésta y los documentos que acrediten la representación legal del solicitante;
 - e) Carta o certificado de no antecedentes penales. Por ningún motivo deberá tener antecedentes por delitos como corrupción y explotación de personas, pornografía, turismo sexual, lenocinio y trata de personas o cualquier otro similar que pudiera poner en peligro a los menores en la Guardería; y
- IV. Entregar un programa y plan de trabajo para operar la Guardería Infantil;
 - V. Un proyecto de reglamento operativo, de acuerdo con las edades de los niños y de las niñas que atenderá, así como la organización administrativa básica que tendrá la Guardería;
 - VI. Contar con una póliza de seguros, para responder en la eventualidad de que los niños y las niñas sufran daños durante su permanencia en la Guardería Infantil, el monto de la póliza será fijado en el Reglamento de esta Ley; y
 - VII. Con la finalidad de garantizar la seguridad y desarrollo integral de los niños y las niñas, todos los empleados que presten servicio de cuidado infantil, así como el personal de vigilancia u otros que trabajen en el establecimiento de una Guardería Infantil deberán cumplir con los requisitos de la fracción II y el inciso e) fracción III del presente artículo.

ARTÍCULO 15.- Recibida la solicitud, la autoridad en un plazo establecido en la Reglamentación de esta ley, comunicará al interesado la resolución correspondiente y, en su caso, expedirá el documento solicitado.

ARTÍCULO 16.- Ante la omisión de cualquiera de los requisitos señalados en el artículo 14 de esta Ley, la autoridad que corresponda otorgará un plazo razonable para que el interesado cumpla con los mismos, de no hacerlo, se cancelará el trámite respectivo.

ARTÍCULO 17.- Las licencias expedidas por la autoridad competente serán de duración indefinida, pero se revisarán anualmente.

ARTÍCULO 18.- Las licencias que se concedan referidas en el artículo 12 pueden ser revocadas definitiva o temporalmente a juicio de la autoridad que las expidió, por las siguientes causas:

- I. Por la carencia de algún requisito legal;
- II. Porque se estime la existencia de un riesgo o peligro para la seguridad o la salud de los menores atendidos; y
- III. Por resolución que emane del procedimiento administrativo que esta Ley establece.

ARTÍCULO 19.- Las licencias contendrán los datos del titular, denominación o razón social de la institución y su ubicación, el número de Registro de Contribuyentes, el número de control respectivo y la fecha de expedición, el horario y días de prestación de servicio.

ARTÍCULO 20.- La Guardería Infantil podrá cancelar voluntariamente la licencia a que se refiere el artículo 12 que le fue expedida a su favor, siempre y cuando avise de ello a la autoridad de aplicación de la presente ley, a fin de que se realicen los verificativos correspondientes. La falta de este aviso y la sanción, así como el plazo serán previstos por el Reglamento.

CAPÍTULO IV DEL ESTABLECIMIENTO

ARTÍCULO 21.- Para poder funcionar los establecimientos o instalaciones de una Guardería Infantil deberán contar, como mínimo, con los requisitos que se enumeran a continuación, los cuales deberán ser adecuados a la edad de los menores:

- I. Mantener secciones de acuerdo al uso y a la edad de los menores, para las actividades diversas de atención, de educación y recreación, así como los accesos para las personas con capacidades diferentes;
- II. Instalaciones sanitarias adecuadas para ambos sexos que aseguren la higiene y la seguridad de los niños y las niñas, debiendo tener el personal de la Guardería sanitarios diferentes a los de los menores;
- III. Abastecimiento suficiente de agua para el aseo y de agua purificada para el consumo humano;
- IV. Lavabos, jabón para aseo de las manos, toallas de papel o cualquier otro sistema idóneo de secado y recipientes para residuos sólidos;
- V. Botiquín de primeros auxilios, así como los números telefónicos de emergencia;

- VI. Área de nutrición, que constará de cocina con anaqueles, refrigerador, estufa, fregadero, disposición adecuada de basura y mesa para la preparación de alimentos.
- VII. Mobiliario y juguetes cuyo diseño no implique riesgo para la integridad física y mental del menor;
- VIII. Materiales didácticos y pedagógicos de acuerdo a los parámetros educativos referidos en las disposiciones reglamentarias;
- IX. Personal capacitado especialmente al efecto;
- X. Medidas de seguridad y vigilancia en el período del cuidado a los niños y las niñas; y
- XI. Los demás enseres, equipo, mobiliario y utensilios necesarios para el sano desarrollo físico y mental de los menores. Los que deberán mantenerse en buen estado de uso y conservación mismos que no deberán poner en riesgo la seguridad o salud de los menores.

ARTÍCULO 22.- El Reglamento determinara la cantidad y calidad de los bienes y del personal con que deberá operar cada establecimiento, los cuales deberán ser suficientes para cubrir las necesidades básicas de seguridad, salud, alimentación, aseo, esparcimiento y atención de los menores a su cargo.

CAPITULO V DE LOS SERVICIOS

ARTÍCULO 23.- Las Guarderías Infantiles deberán velar para que los menores adquieran hábitos higiénicos, sana convivencia y cooperación, aprecio por la dignidad de las personas y la integridad de la familia, evitando privilegios de raza, religión, grupo, sexo o individuo, en concordancia con su entorno social, con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.

ARTÍCULO 24.- Los horarios de las Guarderías Infantiles se decidirán por quienes las manejen.

CAPÍTULO VI DE LA ADMISION

ARTÍCULO 25.- Las Guarderías Infantiles para admitir a un menor, deberán suscribir un contrato con el padre, madre, tutor, o quienes ejerzan la patria potestad o guarda y custodia sobre el menor, en el cual se fijarán entre otras circunstancias, el horario al que quedará sujeta la prestación del servicio; la persona o personas autorizadas para recoger al menor y la tolerancia para su entrada y salida.

ARTÍCULO 26.- El Reglamento de la presente Ley establecerán cuales son los requisitos mínimos que debe cumplir para la admisión del menor al establecimiento.

ARTÍCULO 27.- Los Servicios de Guarderías podrán prestarse a los menores que cuenten con cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad.

CAPÍTULO VII DE LOS MENORES CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD

ARTÍCULO 28.- Los proveedores de cuidado infantil no deben discriminar a las personas con algún tipo de discapacidad con base en su discapacidad. Deberán proporcionar a los infantes y padres con algún tipo de discapacidad oportunidades iguales de participar en los programas y servicios de la Guardería, por lo que están obligadas a recibir en igualdad de condiciones a los niños con discapacidad no dependientes.

ARTÍCULO 29.- El ingreso de los niños con algún tipo de discapacidad quedará sujeto a la disponibilidad de lugares con que cuenta cada Guardería con respecto de la admisión general.

CAPÍTULO VIII DEL PERSONAL DE LAS GUARDERÍAS INFANTILES

ARTÍCULO 30.- El número de personal con el que contará la Guardería dependerá del número de niños que atiendan, conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente Ley, la misma que fijará las funciones de cada uno. Para salvaguardar la integridad de los niños y de las niñas, no se permitirá la entrada a persona ajena a la Guardería Infantil sino solamente al personal de la misma quienes serán los únicos que tendrán contacto con los menores. En todo caso el reglamento interno o políticas de la Guardería especificará las funciones dentro del establecimiento.

ARTÍCULO 31.- Los prestadores de servicio de cuidado infantil de las Guarderías deberán tratar a los niños con respeto y comprensión, ésta deben sustituir al hogar y fomentar un buen desarrollo del niño. Asimismo, a los padres o usuarios.

CAPITULO IX DE LAS OBLIGACIONES DEL USUARIO

ARTÍCULO 32.- Para que el usuario tenga los derechos de la Guardería Infantil deberá cumplir con las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento, así como las políticas y disposiciones que al efecto se emitan. Es obligación del usuario mantener informado al personal de la Guardería Infantil, de cambios de números de teléfono, de domicilio de centro de trabajo, así como cualquier otro dato relacionado con las personas autorizadas para recoger al menor.

ARTÍCULO 33.- El usuario deberá informar al personal de la Guardería Infantil todos aquellos datos relacionados con el menor, que desde el punto de vista biológico, psíquico o social, considere necesario que el personal de la Guardería Infantil deba tener conocimiento. La información a la que se refiere este artículo y el anterior deberá proporcionarse a más tardar el día hábil siguiente en que ocurran los hechos.

CAPITULO X DE LA ENTREGA DE LOS MENORES

ARTÍCULO 34.- Los menores sólo serán entregados al usuario o a las personas autorizadas para recogerlos, previa exhibición de la credencial que en su oportunidad será expedida por la Guardería Infantil.

CAPITULO XI DE LA SUSPENSIÓN

ARTÍCULO 35.- El Estado por conducto de la autoridad competente, es el responsable de la operación de las Guarderías y es quien podrá ordenar la suspensión temporal o definitiva de los servicios que presta una Guardería, según la gravedad de la infracción y las características de la actividad o establecimiento, que serán establecidas en el Reglamento.

CAPÍTULO XII DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

ARTÍCULO 36.- Las infracciones a esta Ley y su Reglamento, según las particulares circunstancias y modalidades de los establecimientos, serán establecidas conforme a la legislación vigente en cada Estado Miembro del Parlamento Latinoamericano.

CAPÍTULO XIII DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 37.- Cualquier particular, bajo su responsabilidad y ofreciendo los medios de prueba a su disposición, podrá denunciar las conductas que constituyan una infracción a esta Ley, los reglamentos que de ella deriven y, en general, a las condiciones de operación establecidas en la licencia que refiere el artículo 16 o convenio respectivos.

LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*

María Caridad Araujoy Florencia López-Boo**

RESUMEN

Los servicios de cuidado infantil para niños menores de cuatro años de edad han expandido su cobertura de forma importante en América Latina y el Caribe. Esta expansión ha buscado primordialmente facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral. El énfasis en la calidad de los servicios de cuidado durante los primeros años de la vida es fundamental. Este artículo sistematiza información sobre el diseño, la gestión, el financiamiento y la calidad de los servicios de cuidado infantil en la región. Entre sus principales hallazgos se encuentran los siguientes: i) existe evidencia de una inconsistencia entre el objetivo que mayoritariamente declaran perseguir estos programas —el desarrollo infantil integral— y el diseño de los servicios que brindan; ii) los programas que dependen de los municipios se destacan por tener mejores variables estructurales (asociadas, en general, con una mejor calidad del servicio), en comparación con aquellos de escala nacional, así como por un mayor nivel de inversión por niño atendido; y iii) existe variabilidad en el costo unitario de atención, lo cual es consistente no sólo con una considerable heterogeneidad en el servicio sino también con diferencias en el costo-efectividad de distintos modelos de provisión y de gestión. Asegurar servicios de cuidado de calidad para todos los niños que acuden a ellos y garantizar que la oferta pública de estos servicios alcance a los niños de las familias más pobres son dos prioridades importantes y todavía pendientes en la agenda de la política social regional.

INTRODUCCIÓN

Este artículo sistematiza información detallada y comparable sobre el diseño, la gestión, el financiamiento y la calidad de los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe (ALC) que atienden a niños de entre 0 y 3 años. La información analizada proviene de un esfuerzo original de recolección de datos, mediante visitas a una muestra no representativa de los 34 programas de mayor

* Documento consultado en el 29 de mayo de 2015 en la dirección URL: www.revistas-conacyt.unam.mx/trimestre/index.php/te/article/.../165. Artículo presentado el 30 de septiembre de 2014. Artículo preparado para la revista *Wellbeing and Social Policy*, 1° de mayo de 2013. Las autoras agradecen las excelentes aportes de Romina Tomé, asistente de investigación. Cualquier error u omisión es responsabilidad de las autoras. Las opiniones aquí expresadas son de las autoras y no representan las del Banco Interamericano de Desarrollo ni las de sus países miembros.

** ** Banco Interamericano de Desarrollo (correos electrónicos: mcaraujo@iadb.org y florencial@iadb.org).

cobertura en 19 países de la región. La primera sección presenta algunos antecedentes sobre el tema, mientras que la segunda revisa la literatura relacionada. En la tercera sección se hace una breve descripción de la metodología empleada en la recopilación de la información. Una cuarta sección analiza en forma descriptiva diferentes aspectos de los servicios de cuidado estudiados. Por último, se resumen las principales conclusiones.

I. ANTECEDENTES

La mayoría de los programas públicos que proveen servicios de cuidado infantil en ALC fueron creados como una respuesta a la creciente participación laboral de las mujeres. En ese marco, se pensó que estos servicios podrían facilitar el empleo de las madres, sobre todo de aquellas pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos con hijos pequeños. La región ha visto cambios importantes en la participación laboral de las mujeres en los últimos 10 años. El cuadro 1 describe el porcentaje de mujeres que participan en la fuerza laboral en cada país, independientemente de su tipo de empleo, es decir, incluyendo también a las trabajadoras independientes y a aquellas del sector informal. En zonas urbanas, dicha participación se incrementó en la última década en todos los países de la región, con la excepción de tres: Ecuador, Guatemala y Honduras. Junto con el aumento en la participación laboral femenina, se ha intensificado la demanda de servicios de cuidado para los hijos de las trabajadoras. Por razones de escala y costos de transporte, se observa que estos servicios son más comunes en zonas urbanas y urbano-marginales de ALC. Si bien no hay datos comparables desagregados por estatus socioeconómico, las mujeres más pobres son las que más horas trabajan (López Boo et al., 2010) y, también, las mujeres que más trabajan (o han trabajado) son quienes más demandan servicios de cuidado para sus hijos (Ángeles et al., 2011). Existe evidencia de México según la cual las mujeres más pobres no son necesariamente las principales usuarias de los servicios de cuidado de bajo costo que ofrece el sector público (Ángeles et al., 2011), aunque también hay datos de Colombia que muestran lo contrario.

CUADRO 1. Participación laboral de las mujeres, su aportación al ingreso y jefatura del hogar en el ámbito urbano de Latinoamérica
(Mujeres de 15-64 años de edad)

País	Año más reciente	Participación laboral femenina		Aportación de la mujer al ingreso del hogar		Hogares con jefe de hogar mujer	
		%	%-10 años antes	20% más pobre	20% más rico	20% más pobre	20% más rico
Argentina	2010	55.1	52.6				
Brasil	2009	62.1	56.0	36.7	43.2	42.2	34.9
Chile	2009	50.8	45.3	38.4	38.2	38.7	24.9
Colombia	2010	64.7	61.8	54.1	49.4	45.9	30.4
Costa Rica	2010	53.7	46.7	48.7	48.9	42.7	38.4
Ecuador	2010	52.9	57.1	34.3	40.3	35.4	24.5
El Salvador	2010	56.2	54.3	57.6	47.7	48.4	30.5
Guatemala	2010	51.5	57.2	36.5	38.4	27.7	22.5
Honduras	2009	50.6	54.5	57.1	46.4	31.4	35.0
México	2008	49.9	42.9	30.8	41.6	28.9	26.5
Nicaragua	2010	47.3	50.0	53.8	44.8	39.7	39.8
Panamá	2008	52.4	50.4	38.0	43.7	42.1	32.2
Paraguay	2008	59.6	58.4	41.2	42.6	38.1	28.9
Perú	2009	68.2	61.0	49.4	39.9	37.2	23.6
República Dominicana	2008	55.3	47.1	33.8	38.7	44.5	29.9
Uruguay	2009	65.5	60.3				

FUENTE: elaboración de las autoras con datos del BID (2011), disponible en <http://www.iadb.org/sociometro>.

No solamente las mujeres participan con mayor frecuencia en los mercados laborales de la región (como lo muestra el cuadro 1), sino que además contribuyen con una fracción importante de los ingresos que sustentan a sus familias. Los datos revelan que en Colombia, El Salvador, Honduras y Nicaragua, las mujeres del quintil de riqueza más bajo en el sector urbano proveen más de 50% del ingreso del hogar, mientras que en el resto de los países aportan una proporción no menor a 30%. Además, en un porcentaje alto de los países de la región, en especial de aquellos en el quintil de ingresos más pobre de las zonas urbanas, la mujer es jefa de hogar. De aquellos incluidos en el cuadro 1, todos, excepto México y Guatemala, presentan un porcentaje mayor a 30% de mujeres cabeza de familia para el quintil más pobre. Si éstas no pueden acceder al mercado laboral por falta de una oferta pública de servicios de cuidado para sus hijos pequeños¹, sus ingresos se verán significativamente reducidos.

Para atender la creciente demanda por servicios de cuidado para niños pequeños, varios países han invertido en la expansión de su cobertura mediante modalidades institucionales o comunitarias. La modalidad institucional consiste en aquellos servicios de cuidado que funcionan con mayor presencia de personal profesional, el cual cuenta con una relación laboral formal con el programa o el proveedor. Los centros de modalidad institucional operan en locales anexos a escuelas o en un centro específicamente destinado al servicio de cuidado. Por su parte, la modalidad comunitaria se caracteriza por funcionar en hogares (adaptados o no

¹ Está documentado que la falta de oferta de servicios (o de una persona adicional) para el cuidado de un niño disminuye la oferta de trabajo femenino. Un estudio sobre el tema en los Estados Unidos (Compton et al., 2011) muestra que aproximadamente 25% de las mujeres que viven a 25 km de sus madres (o suegras) cuentan con ellas para el cuidado de sus hijos durante el día, mientras que sólo 4.2% de las mujeres que viven a más de 25 km de sus madres cuenta con este apoyo. Este último grupo participa sustancialmente menos en el mercado laboral.

para brindar el servicio) y por operar con personal voluntario o que recibe una compensación simbólica por su trabajo, y que no tiene una relación laboral con el programa. En muchos de estos programas se ha hecho hincapié en lograr coberturas significativas y se ha prestado menos atención a la necesidad de asegurar que provean prestaciones de calidad que promuevan el desarrollo integral de los niños.

Existe evidencia empírica que sugiere que la calidad de los servicios de cuidado es fundamental, en particular cuando se trata de servicios que atienden a niños de hogares vulnerables. Esto se debe a que, en el caso de estos menores, los servicios de cuidado pueden atender necesidades de alimentación, de estimulación, de buenas condiciones higiénicas y de afecto, que tal vez no se satisfacen en el hogar. Específicamente, la participación en programas de calidad alta o bien tiene claros impactos positivos en el desarrollo, como fue demostrado con las evaluaciones experimentales de los proyectos “Abecedarian” (Campebell y Ramey, 1995), “Healy Head Start” (Love et al., 2005) y “Perry Preschool” (Schweinhart et al., 2005); o bien está asociada con mejor salud y desarrollo socioemocional y cognitivo en el corto plazo (Vandell y Wolfe, 2000; Phillips, 1987; NICHD, 2000a, 2000b; Shonkoff y Phillips, 2000; Burchinal et al., 1997).

En la literatura se destacan dos tipos de variables que describen la calidad de un servicio de cuidado: las estructurales y las de proceso. Las variables estructurales, de más fácil medición, cuantifican las características del entorno de cuidado tales como: la infraestructura, materiales, tamaño del grupo, coeficientes de atención (o número de niños por adulto), calificaciones profesionales del maestro, planificación de las actividades, o medidas de salud e higiene. Las variables de proceso describen la naturaleza de las interacciones de los niños con sus cuidadores y entre unos y otros, así como las actividades en las que se involucran. Por su propia naturaleza, su medición presenta mayores dificultades (López Boo et al., 2015).

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Esta sección presenta los resultados de un esfuerzo por recopilar información que antes no había sido sistematizada en forma comparable sobre los servicios de cuidado infantil en ALC. Es importante recalcar que no se trata de un inventario exhaustivo que recoge todas las experiencias de este tipo de servicios en la región. No obstante, éste es el esfuerzo más completo realizado hasta la fecha con el objetivo de documentar en forma comparativa y con datos de fuentes primarias el estado de este tipo de servicios en la región.

Existen relativamente pocos estudios que sistematizan la información sobre el diseño, la gestión y la calidad de los programas de primera infancia en América Latina y el Caribe. Evans et al. (2000) reúnen ejemplos de buenas prácticas, artículos e información de utilidad para el personal encargado de la gestión y operación de programas de desarrollo infantil sobre una variedad de temas: planeación, modalidades, infraestructura, evaluación y financiamiento. El libro de

Vegas et al. (2010) se enfoca en América Latina y el Caribe y revisa las características de algunos de los principales programas de atención a la primera infancia en los sectores de salud, educación y nutrición. Un estudio que se realizó como insumo para la preparación de ese libro, y que ha sido sistematizado en dos documentos diferentes (Vargas-Barón 2007 y 2009), contiene una revisión más detallada de las características operativas y de diseño de 10 programas cuya población objetivo son niños de 0 a 5 años. Entre los programas incluidos se encuentra una gran variedad de intervenciones: transferencias monetarias condicionadas, intervenciones en salud, servicios de cuidado y programas de trabajo con padres a través de visitas domiciliarias. Dado que estos estudios emplean criterios de selección bastante amplios en cuanto a los tipos de programas e incluyen un número reducido de ellos, no logran ofrecer un análisis comparativo sistemático de la oferta de servicios de cuidado infantil en la región.

Existe un trabajo reciente de Leroy et al. (2011) que presenta un meta-análisis de las evaluaciones del impacto de los servicios de cuidado infantil. Los autores realizaron una búsqueda exhaustiva de la literatura a partir de 1980. Seleccionaron evaluaciones con metodologías rigurosas que toman en cuenta el potencial de autoselección entre los usuarios que optan por participar en este tipo de programas; sólo encontraron seis estudios que cumplieron con los criterios metodológicos establecidos. Dichos estudios correspondían a cinco países de la región: Bolivia, Guatemala, Argentina, Uruguay y dos en Colombia. Combinan modalidades de atención de dos tipos: institucionales y comunitarias. En general, las evaluaciones revelan que los servicios de cuidado tienen efectos positivos sobre medidas de desarrollo de los niños a corto y largo plazo para quienes participan en estos servicios a partir de los 36 meses de edad. Sin embargo, no fue posible sacar conclusiones sobre el impacto de estos programas en la salud y la nutrición.

En lo concerniente al efecto de estos servicios sobre otros aspectos del desarrollo infantil, la literatura en la región también tiene resultados variados. Por ejemplo, la evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar de Colombia (Bernal et al., 2009) encuentra que, en el corto plazo, la asistencia al programa aumentó la frecuencia de comportamientos agresivos entre los niños, aunque también redujo el aislamiento e incrementó las interacciones sociales adecuadas. Además, se identificaron mejoras en el desarrollo cognitivo de los niños en las áreas de lenguaje, matemáticas y conocimientos generales. Estos efectos sobre el desarrollo cognitivo también parecen mantenerse en el largo plazo. En esta misma línea, el estudio del PIDI de Bolivia (Behrman et al., 2004) encontró efectos a corto plazo sobre el desarrollo motor, el lenguaje y las habilidades psicosociales de los niños. Otro estudio, de Veramendi et al. (2011), encuentra impactos positivos de los jardines infantiles chilenos sobre el desarrollo de los niños mayores de 2 años de edad. Estos hallazgos son consistentes con los de una investigación previa liderada por Contreras (2007), quien identificó que los niños que asisten a los jardines infantiles chilenos tienen mejores resultados en las pruebas de rendimiento escolar una vez que ingresan a la primaria.

Los impactos positivos de la asistencia a una guardería sobre el desarrollo cognitivo y social son consistentes con los resultados de otras evaluaciones mediante las cuales se han propuesto identificar los efectos de largo plazo de la asistencia al preescolar en Argentina (Berlinski et al., 2009) y Uruguay (Berlinski et al., 2008). Estos dos estudios encontraron impactos positivos de la asistencia al preescolar sobre el rendimiento en pruebas escolares, así como sobre el comportamiento de los niños, su asistencia a la escuela y los años de escolaridad. Por su parte, Rodrigues et al. (2011) examinaron datos de Brasil e identificaron que la asistencia al preescolar mejora los resultados de los niños en las pruebas de cuarto grado de primaria.

Otro estudio relevante, enfocado en los Estados Unidos, es el de Helpburn (1995), en el cual se analizan costos, calidad y medidas de desarrollo infantil en guarderías de una muestra aleatoria de 100 centros en California, Connecticut, Colorado y Carolina del Norte. Helpburn encuentra que la calidad de las guarderías que atienden a niños de entre 0 y 3 años —es decir el grupo objetivo del presente estudio— es, en el mejor de los casos, mediocre. Más de la mitad de los niños de la muestra en este grupo etario acude a centros con niveles de calidad que no alcanzan estándares mínimos. El estudio también encuentra que la calidad de los servicios es mejor en centros cuyas características son las siguientes: coeficientes de atención o número de niños por adulto más bajos; cuidadores con mayores niveles de educación, más oportunidades de capacitación y mejores salarios; administradores con más años de experiencia; currículos mejor desarrollados y menor rotación del personal.

III. METODOLOGÍA

Para la presente sección, se seleccionaron programas que cumplieran con los siguientes requisitos:

- iii) Parte del financiamiento proviene del presupuesto público (gobierno central o local).
- iii) Servicios de cuidado para niños de 0-3 años de edad (sin excluir a aquellos que también atienden a poblaciones de más edad).
- iii) Servicios de modalidad institucional o comunitaria.

El proceso de recopilación de información se desarrolló durante 2011. Cada uno de los programas fue visitado y, durante la visita, se aplicó un cuestionario detallado a sus directores o administradores. Los temas que se cubrieron fueron los siguientes: diseño del programa, financiamiento, aspectos organizativos y gerenciales, y variables estructurales de calidad². Los entrevistados no fueron los directores o encargados de centros particulares, sino las personas a cargo de un programa o de un sistema de centros. Pese a la riqueza de la información recopilada durante la entrevista, es importante reconocer que ésta también tiene

² El cuestionario está disponible para quien lo solicite a las autoras.

limitaciones. Entre ellas, por ejemplo, se pudo verificar que en ocasiones la información reportada durante las entrevistas correspondía a los estándares a los cuales los programas aspiran a llegar, dado que éstos no contaban con datos sistematizados sobre su operación real. Además, no todos los programas cuentan con datos igualmente actualizados o completos para ciertos temas. En particular, existió heterogeneidad en el reporte de la información financiera y de la relacionada con el cumplimiento de estándares.

En el transcurso de nueve meses se organizaron visitas a los 34 programas que aceptaron participar en el estudio, en 19 países³. Dado el carácter cualitativo de esta investigación, no hubo una selección aleatoria de programas, ya que no se pretendía una representatividad geográfica, étnica y de nivel socioeconómico. Lo que se logró fue observar los programas de mayor cobertura en cada uno de los países estudiados. Dado que alguna información no estuvo disponible durante las visitas a los programas, fue necesario realizar un seguimiento individual, por vía telefónica, para completar los cuestionarios. Los temas que se completaron por este medio con mayor frecuencia fueron el financiero, el perfil educativo del recurso humano y las remuneraciones del personal. No obstante estos esfuerzos, hubo programas para los cuales no fue posible obtener información sobre algunas variables.

³ Las negativas a participar en este estudio fueron mínimas y ocurrieron únicamente en un país.

Cuadro 2
Creación o consolidación de los Programas en América Latina

NA	Proyecto de Atención a la Niñez, Guatemala**
	Programa de Estimulación Precoz, Panamá
2000	Programa Nacional Abrazo, Paraguay***
	Proyecto de Primera Infancia, Sobral, Brasil***
	Espacio de Desarrollo Infantil, Río de Janeiro, Brasil
	Centros de Protección Infantil, Buenos Aires, Argentina**
	Atención de Educación Infantil, Fortaleza, Brasil*
	Buen Comienzo-Medellín, Colombia***
	Infancia y Adolescencia Feliz y Protegida Integralmente, Bogotá, Colombia***
	Programa Estancias Infantiles, México***
	Programa de Atención a la Niñez Manitos, Municipio de El Alto, Bolivia*
	Espacios de Esperanza, República Dominicana***
Early Childhood Commission, Jamaica***	
1990-1999	Programa Nacional Wawa-Wasi, Perú*
	PAININ, Nicaragua*
	Hogares Comunitarios, Guatemala***
	Bienestar Familiar y Desarrollo Comunitario, Honduras***
	Modelo de Atención Integral, El Salvador***
	Estancias Infantiles de Salud Segura, República Dominicana***
Programa Nuestros Niños-Montevideo, Uruguay*	
1980-1989	Plan Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia, Uruguay***
	Centros Infantiles del Buen Vivir, Ecuador***
	Programa de Primera Infancia, Uruguay*
	Centros de Orientación Infantil y Familiar, Panamá***
Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, República Dominicana*	
1970-1979	Fundación Integra, Chile***
	Jardines Infantiles de la JUNJI, Chile*
	Jardines Infantiles de Villa Paranacito, Argentina**
	Jardines Infantiles de Buenos Aires, Argentina*
	Centros de Desarrollo para la Integración Familiar, Perú
	Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, Colombia***
	Guarderías del Instituto Mexicano de Seguro Social, México***
	CEN-CINAL, Costa Rica*
Early Childhood Care and Education Centers, Trinidad y Tobago**	

Programa de:

- 1. Servicios de cuidado nacionales institucionales
- 2. Servicios de cuidado nacionales comunitarios
- 3. Servicios de cuidado municipales

Ámbito:

- * Urbano^b
- ** Rural
- *** Urbano y rural

^a Los programas bajo NA en la línea de tiempo se clasifican así por falta de certeza sobre su fecha de inicio.

^b Se consideran en esta categoría los programas que operan en el ámbito urbano, urbano marginal, semiurbano o periurbano.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS

1. Cronología

El cuadro 2 ilustra la cronología de la creación, en su institucionalidad actual, de los programas investigados; además, se les clasifica según el nivel de gobierno del cual dependen, la modalidad con la que operan (institucional o comunitaria) y el ámbito en el que se encuentran (urbano o rural). Se incluyen:

- iii) Dieciséis programas nacionales que proveen servicios de cuidado en modalidades institucionales.
- iii) Cinco programas nacionales que proveen servicios de cuidado a través de modalidades comunitarias.
- iii) Trece programas municipales que proveen servicios de cuidado, la mayoría de ellos en modalidad institucional.

En el cuadro 2 se destaca que varios de los programas fueron creados durante la década de 1970, como es el caso de los primeros servicios nacionales de cuidado y educación inicial en Chile, Costa Rica, México, Perú y Trinidad y Tobago. Asimismo, en la misma década se creó el primer programa de hogares comunitarios en Colombia y se descentralizaron, a nivel municipal, los programas de guardería y preescolar argentinos (creados en la década de 1930). En la década de 1980, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Uruguay implementaron programas de modalidad institucional (todos nacionales, excepto el uruguayo que es municipal). En la década de 1990, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú promovieron programas nacionales de modalidad comunitaria; El Salvador y República Dominicana implementaron programas nacionales de modalidad institucional y Uruguay creó uno de nivel municipal. A partir de 2000 surgieron los programas municipales de modalidad institucional analizados en Bolivia, Colombia y Brasil, además de los programas nacionales de modalidad institucional en México, República Dominicana y Paraguay. En esa misma década se originó la Comisión de Primera Infancia que organiza y regula la oferta institucional a nivel nacional en Jamaica. Además, en esos años Argentina y Brasil consolidaron programas municipales de modalidad institucional adicionales. Destaca que, casi 35% de los programas visitados en 2011, funcionan en el ámbito municipal.

2. Objetivo y modelo de gestión

Se recopiló información sobre el objetivo principal de estos programas. En 20 de los 34 programas estudiados, el desarrollo infantil integral se destaca como un objetivo primordial del programa. En cuatro de ellos lo es la promoción de la participación laboral de las madres. En los ocho restantes, se destacan como objetivos los siguientes: el acceso a la educación inicial, la atención infantil, la protección infantil y la nutrición. Hubo dos programas para los cuales no fue posible obtener esta información.

De 34 programas estudiados, se obtuvo información sobre 33 de ellos con respecto al modelo de gestión que emplean para la provisión de sus servicios. En las dos terceras partes de los programas (22 de 33), fue posible verificar que la provisión de los servicios es una tarea directa del propio programa. Por el contrario, en 11 de ellos la provisión del servicio se subcontrata con terceros (si no para la totalidad, sí para un porcentaje importante de la población a la que cubre). Vale la pena destacar que la subcontratación de la provisión es una modalidad de operación que se observa con igual frecuencia tanto en los programas municipales como en los de escala nacional.

3. Fuente de financiamiento

La información recopilada nos permite identificar la fuente principal de financiamiento de 29 de los 34 programas estudiados. De éstos, 23 reciben sus asignaciones presupuestarias directamente del gobierno nacional, mientras que en cuatro, la fuente principal de financiamiento son los gobiernos locales. Vale la pena destacar que, incluso algunos de los programas que operan únicamente a escala municipal reciben su principal asignación presupuestaria directamente del gobierno central. Sólo dos programas dependen de recursos de organizaciones internacionales como su fuente primordial de financiamiento. También se pudo identificar que, en 11 de 16 programas para los cuales se consiguió información, el financiamiento que reciben del presupuesto público se establece mediante una aportación por niño atendido, en apenas dos el monto del financiamiento se establece con base en una proyección de los gastos de inversión en infraestructura y en equipamiento, y en tres programas se combinan los dos criterios. Además, nueve de los 34 programas reportaron que cobran un co-pago a los padres a cambio del servicio que prestan. Sobre este punto es importante aclarar que se pudo constatar que —además de estos programas que reportan cobrar una tarifa— hay programas en los que el cobro de una tarifa es una práctica común entre los proveedores aun cuando los lineamientos del propio programa establecen que ésta no se debería cobrar (esto se pudo verificar, por ejemplo, en los CIBV de Ecuador).

4. Población objetivo y focalización

La gran mayoría de los servicios de cuidado en la región define a su población objetivo como las familias en condiciones de pobreza y riesgo, en las cuales existe una madre trabajadora. Un tercio de los programas visitados identificó el estado nutricional del niño como un criterio de focalización de sus servicios. Únicamente se identificó un programa que definió el ámbito geográfico (urbano-marginal) como un factor explícito de focalización de sus servicios. Esto último es sorprendente dado que, en la práctica, la mayoría de estos programas no opera en zonas rurales. Además de los criterios que guían la focalización de los programas, se indagó acerca de los mecanismos que se emplean para implementar esa focalización. En 24 de los 34 programas estudiados se emplea una ficha socioeconómica que recoge información sobre los hogares para decidir sobre su elegibilidad. El propio programa desarrolla la mayoría de estas fichas y, con muy pocas excepciones, no se encuentran vinculadas a otros sistemas de focalización de programas sociales presentes en el país. Éste es otro hallazgo importante dada

la gran inversión que ha hecho la región en establecer sistemas de focalización de gran escala para otros programas diseñados para servir a la población más pobre. Dicha situación ilustra el desafío pendiente de armonizar los padrones de beneficiarios de la oferta social, como parte de un proceso de racionalizar y coordinar mejor esa oferta.

En los programas que no disponen de ningún instrumento de focalización, los cupos se asignan de acuerdo con el orden en el que se registran las familias para recibir el servicio. Puesto que, incluso aquellos programas cuyo objetivo es alcanzar cobertura universal no lo logran, un sistema de asignación de cupos basado en quién se registra primero puede dar lugar a que éstos no se asignen a las familias más vulnerables.

5. Cobertura

En total, en 2011 estos programas atendieron a cerca de 3.1 millones de niños en casi 114 000 centros. La mayor parte de la cobertura se concentró en programas de escala nacional y en programas cuyo objetivo primordial es promover el desarrollo infantil integral. Los programas nacionales tienden a contar con un número mayor de centros y a brindar atención a un número mayor de niños que los municipales. Sin embargo, los programas municipales operan por medio de centros de mayor escala, donde se atiende un mayor número de niños.

6. Frecuencia e intensidad del servicio

Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe. Se analizan las siguientes variables: cuántos meses al año se ofrece el servicio; durante cuántas horas al día éste se encuentra disponible; el número de semanas que permanece cerrado cada año por su receso. Además, se indaga si los padres tienen flexibilidad para dejar y recoger a sus hijos en el horario que más les convenga o si deben cumplir con las horas preestablecidas por el centro. Finalmente, se reporta en qué programas los proveedores tienen la posibilidad de ajustar los horarios de servicio o si los dicta el programa. En general, estas variables tienen que ver con ciertas características relacionadas con la conveniencia del servicio de cara a las necesidades de las familias usuarias.

La mayor parte de los programas estudiados no ofrece atención continua durante los 12 meses del año. Sorprende que los programas cuyo objetivo principal es promover la participación laboral de las madres sean precisamente los que suspenden su atención durante un periodo más largo. Los programas de escala municipal también tienen un receso de mayor longitud que el de los programas nacionales. No obstante, también se destaca que las jornadas de atención de los centros que promueven la participación laboral de las madres ofrecen flexibilidad en el horario con mayor frecuencia que aquellos cuyo objetivo principal es la promoción del desarrollo infantil. Los servicios de cuidado infantil de programas municipales también ofrecen una hora más de servicio al día que los de nacionales, aunque en este caso son menos flexibles en cuanto al horario en que los padres pueden dejar y recoger a sus hijos.

7. Integralidad

El desarrollo infantil integral implica la sinergia de un conjunto de acciones que colocan en el centro al niño y a su familia, y que garantizan la atención de sus necesidades en el momento oportuno. Esto incluye la atención en ámbitos de salud, nutrición, estimulación temprana, educación y cuidado. Supone brindar servicios de manera directa a los menores y, además, trabajar con sus familias y su comunidad. Esta sinergia presenta dos desafíos igualmente complejos: la necesidad de coordinación intersectorial y de que el conjunto de intervenciones dirigidas a la primera infancia ocurra en forma oportuna, desde la concepción y durante los primeros 1 000 días de vida de los niños.

En esta sección se analiza la frecuencia con la que los programas ofrecen a sus beneficiarios ocho posibles tipos de intervenciones que son las que, de acuerdo con los propios programas, conforman su modelo de atención:

- ivii) Servicios de atención y cuidado para menores de dos años (conocido frecuentemente como servicios de sala-cuna o guardería). En la clasificación empleada en este análisis, estos servicios pueden contar o no con un componente pedagógico.
- ivii) Servicios de atención y cuidado a niños mayores de dos y menores de seis años (jardines infantiles o preescolares). Al igual que en el caso anterior, en esta clasificación, los servicios pueden contar o no con un componente pedagógico.
- viii) Provisión de servicios de alimentación. Se incluye la actividad diaria, que consiste en ofrecer alguna comida o refrigerio durante el periodo de atención. Se define que un programa provee este servicio siempre y cuando la alimentación que brinda a los niños sea provista por el centro (y no preparada en los hogares).
- iiiv) Monitoreo del crecimiento. Esta categoría se refiere a los esfuerzos periódicos por hacer algún tipo de monitoreo y seguimiento de la evolución del peso y la talla de los niños.
- iiiv) Suplemento nutricional. Provisión de micronutrientes o suplementos nutricionales en el centro o entrega de los mismos a las familias para que los administren en el hogar.
- iiiv) Monitoreo de la salud. Mediante referencias a un establecimiento especializado en la provisión de servicios de salud.
- ivii) Provisión directa de servicios de salud. En pocos casos, el servicio de cuidado da un paso adicional para garantizar la atención de los niños, ya sea mediante convenios con centros de salud cercanos o de personal médico permanente (o itinerante) en los centros.
- viii) Trabajo con padres y madres mediante la realización de talleres en los que brindan información sobre temas relacionados con la salud, la nutrición, la crianza, la estimulación y el desarrollo infantil. Estos talleres son diferentes de las reuniones de padres de familia o de las sesiones individuales entre la maestra y una familia para discutir el desarrollo de un niño en particular. Los distingue un esfuerzo por brindar un apoyo educativo a las familias de los niños que acuden al centro.

Frecuencia de las ocho intervenciones descritas en los programas estudiados. La desagregación presentada permite explorar diferencias según el objetivo del programa y el ámbito de atención. Destaca que, en general, parecería que los programas municipales poseen, con mayor frecuencia, un enfoque integral de la atención. Tampoco parece que el objetivo principal declarado por el programa se refleje necesariamente en la integralidad de los componentes que ofrece, pues los programas con mayor enfoque de integralidad no son aquellos cuyo objetivo principal es el desarrollo infantil integral.

Otras tendencias interesantes son las siguientes: i) el paquete de servicios más común en la región incluye el jardín infantil o preescolar (para niños de 3 a 5 años) acompañado por servicio de alimentación, independientemente del objetivo de los programas o de su ámbito de atención; ii) el servicio de sala-cuna o el cuidado de niños menores de tres años (más costoso y complejo de ofrecer por los cuidados que requieren los bebés y niños pequeños) se observa con menor frecuencia, tanto entre los programas cuyo objetivo es la promoción del DIT integral como —sorprendentemente— entre los que buscan promover la participación laboral femenina. Destaca, sin embargo, que a diferencia de los programas de escala nacional, todos los municipales ofrecen servicio de sala-cuna; y iii) los componentes menos comunes son la entrega de suplementos nutricionales y la atención directa en salud.

8. Seguridad y salubridad

Las condiciones de higiene y salubridad, y el protocolo con el que se manejan temas relacionados con la salud son elementos críticos de la calidad de los servicios de cuidado para bebés y niños pequeños. Durante los primeros años de vida, los sistemas inmunológicos de los niños se están fortaleciendo. La asistencia a un ambiente de cuidado grupal trae consigo el riesgo de exponerlos a mayores posibilidades de contagio de enfermedades virales e infecciosas. Todos los esfuerzos que los centros realizan en la alimentación y la vigilancia de la buena nutrición de los niños tendrán resultado en la medida en que se pueda minimizar la frecuencia de enfermedad de quienes asisten a estos centros. De igual manera, la evidencia médica más reciente documenta que los niños son particularmente vulnerables a ciertos tipos de contaminación durante la primera infancia, por ejemplo, la presencia de plomo o de asbesto. De ahí que es fundamental garantizar condiciones óptimas de seguridad que permitan minimizar el contacto con productos tóxicos.

Aunque varios de los servicios de cuidado en la región definen los estándares mínimos que sus proveedores deben cumplir con respecto a los temas de seguridad y salubridad, en la práctica, en la mayoría de los países, existe una institucionalidad muy débil para hacer cumplir tales estándares. Este estudio identificó que existen muy pocos datos sistematizados que permitan, incluso a los propios programas, conocer el tamaño de la brecha existente en el cumplimiento de dichos estándares.

En los programas que subcontratan los servicios, las inspecciones a los proveedores son realizadas mayoritariamente por el mismo programa, mientras que, en los programas que brindan el servicio, es un poco más común que participe algún ente externo en las inspecciones.

9. Capital humano

Las variables estructurales fundamentales que describen la calidad de los servicios de desarrollo infantil están asociadas a los atributos del personal que se encarga de la atención de los niños y los incentivos que éste recibe en su trabajo. Se mencionan algunas a continuación:

- iii) El coeficiente de atención, o el número de niños a cargo de cada adulto, está estrechamente asociado a la capacidad de los cuidadores de brindar a los niños experiencias de calidad mediante interacciones sensibles, cálidas e individualizadas.
- iii) El nivel educativo de los cuidadores y, en particular, su formación en competencias clave para trabajar con este grupo etario, les permite contar con mejores herramientas para estimular el aprendizaje y atender adecuadamente las necesidades de los niños.
- iii) El salario que recibe el personal es un estímulo importante para que realice su trabajo con motivación, y también para atraer y retener en el sector a personas con talento.

En esta investigación se identificó que, en la región, los servicios de cuidado operan con dos perfiles de personal encargado de la atención de los niños: los maestros (por lo general con formación de nivel superior), y los maestros asistentes y cuidadores (o personal comunitario, que por lo general apenas completan la educación secundaria). En la mayoría de los programas que ofrecen servicios de cuidado de modalidad institucional, el personal que se encarga de atender a los niños es una combinación de estos dos tipos de perfil (por ejemplo, maestras apoyadas por maestras asistentes o por personal comunitario). Por el contrario, en los programas que proveen servicios de cuidado bajo una modalidad comunitaria, lo característico es que el personal del programa tenga un perfil de cuidador o personal comunitario.

Del total del personal empleado en los 34 servicios de cuidado estudiados, en 2011 apenas 14.6% era maestro. Por el contrario, el perfil que predomina es el de maestro asistente y cuidador (en su mayoría personal comunitario), que representa 84.4% del recurso humano. Al comparar el peso relativo de estos perfiles de personal entre programas de distintas características, se observa una diferencia fundamental entre los programas municipales y los nacionales: en los municipales, casi 50% del personal es maestro, mientras que en los nacionales apenas lo es 11.4%. También se observa que en los programas que se encuentran vinculados a una secretaría o ministerio de educación (de nivel nacional o estatal) predomina el perfil profesional de los maestros, y es menos frecuente el de los maestros asistentes y cuidadores.

En lo que se refiere a salarios, se advierte que para cada perfil profesional, éstos son parecidos entre los programas que promueven el DIT integral y los que buscan mejorar la participación laboral femenina. Los salarios son mayores en los programas con otros objetivos, como resultado de salarios particularmente altos en los centros de la Fundación Integra en Chile, en los Jardines de Infantes de la Ciudad de Buenos Aires, en Argentina, y en el Programa de Primera Infancia del INAU, en Uruguay. Además del mejor perfil educativo en un porcentaje alto del personal de los programas municipales, se observa que los salarios son sustancialmente más altos en este tipo de programas, incluso para cada perfil profesional: 60% más altos para los maestros y 90% para los cuidadores y maestros asistentes. Como es de esperar, los maestros reciben salarios superiores a los de los cuidadores y asistentes en todos los programas.

A pesar de que los estándares de los programas demandan ciertos requisitos educativos de su personal, la realidad de los niveles de escolaridad del recurso humano de estos servicios es otra. En la práctica, el nivel educativo que exhibe el personal que atiende a los niños se encuentra por debajo de lo que dictan los estándares. Por ejemplo, en promedio, los maestros han terminado dos años de educación superior possecundaria. Mientras que los maestros asistentes y cuidadores tienen 12 años de educación completa; es decir, apenas han terminado la secundaria. Sin embargo, vale la pena destacar que, tanto los maestros titulares como los maestros asistentes y cuidadores de los programas municipales, tienen más años de educación que el personal de los programas nacionales.

Al igual que en otras dimensiones de calidad analizadas, en esta variable el desempeño de los programas nacionales y de aquellos que declaran como su objetivo el DIT integral no es tan bueno como que el de los otros tipos de programas. Aquí también, los programas municipales se destacan por coeficientes de atención menores, en particular para bebés y niños pequeños que son el grupo etario que más requiere una atención individualizada.

10. Costos

Una de las secciones críticas de la encuesta fue la que sistematiza la información financiera sobre los programas: sus ingresos y gastos, los salarios que pagan a sus empleados y las tarifas que cobran a las familias que usan sus servicios. Ésta fue también la sección en la que la recopilación de información resultó más compleja por varias razones: algunos programas tuvieron reservas para compartir este tipo de información; otros no contaban con información desagregada en las categorías que se buscaba, y unos cuantos tampoco contaban con registros que permitieran reconstruir esta información para el periodo de los cinco años previos a 2011. No obstante, se logró recopilar información sobre los costos para 27 de los 34 servicios de cuidado. Como año de referencia se utilizó el anterior a la entrevista, es decir 2010. Con el objetivo de comparar la información financiera entre programas y países, se convirtieron todos los valores monetarios a dólares estadounidenses. Debido a la variabilidad de la tasa de cambio en algunos de los

países de la región, se utilizó la tasa de cambio promedio de diciembre de 2010 para la conversión de todas las monedas y para todos los años de los que se tuvo información financiera. Aun así, la comparación de información de costos entre los diferentes servicios es compleja. Levin y Schwartz (2012) y Myers et al. (2012) abordan algunas de las dificultades metodológicas en la medición de estos costos.

En general, se observa una relación en forma de U entre las dos variables: cuando los programas cuentan con menos de 24 000 niños (o sea, cuando el log es menor a 10) se ve que, a mayor escala, menor costo por niño, lo cual podría ser consistente con la existencia de economías de escala. Sin embargo, a partir de cierta escala, los costos comienzan a aumentar. Es importante destacar que en la parte ascendente de la curva se encuentran todos los programas del Cono Sur (con estándares y costos elevados) y varios de los de México, Colombia y Costa Rica. Muchos de los programas en esta parte de la curva son aquellos con mejor desempeño relativo en variables estructurales clave asociadas con la calidad. La gráfica 1A diferencia los programas según su objetivo, mientras que la 1B lo hace de acuerdo con el ámbito de atención. El mejor desempeño de los servicios de cuidado del ámbito municipal en varias dimensiones relacionadas a la calidad se refleja, consistentemente, en una mayor inversión por niño atendido.

CONCLUSIONES

El 59% de los programas estudiados fue creado con el objetivo principal de promover el desarrollo infantil integral; mientras que apenas 12% identifica la promoción de la participación laboral de las madres como su objetivo principal. No obstante, se destaca que estos objetivos no siempre se reflejan en la operación de los servicios, por ejemplo:

- iii) Sorprende que los programas cuyo objetivo principal es promover la participación laboral de las madres son precisamente los que con mayor frecuencia no ofrecen atención continua y la suspenden durante un mayor periodo cada año.
- iii) Los programas cuyo objetivo es el desarrollo infantil integral tienen menos personal profesional (maestros) que el resto.
- iii) Los que tienen como objetivo principal el desarrollo infantil integral no son los que reflejan mayor integralidad en su oferta de servicios, o un mayor número de componentes.

En las dos terceras partes de los programas estudiados, la provisión de los servicios es una tarea directa del propio programa; por el contrario, en 11 de ellos la provisión del servicio se subcontrata con terceros. En los programas que subcontratan los servicios, el programa es el que realiza las inspecciones a los

proveedores para asegurar el cumplimiento de estándares de salubridad y seguridad, mientras que en los programas que brindan el servicio directamente, es más común que se involucre algún ente externo en las inspecciones.

El 35% de los programas estudiados operan en el ámbito municipal, la mayoría de ellos bajo una modalidad institucional. Éstos no concentran la mayor parte de la cobertura en términos de número de niños; no obstante, se destacan por un mejor desempeño relativo al de los programas nacionales en variables estructurales clave asociadas con la calidad:

- iii) En los programas municipales se observa con mayor frecuencia un enfoque integral en la atención.
- iii) En los programas municipales casi 50% del personal son maestros (comparado con 11.4% de los programas nacionales).
- iii) Los programas municipales pagan salarios a sus maestros 60% más altos que los nacionales y 90% mayores a sus cuidadores y maestros asistentes. No obstante, hay que destacar que varios de los programas municipales en este estudio se encuentran en ciudades donde el costo de vida es más alto y las comparaciones que aquí se presentan no reconocen este factor.
- iv) Tanto los maestros titulares como los maestros asistentes y cuidadores de los programas municipales tienen más años de educación que el personal de los programas nacionales.
- iv) Los programas municipales operan con menores coeficientes de atención, en particular para bebés y niños pequeños que son el grupo etario que requiere más atención individualizada.
- vi) Los programas municipales son los que invierten un monto mayor por niño atendido.

El mejor desempeño de los servicios de cuidado del ámbito municipal en todas estas dimensiones relacionadas con la calidad se refleja, consistentemente, en una mayor inversión por niño atendido. Vale la pena destacar que los programas municipales incluidos en este estudio se concentran en Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay.

La enorme variabilidad en el costo unitario de los servicios de cuidado en ALC refleja no sólo la gran heterogeneidad en los parámetros de calidad documentados en este estudio, sino que también se explica, al menos en parte, por diferencias importantes en el costo-efectividad de los diferentes modelos de gestión de los propios programas. Un mejor entendimiento de la función de producción detrás de estos servicios es clave para mejorar su eficiencia y su capacidad de producir resultados de calidad.

**ACCESO AL CRÉDITO DE LAS
PERSONAS MAYORES, PENSIÓN
ALIMENTARIA Y DERECHOS CONEXOS
EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

ACCESO AL CRÉDITO DE LAS PERSONAS MAYORES, PENSIÓN ALIMENTARIA Y DERECHOS CONEXOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO⁴

CEPAL

El acceso al crédito sin discriminación como un derecho

De acuerdo a las normas de derechos humanos, el acceso al crédito financiero sin discriminación es un derecho, vinculado al derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, y los Estados deben adoptar medidas especiales para asegurarlo. Así se desprende de uno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que establece en su artículo 13° que: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: (...) b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero” (Naciones Unidas, 1979).

Se pueden destacar dos fuentes del marco internacional de los derechos humanos que abordan el acceso al crédito como un asunto conexo al derecho humano a un nivel de vida adecuado: en primer lugar, la labor de los comités de los tratados de derechos humanos, a partir del examen del cumplimiento por parte de los países, en el que se han ido desarrollando diversos aspectos del asunto. En segundo término, y de forma complementaria, se encuentran los informes y trabajos de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, de las Naciones Unidas, que se ha referido a la temática del acceso al crédito en relación a las medidas de superación de este flagelo.

A. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su tratamiento del tema

Desde 2001 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su denominación en inglés) ha incorporado la temática del acceso al crédito en sus exámenes del cumplimiento de los países, solicitando información a los Estados partes y formulando recomendaciones relativas a la garantía del acceso al crédito sin discriminación. El Comité ha destacado cuatro aspectos vinculados a este tema: en primer lugar, la relación entre la falta de acceso al crédito y la extrema pobreza; en segundo término, la discriminación de facto en que se encuentran las mujeres en el acceso al crédito; en tercer lugar, la importancia de los microcréditos para la superación de la pobreza, y por último, el acceso

⁴ Extracto elaborado en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del documento disponible en la página web:
<http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2015/Acceso%20credito%20personas%20mayores%20-%202024-01-2015%20%281%29.pdf>

específico al crédito para la vivienda, como medida relacionada al derecho a la vivienda.

En sus observaciones, el Comité ha destacado la falta de acceso al crédito como uno de los factores que incide en la extrema pobreza y ha instado a crear planes de crédito accesibles. Así lo señala en su informe de 2008 sobre la India, cuando en el párrafo 29 alude a su especial preocupación por la extrema pobreza causada por la falta de acceso al crédito⁵, recomendando la adopción de medidas para corregir esa situación. Similar observación realizó en el examen de Islas Salomón, indicando: “El Comité recomienda al Estado Parte [...] la creación de planes de crédito accesibles”⁶. En tanto, en el examen de Senegal el Comité instó al Estado a que ofrezca “facilidades de crédito a tipos de interés razonablemente bajos”⁷.

Un aspecto clave del enfoque de los derechos humanos aplicado a la temática del crédito es la discriminación en el acceso, como una expresión de violación del principio de igualdad y no discriminación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la desigualdad de acceso entre hombre y mujeres, criterio que es aplicable a otras dimensiones de la discriminación, como la edad. En su informe sobre el Ecuador señaló: “El Comité expresa preocupación por la desigualdad de facto que existe entre los hombres y las mujeres [...]. Esa desigualdad se refleja en [...] el limitado acceso al crédito”⁸. También hizo observaciones semejantes en su examen de Guatemala, indicando: “El Comité pide al Estado Parte que vele por la igualdad de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, en particular tomando medidas eficaces para luchar contra la discriminación en [...] el acceso [...] al crédito”⁹.

B. El abordaje del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su denominación en inglés) ha desarrollado un análisis permanente y sistemático de la discriminación en el acceso al crédito, en este caso por razones de género. En su Recomendación General N° 25, relativa a las medidas especiales, comentando el artículo 4° de la Convención, el Comité “recuerda a los Estados Partes que las medidas especiales de carácter temporal deberán adoptarse para acelerar la modificación y la eliminación de prácticas culturales y actitudes y comportamientos

⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, India” (E/C.12/IND/CO/5), 8 de agosto de 2008.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, Islas Salomón” (E/C.12/1/Add.84), 19 de diciembre de 2002.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, Senegal” (E/C.12/1/Add.62), 24 de septiembre de 2001.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, Ecuador” (E/C.12/1/Add.100), 7 de junio de 2004.

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, Guatemala” (E/C.12/1/Add.93), 12 de diciembre de 2003.

estereotípicos que discriminan a la mujer o la sitúan en posición de desventaja”, e incluye entre esas medidas especiales a los créditos y préstamos¹⁰.

En sus exámenes, el Comité ha aplicado el artículo 13 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, formulando observaciones y recomendaciones relativas a la no discriminación en el acceso al crédito. En su examen de Malawi, el Comité expresó su preocupación “por la discriminación indirecta de que son objeto las mujeres al tener solamente un acceso limitado al crédito por su falta de garantías”¹¹.

Para el Comité de la CEDAW, el acceso al crédito es parte de las medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida, junto a la educación, el empleo, el acceso a la tierra y los servicios de salud; también se recomienda como medida para el empoderamiento económico y la participación. Así, por ejemplo, en sus observaciones finales a Costa Rica, el Comité alienta a ese país a adoptar medidas concretas y específicas para acelerar el mejoramiento de las condiciones de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, y “exhorta al Estado parte a asegurar que [...] tengan pleno acceso a [...] las facilidades de crédito y puedan participar plenamente en los procesos de toma de decisiones”¹². Además realizó una recomendación similar a Burkina Faso, indicando: “El Comité alienta también al Estado parte a que prosiga sus esfuerzos para promover el empoderamiento económico de las mujeres mediante su acceso al [...] crédito, [...] y otros recursos, teniendo en cuenta sus realidades sociales”¹³.

Entre los antecedentes de la labor del organismo en torno a esta temática se destaca el informe del examen de Argentina del año 2010, en el que el Comité incluyó específicamente a las mujeres mayores en sus observaciones y efectuó recomendaciones relativas al acceso al crédito. En esa observación el Comité señalaba que “sigue preocupado por la situación de las mujeres de las zonas rurales, en particular las mujeres de edad y las indígenas, a causa de su extrema pobreza, su marginación y su frecuente falta de acceso a [...] los mecanismos crediticios y los servicios comunitarios”. En ese escenario, exhortaba al Estado parte a prestar una atención especial a las necesidades de esos grupos específicos de mujeres, y a asegurar que participaran en los procesos de adopción de decisiones y que tuvieran pleno acceso a los mecanismos crediticios¹⁴.

C. La mirada de la Experta independiente sobre la extrema pobreza

¹⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación General N° 25. Medidas especiales de carácter temporal (Párrafo 1 del Artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)”, 20º período de sesiones, 1999.

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de Observaciones Finales, Malawi” (CEDAW/C/MWI/CO/5), 3 de febrero de 2006.

¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de Observaciones Finales, Costa Rica” (CEDAW/C/CRI/CO/56), 2011.

¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de Observaciones Finales, Burkina Faso” (CEDAW/C/bfa/co/6), 2010.

¹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de Observaciones Finales, Argentina” (CEDAW/C/ARG/CO/6), 2010.

Complementando las observaciones y recomendaciones de los comités de los tratados de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas, la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza ha abordado en sus informes dos aspectos relacionados con el acceso al crédito. En primer lugar, en su informe de los comentarios sobre el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, del Consejo de Derechos Humanos, llamó a recordar las obligaciones inmediatas y progresivas de los Estados con respecto al derecho a un nivel de vida adecuado, para lo que recomendó “el aseguramiento del acceso de las personas que viven en la extrema pobreza a los recursos financieros pertinentes, incluyendo los préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito”¹⁵.

En segundo lugar, analizando las implicaciones de los contextos de crisis económica y financiera, la Experta independiente ha señalado que: “Para que los Estados cumplan su obligación de proteger, hay que reglamentar el sector bancario para obligar a las instituciones bancarias a servir a los intereses de la sociedad, por ejemplo, asegurando el acceso al crédito sin discriminación, especialmente de aquellos que están luchando con cargas económicas cada vez mayores”. Complementariamente, y ante la emergencia de situaciones de abusos financieros en torno a los créditos, la Experta independiente advirtió que: “Los Estados deberían garantizar medios adecuados de reparación para las personas perjudicadas por los actos cometidos por las instituciones del sector financiero, y aprobar reglamentos que desalienten las prácticas nocivas, implantando mecanismos de rendición de cuentas que penalicen las conductas de riesgo y procesen a los autores de las infracciones”¹⁶.

D. La seguridad económica de las personas mayores y el acceso al crédito

La seguridad económica se define como la capacidad de disponer de forma independiente de una cantidad de recursos económicos regulares y suficientes para garantizar una buena calidad de vida (Guzmán, 2002), aunque también existen otros elementos que influyen en el bienestar de las personas mayores, varios de los cuales proceden de las transferencias que realizan sus propios familiares por medio de especies o de tiempo dedicado a prestarles asistencia o cuidado. La confluencia de ambos elementos (económicos y no económicos) permite a las personas mayores satisfacer sus necesidades, mantener su autonomía y adoptar sus propias decisiones.

¹⁵ Experta independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda, “Informe sobre el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos” (A/HRC/15/41), 6 de agosto de 2010, párrafo 76.

¹⁶ Experta independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda, “Informe al Consejo de Derechos Humanos” (A/HRC/17/34), 17 de marzo de 2011, párrafo 84.

De acuerdo a las Naciones Unidas, la seguridad económica constituye una legítima aspiración en la vejez, tanto en el caso de una persona que ha contribuido durante toda su vida a la seguridad social como en el de otra que, por su trayectoria laboral o por otras razones, no cumple con los requisitos suficientes para acceder a una pensión contributiva (Naciones Unidas, 1995).

En este marco, la posición financiera es de suma importancia para la seguridad económica de las personas mayores y, por lo tanto, para su calidad de vida. La posibilidad de procurarse vivienda, comida, un seguro complementario de salud, entre otros bienes y servicios, puede aumentar o limitar su bienestar, y todo ello depende precisamente de su posición financiera. Sin embargo, con frecuencia las personas mayores no tienen la opción de mejorarla.

Después del retiro disminuyen las oportunidades de generar ingresos mediante el trabajo o los negocios. Las herencias ya se han recibido y no hay posibilidad de reparar una mala inversión. Además, a pesar de que se reconozca la experiencia de las personas mayores como parte de sus activos para generar nuevos negocios, las escasas o nulas posibilidades de acceder a financiamiento afectan notablemente cualquier iniciativa que deseen emprender (NIACE, 2008).

Como resultado de las presiones financieras que enfrentan las personas en esta etapa de la vida, incluidas las emergencias, el acceso al crédito puede ser una herramienta particularmente importante para la población adulta mayor. No obstante, su oferta es muy limitada. La falta de correspondencia entre la magnitud de la necesidad y la atención que se le dedica es asombrosa. En el mejor de los casos, solo ha recibido la atención de las autoridades públicas, pero no ha sido objeto de investigación ni ha sido tratada en los debates sobre la inclusión financiera (Naciones Unidas, 2012).

Las variadas estrategias de ingresos de las personas mayores tienen implicaciones para sus necesidades de servicios financieros, sobre todo porque sus gastos pueden ser impredecibles y el flujo de sus ingresos no siempre es constante. Sin embargo, en todo el mundo, los proveedores formales de servicios financieros a menudo excluyen a las personas mayores. De acuerdo a la Comisión de Igualdad de Irlanda del Norte, la principal causa radica en la discriminación de la que son objeto (Fitzpatrick y Kingston, 2008). Esta discriminación se expresa principalmente por dos vías:

- Directa, homologando la edad avanzada al riesgo.
- Indirecta, estableciendo barreras de accesibilidad, como el uso obligado de lectoescritura en los trámites, restringiendo los mecanismos de información acerca del crédito a la modalidad electrónica o en línea, o imponiendo formas contemporáneas de administración del dinero.

El informe de seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento del Secretario General de las Naciones Unidas de 2012 llega a la misma conclusión cuando señala que “existen crecientes pruebas incidentales de que la integración social de las personas mayores está restringida por las sanciones y los límites de edad impuestos por los proveedores de seguros y las instituciones financieras [...]. La discriminación por motivos de edad es un fenómeno generalizado, especialmente en relación con los seguros de viajes, los seguros sanitarios complementarios, las hipotecas y los préstamos [...]. En la mayoría de los países, los bancos restringen el acceso a las hipotecas y los créditos a largo plazo para las personas que superan determinada edad, generalmente de 65 a 70 años. Además de ser excluyentes y discriminatorias, dichas restricciones a las personas de edad obstaculizan su acceso a los servicios básicos, la vivienda, los enseres domésticos y el transporte” (Naciones Unidas, 2012).

La discriminación de las personas mayores en este ámbito afecta a unas más que a otras. En Inglaterra, un estudio del International Longevity Centre y AGE UK demostró que en 2008 las probabilidades de una persona mayor perteneciente a una minoría étnica de ser excluida de los servicios financieros eran tres veces más altas que las de una blanca. El mismo estudio dio a conocer que, a medida que avanzaba la edad, las personas mayores eran más propensas a ser excluidas del acceso a los productos financieros. Por ejemplo, entre 2002 y 2008 el 9,3% de las personas de 80 años y más experimentaron esta exclusión, en comparación con el 2,1% de las personas de entre 50 y 59 años (Kneale, 2012). Por otra parte, las Naciones Unidas, a través del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, también ha llamado la atención acerca de las dificultades que enfrentan las mujeres mayores para acceder a los servicios financieros en todo el mundo. El mismo llamado de atención se ha realizado respecto de las personas mayores con discapacidad.

La discriminación de las personas mayores en el acceso al crédito favorece situaciones de abuso, puesto que por esa barrera deben acudir a préstamos caros, y a veces ilegales. La posibilidad de que este endeudamiento derive en una deuda excesiva aumenta, y puede ir de la mano de modalidades agresivas de cobro, con el estrés asociado a esas situaciones. Muchos también suelen pedir dinero prestado a amigos y parientes. Cuando estos préstamos no se pueden pagar, conducen a la ruptura de relaciones que son cruciales para la calidad de vida de las personas mayores, sobre todo cuando tienen problemas económicos, generando un efecto dominó de falta de pagos. Como ejemplo de ello, en 2011 el 5% de los europeos de 55 años decía no poder cumplir con los pagos programados de préstamos otorgados por sus familiares o amigos (European Microfinance Network, 2012).

De todas maneras, también pueden encontrarse estas circunstancias abusivas en la oferta formal de créditos. En Chile por ejemplo, de acuerdo a un estudio del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) realizado en 2014, se observó que existen 13 entidades colocadoras masivas de fondos que declaran ofrecer algún producto o servicio financiero específico para pensionados o personas mayores. El

47% de las instituciones financieras incluidas en el estudio registran un costo total del crédito (CTC) más elevado que el promedio de la industria financiera. La diferencia entre la alternativa más económica y la más cara es de aproximadamente 500 dólares estadounidenses. Esto equivale a prácticamente la mitad del monto líquido del crédito solicitado (Chile, SERNAC, 2014).

E. El acceso al crédito en México

En México, el acceso al crédito sigue siendo bajo en relación al tamaño de la economía del país, y se encuentra por debajo de la media regional y de países como la República Dominicana, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia. En 2012, casi la mitad de los adultos —el 49%, lo que equivalía a 34,3 millones de personas— se encontraban excluidos de este servicio financiero y no utilizaban ninguna forma de crédito, ya sea formal o informal. Esta situación afectaba principalmente a la población de menores ingresos y a las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto no solo agrava las diferencias sociales, sino que merma las oportunidades de alcanzar mejoras económicas, al tener que recurrir a intermediarios financieros menos viables y más costosos (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2013).

Durante 2012, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), aproximadamente el 34% de los adultos mexicanos (23,7 millones) utilizaba mecanismos alternativos para financiarse, entre los que se destacaban los préstamos mediante familiares y amigos, en cajas de ahorro, los préstamos informales o bien el empeño de algún bien. El 9,8% de los adultos (6,9 millones) afirmó utilizar tanto productos de instituciones financieras como mecanismos alternativos de crédito (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2013).

La ENIF también buscó explicar las principales causas que las personas perciben como obstáculos o barreras para acceder al crédito formal. Al respecto, casi el 60% de los adultos (42,1 millones) afirmó nunca haber solicitado un crédito formal, mientras que del 40% de aquellos que afirmaron haberlo hecho en una institución financiera (28,3 millones de personas), a aproximadamente una tercera parte le fue rechazada su solicitud (9 millones de adultos). La mayoría de los rechazos se deben a la falta de ingresos o a la insuficiencia de las garantías, además de tener problemas con el buró de crédito. Esta situación, sumada a la baja productividad y a la informalidad laboral, origina un ciclo vicioso de pobreza y marginalidad que afecta también a las personas mayores.

En efecto, el acceso a servicios financieros es bajo entre la población adulta mayor mexicana. De acuerdo con información de la ENIF 2012, solo 30 de cada 100 personas de 65 a 70 años entrevistadas reportaban tener alguna cuenta de ahorro, nómina, inversión u otra modalidad de servicio financiero con alguna institución bancaria. Entre la población adulta mayor sin jubilación el acceso a las cuentas bancarias se reduce a 20 de cada 100 individuos. En contraste, 66 de cada 100 personas mayores con pensión o jubilación cuentan con acceso a los

servicios de las instituciones bancarias. La principal causa de que los miembros de este segmento etario queden al margen de la bancarización es que sus ingresos son insuficientes o irregulares; así lo refiere el 47,2% de las personas mayores pensionadas o jubiladas sin acceso a los servicios bancarios.

Ante la carencia de acceso al sistema bancario, el 22% de la población adulta mayor guarda su dinero en casa o con familiares o conocidos, mientras que el 25,4% de aquellas que están pensionadas o jubiladas también recurren a esta opción. Entre las alternativas de ahorro informal se destaca la participación en tandas, a la que recurre un 7,6% de las personas mayores; el 3% utiliza cajas de ahorro de amigos o conocidos y el 4,3% decide prestar sus recursos. Por su parte, entre las personas mayores con pensión o jubilación el 4,8% invierte en tandas, el 4% participa en cajas de ahorro y el 2,3% decide prestar sus fondos.

La experiencia comparada de acceso al crédito para las personas mayores

Desde el sistema formal, la mayoría de los programas de acceso al crédito específico para las personas mayores son ofrecidos por entidades públicas y consisten en préstamos de bajo monto, asociados al valor de la jubilación mensual. Una de las principales barreras que presentan estos préstamos es que las personas mayores que no poseen cobertura provisional son excluidas del sistema y se ven obligadas a solicitarlos en entidades privadas (bancos, financieras), sin tasas preferenciales ni otros beneficios.

Este no es un tema menor, porque en el mundo casi la mitad de las personas mayores con la edad de jubilación no reciben una pensión (48%). Para muchos de los que sí la reciben, los niveles de las pensiones no son adecuados. Como resultado, la mayoría de las mujeres y los hombres mayores no tienen garantizada la seguridad de los ingresos, tampoco tienen derecho a jubilarse y deben seguir trabajando, siempre y cuando puedan, a menudo mal pagados y en condiciones precarias (ILO, 2014).

Las iniciativas más inclusivas de acceso al crédito para la población adulta mayor no son generadas por el sistema financiero formal, sino por los programas de microfinanzas, que no exigen como requisito que la persona mayor esté bancarizada. Estos programas alcanzan a la población de menores recursos y más vulnerable, brindan préstamos de bajo monto no asociados al ingreso de la pensión y ofrecen tasas de interés preferenciales. Suelen ser el resultado de asociaciones entre cooperativas y entidades del gobierno, en pos de soluciones crediticias para las personas mayores excluidas del circuito formal de créditos.

Los programas de créditos para las personas mayores ofrecidos por el sistema financiero formal suelen variar sus tasas, montos y plazos de devolución de acuerdo con la edad. Las tasas de interés oscilan entre el 7% y el 30%, mientras que en las entidades privadas parten del 50% y pueden llegar hasta el 106%. A

modo de ejemplo, un estudio realizado en Chile en 2014 por el Servicio Nacional del Consumidor comparó las tasas de interés entre distintas entidades oferentes de créditos (públicas y privadas): para el acceso al mismo crédito, el Banco Estado ofrecía la tasa más económica y La Polar (entidad financiera privada) la más alta, con una diferencia del 214% entre ambas.

El monto es otro indicador que experimenta modificaciones de acuerdo con la edad del solicitante. A mayor edad, menor es el monto asignado y menor el plazo para la devolución. En general, los préstamos no pueden exceder el 30% o el 40% del haber mensual del pensionado. A los 90 años el plazo de devolución es de 10 meses como máximo.

Un elemento común de casi todos los programas de crédito disponibles para las personas mayores es el límite de asignación por edad. En los programas ofrecidos por entidades públicas la edad máxima para obtenerlo oscila entre los 85 y los 90 años. Otra de las restricciones de los programas de crédito existentes es su destino: una parte importante están dirigidos a financiar el acceso o las mejoras de la vivienda. Solo algunos países abren las posibilidades de inversión de las personas mayores hacia otros ámbitos que ellas decidan, incluyendo por ejemplo la creación de oportunidades de negocios.

Por último, a las personas mayores se les suelen pedir garantías mucho más exigentes que a otros grupos de edad. El programa de crédito para viviendas sociales en el Estado Plurinacional de Bolivia es un ejemplo, puesto que como garantía se pide al solicitante que un hijo o hija actúe como codeudor —pero en ningún caso como copropietario—, con la finalidad de asegurar que la deuda contraída por la persona mayor sea completamente pagada. En otros casos, se le exige contar con una propiedad y el monto del crédito al que puede acceder está estrechamente relacionado con el valor de la misma.

En la práctica, las personas mayores no solamente se enfrentan a la discriminación por edad en el acceso al crédito, sino que muchas de las iniciativas existentes facilitan su descapitalización o la pérdida de su patrimonio. Además de afectar la capacidad financiera de las personas mayores, este hecho incide en la posibilidad de heredar el patrimonio a sus descendientes. La desigualdad implícita de tales prácticas es evidente, porque las más perjudicadas son las personas mayores pobres.

Pese a lo anterior, cuando existen la disposición y los mecanismos de exigibilidad, si es posible brindar un trato igualitario a las personas mayores en este ámbito de la realidad social. Un estudio realizado por AGE Platform Europe ofreció dos ejemplos de buenas prácticas de no discriminación en este sentido. El primero de ellos tenía por escenario a Malta, país en el que las decisiones para conceder préstamos se basaban exclusivamente en la capacidad de reembolso de una persona, independientemente de la edad del solicitante. El segundo ejemplo ocurría en Suecia, donde un amplio debate entablado en los medios de comunicación en agosto de 2008 hizo que todos los bancos del país suprimieran

voluntariamente las prácticas discriminatorias por motivos de edad en la concesión de tarjetas de crédito, préstamos e hipotecas (Naciones Unidas, 2012).

A. Los programas existentes

En la Argentina, uno de cada tres jubilados —cerca de 2 millones de personas— solicitan créditos que se descuentan directamente de sus haberes previsionales a través de distintas entidades como cooperativas, mutuales, sindicatos y bancos. En general estos créditos presentan tasas altísimas, de hasta un 159% del costo financiero total del monto solicitado.

En respuesta a las crecientes dificultades que enfrentaba la población adulta mayor en este ámbito, en 2012 se creó el Programa Argenta de préstamos para las personas mayores, por medio del Decreto N° 246/11, que es financiado con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Mediante la tarjeta Argenta se abre la posibilidad de solicitar financiamiento para el consumo o solventar viajes turísticos. La tarjeta es gratuita, no genera costos de mantenimiento y es recibida en el domicilio del titular.

Argenta brinda dos tipos de créditos para aquellas personas mayores que estén interesadas en obtenerlos: el primero ofrece un monto que va desde los 117 hasta los 2.340 dólares estadounidenses, que pueden ser devueltos en 12, 24 o 40 cuotas con la mejor tasa de interés del mercado; el segundo tipo de préstamo es para la compra de pasajes aéreos de Aerolíneas Argentinas.

Entre las principales dificultades del programa se encuentra el hecho que no todos los comercios están adheridos al sistema para el uso de la tarjeta, y que existe un límite de edad para el otorgamiento (89 años).

Desde el inicio del programa hasta comienzos de 2015 el ANSES ha entregado más de 830.000 dólares estadounidenses en más de 900.000 préstamos a jubilados y pensionados nacionales que solicitaron bienes para el consumo o pasajes de Aerolíneas Argentinas.

En Australia existen préstamos para jubilados y pensionados del Departamento de Servicios Sociales del gobierno, quienes establecen un acuerdo voluntario con esta entidad para obtener financiamiento, a pagar en un lapso corto de tiempo. Entre los requisitos de acceso se encuentra la disposición de una propiedad —que actúa como garantía del crédito—, y el monto asignado depende del valor de aquella y de la edad del solicitante. La tasa de interés mensual suele alcanzar el 5,3%.

En Bélgica, la Cooperativa de Ahorro y Crédito CREDAL creó el programa “Bienestar en tu hogar”, dirigido a personas de 65 años y más con bajos ingresos que viven en la región de Valonia. El programa ofrece microcréditos que se destinan al acondicionamiento de la vivienda de la persona mayor. Algunos de los

productos que pueden ser financiados por medio de este crédito son duchas para los baños, ascensores, camas articuladas, carro elevador y software lector para el uso de la computadora.

En el Estado Plurinacional de Bolivia existe un programa de créditos para la vivienda social dirigido a jubilados y pensionados. La vivienda debe cumplir con los siguientes requisitos: ser un bien inmueble que no tiene fines comerciales; tener un valor comercial o costo final para su construcción de entre 28.894 y 33.229 dólares estadounidenses, incluido el valor del terreno, y ser la única propiedad de los solicitantes, considerando también el cónyuge si es el caso.

Los créditos se destinan a la adquisición de una vivienda o a la refacción, remodelación, ampliación y cualquier obra de mejora de una vivienda unifamiliar, independientemente del tipo de garantía que respalde la operación crediticia, y cuando el valor de esta con las obras de mejoramiento no supere los valores comerciales máximos establecidos para una vivienda de interés social.

Para que la persona mayor pueda acceder al crédito, un hijo o hija puede servir de garante para que, en el caso de que el jubilado fallezca, el descendiente asuma la deuda. Cumpliendo con este requisito, los jubilados están habilitados para acceder a los préstamos en los tres rangos de tasas de interés y de acuerdo con los ingresos que tengan. El crédito se otorga por medio del Banco Unión.

En el Brasil existen créditos de vivienda, otorgados por el Banco de Brasil y otras entidades privadas. A partir de 2012 se elevó la edad límite de acceso desde los 75 a los 80 años. Por otra parte, el Banco Central del Brasil, mediante un convenio con el Instituto Nacional del Seguro Social, ofrece créditos para jubilados y pensionados, que no deben comprometer más del 30% de sus ingresos netos en el pago de la cuota mensual. La cantidad mínima que se presta es de 37 dólares estadounidenses y el máximo de 14.800 dólares estadounidenses. El interés del crédito fluctúa entre el 1,5% y el 2,4% mensual —cifra menor que la que cobran los bancos privados— y es posible pagarlo entre 2 y 36 cuotas.

Dos oportunidades de acceso al crédito para las personas mayores pueden identificarse en Colombia, ambas del sector privado y muy localizadas. Una es la Cooperativa Financiera CONFIAR, que ofrece líneas de crédito para que las personas mayores puedan financiar la compra de bienes y servicios con diversos requisitos según el tipo de crédito que se solicite. El segundo es el Fondo de Empleados del departamento de Antioquia “Fedean”, una empresa de ahorro y crédito del sector de la economía solidaria que ofrece créditos para jubilados y pensionados de la Gobernación, de los entes territoriales municipales y de sus instituciones descentralizadas en el departamento. Esta entidad ofrece cuatro tipos de créditos: i) crédito ordinario de libre inversión a un plazo máximo de 36 meses; ii) crédito extraordinario para resolver eventualidades o emergencias, de hasta 6 meses de plazo; iii) crédito social orientado a financiar servicios de salud, compra de electrodomésticos u otras necesidades, y iv) créditos especialmente dirigidos a personas de 75 años y más con membresía en la institución.

En los Estados Unidos la banca privada ofrece a los jubilados y pensionados la posibilidad de adelantar ingresos provenientes de sus haberes previsionales. Estos adelantos suelen otorgarse a tasas muy elevadas (entre el 27% y el 106% de interés anual), son realizados por entidades financieras privadas que exigen como requisito ser veterano de guerra, jubilado o pensionado y contar con una propiedad. Como resultado, existe un crecimiento cada vez mayor del endeudamiento de la población adulta mayor.

Durante el último tiempo se ha visto crecer la oferta de créditos para personas mayores en Francia, aunque en el caso de los créditos hipotecarios, su pago debe concluir entre los 80 y los 85 años de edad. Una experiencia particular se desarrolla en París, donde el municipio ofrece un crédito para personas de 60 años y más con plazos de pago de entre 12 a 120 meses. Las condiciones son beneficiosas y no exigen un examen de salud. Los créditos pueden destinarse a financiar un vehículo, arreglos de la casa, viajes o cualquier otro tipo de consumo. Dependiendo de la capacidad del solicitante, es posible obtener créditos de hasta 36.000 dólares estadounidenses, cuyo reembolso debe realizarse en un plazo máximo de seis años. La tasa de interés depende de la cantidad prestada y del plazo de amortización.

En la India, el Indian Overseas Bank ofrece créditos a los jubilados y pensionados por un monto máximo de 790 dólares estadounidenses, que deben ser pagados en 24 cuotas cuando el solicitante tiene 65 años o más (la mitad del plazo estipulado para los más jóvenes). Otra entidad que ofrece créditos a este sector de la población es el Punjab National Bank. Entre los 70 y los 75 años de edad el crédito no debe exceder un máximo de 18 haberes previsionales, y sobre los 75 años el máximo es de 12 haberes. La tasa de interés es variable, entre el 10% y el 14% anual en un plazo máximo de 24 meses. También existen créditos para la vivienda otorgados por el United Bank of India, a los que se puede acceder hasta los 70 años siempre que se goce de una jubilación o pensión no menor de 2.055 dólares estadounidenses. La tasa de interés oscila entre el 10% y el 12% anual y debe ser pagado en 120 cuotas como máximo antes de que la persona cumpla los 75 años.

Los créditos en Italia se rigen por el artículo 13 bis de la Ley del 14 de mayo de 2004 del Ministerio de Economía y Hacienda. Los ofrece el Prestito Pensione Quinto Più y se otorgan en convenio con el Instituto Nacional de Seguridad Social. Se puede acceder a un crédito máximo equivalente a la quinta parte del haber mensual de los jubilados o pensionados. Los límites de edad no son rígidos, pero por lo general se sitúan en los 80 años, sin necesidad de presentar garantía. El plazo máximo de pago es de 24 meses.

En el Perú, el Banco de Crédito de la Nación ofrece créditos sin garantía, para cuyo acceso se requiere ser una persona mayor que percibe ingresos por jubilación, pensión o trabajo independiente. El monto del crédito fluctúa entre los 100 y los 6.400 dólares estadounidenses, con tasas de interés de entre el 13,5% y

el 16,08% anual. La devolución se puede realizar hasta en 48 cuotas. También existe el Programa de Préstamos Multired, ofrecido por el Banco de la Nación, que permite el acceso al crédito a los pensionistas del sector público que sean clientes de esa entidad. El importe se establece sobre la base de la capacidad de pago del cliente de acuerdo a los ingresos por remuneración o pensión, aunque a medida que aumenta la edad del solicitante, el monto comprometido es menor. La tasa efectiva es del 16,08% anual y se puede pagar hasta en 36 cuotas.

En el Reino Unido se implementa el programa Pension Credit para las personas mayores, que consta de dos componentes. El primero es un crédito de garantía que otorga un monto adicional al ingreso de la jubilación y que facilita el acceso a una serie de beneficios impositivos y de descuentos en general. El segundo es un crédito de ahorro, que otorga un monto adicional a las personas mayores que poseen ahorros para su jubilación. El primero brinda 640 dólares estadounidenses semanales y el segundo 26 dólares estadounidenses semanales.

En el Uruguay no existe ningún impedimento legal para que las personas mayores accedan a los créditos de la banca privada y pública. Esto significa que el Banco Central no impone restricciones a las instituciones financieras para que otorguen créditos hipotecarios cuyo plazo de pago se extienda más allá de los 70 años de edad del solicitante o para que las personas mayores accedan a tarjetas de crédito bancarias. No obstante, en la práctica los bancos prefieren no hacerlo por razones de riesgo, y existen varias entidades del sistema financiero que exigen requisitos de edad para la solicitud de créditos o de seguros de vida (65 o 70 años).

El Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay, en su calidad de institución de seguridad social del país, otorga créditos a todas las personas que perciben haberes mensuales de esa entidad por concepto de jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, graciabes, de vejez e invalidez, pensiones especiales reparatorias y subsidios transitorios por incapacidad compensada.

Los préstamos que se conceden no deben superar los seis haberes nominales mensuales percibidos a la fecha de la solicitud, con un tope de 7.500 dólares estadounidenses al valor del año 2011. Los préstamos que brinda el Banco de Previsión Social son compatibles con los créditos personales obtenidos en el Banco de la República Oriental del Uruguay, siempre que el descuento de las cuotas de ambos no exceda el 40% de la suma de los haberes nominales de carácter permanente de todas las pasividades que percibe el afiliado al Banco de Previsión Social. Cuando existan deudas por préstamos pendientes, la cuota de retención puede llegar al 60% de los haberes nominales. Las tasas de interés van desde el 12% al 32% anual, dependiendo del número de cuotas.

El plazo de la operación, a opción del interesado, se fija en 6, 12, 18 o 24 meses, y puede efectuarse la renovación del crédito cuando se haya cumplido, como mínimo, con un 40% del plazo y las cuotas pactadas.

Las gestiones de préstamos se realizan ante el sector Control de Emisión y Retenciones, en oficinas centrales o ante las unidades descentralizadas del BPS. Pueden hacerlas directamente los titulares, presentando su cédula de identidad, o bien un apoderado debidamente autorizado, quien debe presentar además la cedula de identidad vigente del apoderado. Si el titular no concurre, deberá agregar a la documentación anterior el certificado de sobrevivencia, vigente por 24 horas.

Los descuentos correspondientes a la cuota mensual de los préstamos otorgados por el BPS se efectúan sobre las prestaciones del solicitante. Las causas de nulidad y bajas son el fallecimiento, la renuncia a la pasividad o su suspensión, la cancelación de la deuda y la insuficiencia de liquidez.

B. La discriminación por edad en el acceso al crédito en las legislaciones nacionales

En el ámbito de la CEPAL, los países de América Latina y el Caribe se han comprometido a fomentar el acceso de las personas mayores al crédito y han incorporado medidas específicas en los instrumentos adoptados en la primera y la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento.

En la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en la primera Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento, de 2003, los Estados miembros de la CEPAL reconocieron que muchas personas mayores desearían seguir trabajando o desarrollando proyectos que les permitan generar ingresos, mantenerse activas o buscar su realización personal. No obstante, en la mayoría de los casos no cuentan con el acceso al crédito ni a la capacitación necesarios para desarrollar estas actividades. En respuesta a esta problemática, los países acordaron promover el acceso, en condiciones de igualdad, al empleo decente, a la formación continua y al crédito para emprendimientos propios o comunitarios.

Nueve años más tarde, en la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, adoptada en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento, los países se comprometieron a estimular el emprendimiento y facilitar el acceso al crédito para fomentar el derecho de las personas mayores a trabajar y realizar actividades que generen ingresos.

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, las personas mayores siguen siendo discriminadas en el acceso al crédito. No se trata de episodios aislados, sino de una práctica sistemática que es el resultado de una conducta social profundamente arraigada, caracterizada por un trato peyorativo y vejatorio de este grupo social, al que se le impide o dificulta el pleno ejercicio de sus derechos en razón de su edad, al margen de sus méritos o comportamientos individuales.

Los programas analizados en el apartado anterior demuestran que a las personas mayores se les niega o dificulta el acceso al crédito solo por su edad avanzada sin mediar la evaluación de su capacidad de reembolso, como ocurre con el resto de los solicitantes. En América Latina esta práctica no siempre se corrige de manera efectiva mediante la legislación, e incluso en algunos casos es ese mismo marco normativo el que restringe el acceso al crédito destinado a ciertos ámbitos, como el de la actividad productiva o la vivienda. No hay una consideración de la necesidad de crédito para afrontar contingencias, como una emergencia de salud, o para el consumo ya sea mediante el equipamiento para el hogar o la realización de gastos más significativos relacionados con la calidad de vida de las personas mayores.

En efecto, en al menos la mitad de los países de la región que cuentan con una legislación específica de protección de las personas mayores se establece la necesidad de que se favorezca su acceso al crédito, pero la mayoría no contempla garantías suficientes para que ello sea efectivo. En varios casos se trata de un reconocimiento nominal que requiere un mayor desarrollo institucional.

Las legislaciones establecen el acceso al crédito para el desarrollo de las actividades económicas de las personas mayores, aunque bajo diferentes modalidades de inclusión. En Colombia, el artículo 17 de la Ley 1251, de 2008, señala que en el plan nacional se tendrá en cuenta el desarrollo de mecanismos para el acceso al crédito con propósitos productivos. En Nicaragua, el artículo 6 de la Ley 720, de 2009, indica que las personas mayores son sujetos y beneficiarias de políticas de crédito por parte de las instituciones del Estado que atienden al sector productivo, siempre y cuando desarrollen algún tipo de actividad económica. Por último, la Ley de protección para las personas de la tercera edad de Guatemala, de 1996, determina que el acceso al crédito está restringido para las agrupaciones, cooperativas, clubes de servicio y pequeñas empresas de personas mayores, aunque se fija como parte de las obligaciones del Estado la de su provisión.

En otros países el acceso al crédito se limita a la vivienda como destino de los fondos. En Guatemala, el artículo 18 de la ley de 1996 aludida señala que el Estado promoverá programas de vivienda en los que se considere a las personas mayores como sujetos de crédito, tanto a nivel público como privado, y en la República Dominicana, el Estado tiene el deber de brindar facilidades de crédito para la población adulta mayor en sus programas de viviendas, según lo estipula la Ley 352, de 1998. Por último, en México corresponde a las instituciones públicas de viviendas de interés social garantizar las acciones necesarias a fin de concretar programas que permitan a las personas mayores la obtención de créditos accesibles para adquirir una propia o bien remodelarla, en caso de que ya se cuente con ella; así lo determina la Ley de los derechos de las personas adultas mayores, de 2002.

Solo en Costa Rica y el Paraguay el acceso al crédito no está restringido a algún ámbito en particular. En el primer país, la prerrogativa es parte de los derechos

para mejorar la calidad de vida que se consideran en el artículo 3 de la Ley 7935, de 1999. El Paraguay es el único país en el que se establece la igualdad de trato en este campo específico, pues en el artículo 3 de la Ley 1885, de 2002, se señala que: “toda persona de la tercera edad [...] goza del pleno ejercicio de sus derechos civiles, comerciales y laborales en igualdad de condiciones con los demás sujetos de crédito, sin que la edad constituya impedimento alguno para contraer obligaciones ante terceros”.

**PROPUESTA DE LA SENADORA
MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ
SOBRE ABUSO SEXUAL**

**PROPUESTA DE LA SENADORA MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ
(MÉXICO) PARA LA REUNIÓN DE EQUIDAD Y GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD
DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO (parlatino)**

**TEMA: ABUSO SEXUAL
LA HABANA, CUBA 5 Y 6 DE JUNIO**

1. ANTECEDENTES.

Del 3 al 5 de diciembre, se llevó a cabo la Reunión de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud del Parlamento Latinoamericano, en el cual se discutieron diversos temas tales como: Ley marco sobre violencia escolar, estancias infantiles y abuso sexual.

México, a través de la suscrita informó los avances relativos en el tema de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁷ (LGDNNA). Señaló que en la elaboración de la LGDNNA uno de los temas prioritarios que fue abordado fue el abuso sexual.

Indicó que en México, según datos del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México, 5.5% de la población de niñas, niños y adolescentes han sido víctimas de violencia sexual infringida en la mayoría de los casos por padres o progenitores, familiares o personas que conviven con ellos. Y desde el análisis de la perspectiva de género¹⁸, el UNICEF ha señalado que las víctimas más comunes en el abuso sexual son niñas en promedio de 5 años de edad. De igual manera, se identificó que el abuso sexual se registra en instituciones educativas, contra estudiantes de preescolar, primaria y secundaria por parte de maestros, maestras, conserjes y otras trabajadoras (es) en el ámbito escolar.

En 2002, la Organización Mundial de la Salud (OMS) reportó que 150 millones de niñas y 73 millones de niños menores de 18 años de edad experimentaron relaciones sexuales forzadas u otras formas de violencia sexual con contacto

¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014

¹⁸ Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género (Artículo 5 fracción VI de la Ley General para la Igualdad de Género, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>).

físico¹⁹. Señaló que varios millones más están siendo explotados por la prostitución o a pornografía cada año, la mayoría de las veces debido a las falsas promesas y un conocimiento limitado de los riesgos. Sin embargo, señaló que la verdadera magnitud de la violencia sexual está oculta, debido a la ilegalidad de la que es parte, además de que la mayoría de las niñas niños y las familias no denuncian los casos de abuso y explotación a causa del estigma, el miedo y la falta de confianza en las autoridades, así como la tolerancia social y la falta de conciencia que contribuyen a que no denuncien muchos de los casos.

Al respecto, el UNICEF en 2015, señaló que cada hora de cada día 228 niños y principalmente niñas son explotados sexualmente en América Latina y el Caribe²⁰. Señaló que información recopilada de distintos países de la región de América Latina y el Caribe muestra que el 70% y el 80% de las víctimas de abuso sexual son niñas, que en la mitad de los casos los agresores viven con las víctimas y en tres cuartas partes son familiares directos.

De igual manera, algunas organizaciones no gubernamentales²¹ han denunciado la dificultad para la recolección de datos sobre violencia sexual.

Es en este marco, que el Estado mexicano a través de la Senadora Martha Elena García Gomez, propone en el marco de la Reunión de la Comisión de Equidad y Género, Niñez y Juventud del PARLATINO la siguiente:

2. PROPUESTA

Que en el contexto del proceso de discusión y aprobación que el Senado Mexicano llevó a cabo para la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se proponen las reformas y adiciones mínimas legislativas que cada Estado miembro del PARLATINO deberá realizar para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes a vivir libres de violencia sexual.

2.1 CONSIDERACIONES GENERALES

2.1.1 Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos²².

¹⁹ UNICEF (2006), Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, disponible en: http://www.unicef.org/violencestudy/reports/SG_violencestudy_sp.pdf

²⁰ UNICEF Argentina (2015), Comunicado de prensa, disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/media_13782.htm

²¹ Iniciativa de investigación en violencia sexual, SVRI (2009), Violencia Sexual en Latinoamérica y el Caribe: Análisis de datos secundarios, disponible en: http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/violencia_sexual_la_y_caribe_2.pdf

- 2.1.2 Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como prevenir su vulneración.
- 2.1.3 Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno.
- 2.1.4 Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de los tratados internacionales en la materia.
- 2.1.5 Considerar el interés superior de la niñez de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector²³.
- 2.1.6 Garantizar el máximo bienestar posible privilegiando el interés superior de niñas, niños y adolescentes, así como garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales²⁴.
- 2.1.7 Observar como mínimo y no limitativo en todas las actuaciones los siguientes principios: el interés superior de la niñez, la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad, la progresividad, la igualdad, la no discriminación y la autonomía progresiva²⁵.

²² Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (ARTÍCULO 1 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN))

²³ARTÍCULO 3 párrafo1 de la CDN. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

²⁴ ARTÍCULO 4 de la CDN. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

²⁵ARTÍCULO 5 de la CDN: Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

2.2 CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

- 2.2.1 Que los Estados miembros del PARLATINO, incluyan en su legislación para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes o de derechos humanos: **“El derecho a una vida libre de violencia para las niñas, niños y adolescentes”**, el cual garantice: Que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y libre desarrollo de su personalidad. Además deberán establecer como mínimo las siguientes disposiciones:
- 2.2.2 Establecer la obligación de toda persona que tenga conocimiento de casos de niñas, niños y adolescentes que sufran o hayan sufrido cualquier forma, violación de sus derechos, hacerlo del conocimiento inmediato de las autoridades competentes, de manera que pueda seguirse la investigación correspondiente y en su caso, instrumentar medidas de protección en términos de las disposiciones aplicables.
- 2.2.3 Señalar que niñas, niños y adolescentes deben disfrutar de una vida plena, digna y en condiciones que garanticen su desarrollo integral.
- 2.2.4 Que las autoridades respectivas, garanticen en el ámbito de sus competencias las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños y adolescente se vean afectados por:
- El descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual (de acuerdo con lo dispuesto por la Convención de los Derechos del Niño y los protocolos que se deriven de ésta); la trata de personas menores de edad, el abuso sexual infantil, la explotación sexual infantil con o sin fines comerciales o cualquier otro tipo de explotación, y demás conductas punibles establecidas en los códigos y leyes en la materia;
 - El tráfico de personas menores de edad;
 - El trabajo antes de la edad mínima de quince años (Disposición acorde con lo dispuesto por el Convenio 138 de la OIT²⁶).
 - La incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral.

²⁶ Organización Internacional del Trabajo.

- 2.2.5 Las autoridades competentes deberán considerar la perspectiva de género en las situaciones de violencia, la cual pretende determinar las diferencias existentes entre niñas y niños no sólo por su determinación biológica, sino por las diferencias culturales asignadas a ellos y a partir de ella establecer las medidas especiales de carácter temporal²⁷ que permitan eliminar la desigualdad y la discriminación en contra de las niñas. En este sentido, la legislación deberá establecer las disposiciones que orientarán las políticas de prevención, protección, atención, sanción y erradicación de tales supuestos.
- 2.2.6 Las autoridades competentes, estarán obligadas a implementar medidas especiales para prevenir, sancionar y reparar las conductas que impliquen cualquier tipo de violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes en sus legislaciones a efecto de brindarles mayor protección, en especial a aquéllas niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad (trata de personas menores de edad, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales o cualquier otro tipo de explotación, estupro, pornografía sexual infantil y cualquier otra conducta tipificada en la legislación de cada Estado miembro).
- 2.2.7 Las autoridades competentes deben estar obligadas a la adopción de medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar la reincorporación a la vida cotidiana. La recuperación y restitución de derechos, deberá asegurar un ambiente que fomente la salud física y psicológica, así como el respeto y la dignidad de las y los involucrados.
- 2.2.8 En todos los casos, los protocolos de atención deberán considerar la edad, madurez, desarrollo evolutivo y cognoscitivo de niñas, niños y adolescentes para la implementación de acciones de asistencia y protección respectivas, y la reparación integral del daño. De igual manera, las autoridades competentes deberán implementar acciones específicas para alcanzar la eliminación de costumbres, tradiciones, prejuicios, roles y estereotipos sexistas o de cualquier otra índole que contribuyan a la promoción de la violencia sexual.

²⁷ Recomendación General Número 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20%28Spanish%29.pdf>

- 2.2.9 Las autoridades sanitarias deberán proporcionar asesoría y orientación sobre salud sexual y reproductiva a niñas, niños y adolescentes y desarrollar la atención sanitaria preventiva, así como la orientación a quienes ejerzan patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, así como la educación y servicios en materia de salud sexual reproductiva.
- 2.2.10 Las autoridades sanitarias garantizarán medidas para que los servicios de salud detecten y atiendan de manera especializada los casos de víctimas de delitos sexuales.
- 2.2.11 Las autoridades educativas garantizarán la educación sexual integral conforme a la edad, madurez, desarrollo evolutivo y cognoscitivo que les permitan a las niñas, niños y adolescentes ejercer de manera informada y responsable sus derechos consagrados en las disposiciones nacionales e internacionales de los que el Estado miembro forme parte.
- 2.2.12 Que los Estados miembros del Parlatino, establezcan **el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral**, el cual deberá contener el derecho de éstos a vivir en un medio ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar, crecimiento saludable y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, ético, cultural y social, debiendo establecer como edad mínima para contraer matrimonio la edad en la que niñas, niños y adolescentes adquieran la mayoría de edad de acuerdo con la legislación de cada Estado miembro.
- 2.2.13 Las autoridades competentes garantizarán la protección de la identidad e intimidad de niñas, niños y adolescentes que sean víctimas, ofendidos, testigos o que estén relacionados de cualquier manera en la comisión de un delito, a fin de evitar su identificación pública.

**CUADRO DE PROPUESTAS
LEGISLATIVAS SOBRE LOS DERECHOS
DE LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y
ADOLESCENTES 2014- 2015**

**CUADRO SOBRE PROPUESTAS LEGISLATIVAS SOBRE
LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES 2014- 2015²⁸
MÉXICO**

Proponente	Iniciativa	Estatus
De las Senadoras Hilda Esthela Flores Escalera, Juana Leticia Herrera Ale, María Cristina Díaz Salazar, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, Lilia Guadalupe Merodio Reza, Diva Hadamira Gastélum Bajo y María Elena Barrera Tapia.	<p>Punto de acuerdo que exhorta a las entidades federativas a reforzar medidas de prevención y atención de la violencia y maltrato infantil, así como a adoptar medidas evitar la revictimización de niñas y niños durante procesos legales.</p> <p>Gaceta del Senado. No.127, 21 de abril de 2015. http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54078</p>	Se turnó a la Comisión de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.
De la Comisión de Asuntos Migratorios.	<p>Punto de acuerdo que exhorta a la Cámara de Diputados a asignar recursos específicos a la Secretaría de Gobernación para que diseñe e implemente un programa de atención jurídica, psicológica, física y emocional para niños y adolescentes migrantes que se encuentren en proceso de repatriación y que hayan sido víctimas de abuso sexual o violencia doméstica; asimismo, exhorta a la Secretaría de Gobernación a coordinar esfuerzos interinstitucionales de diferentes dependencias del ámbito federal a fin de incentivar la permanencia de niños y adolescentes en sus localidades de origen.</p> <p>Gaceta del Senado. No.77, 05 de febrero de 2015. http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52584</p>	Fue aprobado en votación económica.
De la Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.	<p>Punto de acuerdo que exhorta a las legislaturas de las entidades federativas y del Distrito Federal a revisar sus tipos penales de abuso sexual y de otras formas de violencia en donde las víctimas sean menores de 18 años de edad, con la finalidad de realizar las modificaciones que estimen pertinentes bajo los criterios internacionales que establecen la Convención de los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.</p> <p>Gaceta del Senado. No.69, 09 de diciembre de 2014. http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=51890</p>	Fue aprobado en votación económica.

²⁸ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

De la Sen. Martha Elena García Gómez.	<p>Punto de acuerdo que exhorta a las 32 entidades federativas a revisar sus tipos penales de abuso sexual y de otras formas de violencia en donde las víctimas sean menores de 18 años de edad, con la finalidad de realizar las modificaciones que estimen pertinentes bajo los criterios internacionales que establecen la Convención de los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.</p> <p>Gaceta del Senado. No.35, 21 de octubre de 2014. http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50612</p>	Se turnó a la Comisión de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.
Del Sen. José María Martínez Martínez.	<p>Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y del Código Penal Federal, en materia de violencia y maltrato infantil.</p> <p>Gaceta del Senado. No.11, 17 de septiembre de 2014. http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50236</p>	Se turnó a las Comisiones Unidas de Derechos de la Niñez Y de la Adolescencia, de Atención a Grupos Vulnerables y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de la Familia y Desarrollo Humano.
De la Primera Comisión.	<p>Punto de acuerdo por el que se solicita al Ejecutivo Federal, a los gobernadores de las entidades federativas y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que intensifiquen las acciones para prevenir, atender y castigar de manera efectiva la violencia sexual contra las niñas y los niños, así como elaborar y, en su caso, actualizar protocolos de atención a las víctimas.</p> <p>Gaceta del Senado. No.22, 26 de agosto de 2014. http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=49921</p>	Fue aprobado en votación económica.
De los Senadores Gabriela Cuevas Barrón, Juan Carlos Romero Hicks, Víctor Herмосillo y Celada, Adriana Dávila Fernández, Ana Gabriela Guevara y Dolores	<p>Punto de acuerdo que exhorta a la Secretaría de Gobernación a coordinar esfuerzos interinstitucionales que incentiven la permanencia de niñas, niños y adolescentes en sus comunidades de origen; a la Cámara de Diputados a que le asigne recursos específicos a la Secretaría de Gobernación a fin de crear un programa de atención jurídica, psicológica, física y emocional para niñas y adolescentes migrantes</p>	Se turnó a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Senadores.

Padierna Luna.	<p>que se encuentren en proceso de repatriación y que hayan sido víctimas de abuso sexual o violencia doméstica.</p> <p>Gaceta del Senado. No.21, 20 de agosto de 2014. http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=49735</p>	
De los Diputados Miguel Alonso Raya y Verónica Juárez Piña.	<p>Punto de acuerdo que exhorta al gobernador del estado de Guanajuato a tomar las medidas necesarias y urgentes a fin de prevenir y atender las violaciones de niñas y niños en las escuelas del estado de Guanajuato.</p> <p>Gaceta del Senado. No.08, 11 de junio de 2014. http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=48227</p>	Se turnó a la Segunda Comisión.

**HOJA DE DATOS. LA VIOLENCIA
CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES EN AMÉRICA LATINA**

HOJA DE DATOS. LA VIOLENCIA¹ CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN AMÉRICA LATINA.

DATOS GENERALES*

- América Latina, con una población de más de 190 millones de niños es una de las regiones más desiguales del mundo y con mayores índices de violencia, que afectan principalmente a mujeres, niños y niñas.
- Pese a los avances hechos en la región por parte de los Estados, que se obligan a través de la ratificación de instrumentos internacionales, y pese a la mejora de las condiciones de vida de los niños y adolescentes, todavía hoy miles de niños siguen esperando el reconocimiento de su derecho a vivir una vida digna, libre de violencia y a la protección frente a cualquier forma de abuso o explotación.
- Millones de niños y niñas en nuestro continente viven bajo temor de ser víctimas de violencia en la casa, en la escuela, en la calle y en las instituciones del Estado.
- La violencia contra las mujeres y los niños/as representa una de las violaciones de los derechos humanos más extendida que les niega la dignidad, la igualdad, la seguridad, la autoestima y el derecho a gozar de las libertades y derechos fundamentales.²
- La violencia física y psicológica que sufren los niños y niñas incluye las ejecuciones extrajudiciales, las torturas, los tratos o penas inhumanos o degradantes, los castigos físicos aún en el seno familiar, el abuso sexual, la explotación sexual, la trata y el tráfico.
- La falta de sistemas de información sobre la magnitud de la violencia por cada tipo de comportamiento violento tanto a nivel nacional como local no contribuye al desarrollo de mejores intervenciones para su prevención y control.

VIOLENCIA EN LA FAMILIA

Principales formas de violencia: castigo físico como una forma de disciplina, abuso sexual, abandono y explotación económica.

- Según las estimaciones disponibles, cada año más de 6 millones de niños/as sufren abuso severo en los países de la región y más de 80,000 mueren a causa de la violencia doméstica.³

* Estudio del Secretario General de la ONU sobre la Violencia contra los Niños, consultado el 02 de junio de 2015 en la URL: <http://www.unicef.org/lac/hoja1%281%29.pdf>

- Estudios disponibles evidencian que entre un 10% y un 36% de las mujeres, según el país, han sido objeto de violencia física o sexual.⁴

- El abuso sexual es el maltrato infantil menos denunciado, los agresores suelen ser varones y 8 de cada 10 casos son los padres, esposos o parientes.

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.⁶

- El castigo físico es práctica habitual como forma de crianza y disciplina en todos los países. Ningún país prohíbe expresamente por ley el castigo físico en la familia⁷. Los niños/as entre 0 y 12 años son las principales víctimas.

- En una encuesta 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.⁸ En Chile, un 75.3% de los niños y niñas entrevistados en un estudio sobre maltrato infantil recibe algún tipo de violencia por parte de sus padres. Más de la mitad recibe violencia física y uno de cada cuatro violencia física grave⁹.

VIOLENCIA EN LA ESCUELA

Principales formas de violencia: castigo físico, abuso sexual, violencia entre iguales y exclusión.

- Los niños de preescolar y básica son el grupo más afectado por el castigo físico, los mayores reportan sufrir mayoritariamente maltrato psicológico a través de insultos, amenazas y humillaciones¹⁰.

- El castigo físico en las escuelas está prohibido por ley en: Ecuador, Honduras, República Dominicana y Venezuela¹¹.

- Las adolescentes reportan acoso sexual y chantaje vinculado a la obtención de buenas calificaciones¹².

- Los conflictos armados, junto al tráfico de drogas, y a la disponibilidad de armas pequeñas en países como Colombia y Brasil constituyen una grave amenaza para el derecho de los niños a recibir una educación apropiada y de calidad. En otros, como Guatemala y México la exclusión por razones étnicas continúa limitando el derecho de los niños indígenas, especialmente las niñas a completar el ciclo de la educación.

- Existe discriminación y exclusión en el acceso a una educación de calidad e inclusiva de los niños que viven en áreas rurales, indígenas y afrodescendientes así como de las adolescentes embarazadas.
- Los estudios destacan especialmente la violencia entre pares, tráfico de armas y drogas y falta de recursos materiales y humanos como las principales causas de la violencia en la escuela.

VIOLENCIA EN LA COMUNIDAD

Principales formas de violencia: homicidios, asesinatos de niños y adolescentes, explotación sexual comercial y trata, actividades vinculadas con el crimen organizado transnacional (tráfico de armas, drogas y personas).

- En términos absolutos se estima que en América Latina y el Caribe mueren por homicidio entre 100,000 y 120,000 personas al año.¹³
- El 28% de las víctimas de homicidio corresponden a adolescentes entre 10 y 19 años. Brasil, Colombia, El Salvador y Venezuela tienen los índices de homicidios más altos entre hombres de 15 a 24 años.
- Según datos de Casa Alianza, en el 2005 en Guatemala fueron asesinados 334 menores de 18 años y en Nicaragua 95. En Honduras, entre enero 2002 y enero 2006, han sido asesinadas 1,976 personas menores de 23 años.
- Según el Instituto Interamericano del Niño, en América Latina aproximadamente 2 millones de niñas y niños son explotados sexualmente¹⁴. Estudios¹⁵ realizados en Centroamérica muestran que las víctimas son de ambos sexos pero la mayoría son niñas; de las víctimas entrevistadas para estos estudios, el 57% han sido expulsados de sus familias y muchos han huido de sus hogares por problemas de maltrato y abuso; 79.1% de las víctimas fueron insertados en esta forma de explotación cuando tenía 15 años o menos; la mayoría no estudian. Los niños y niñas víctimas sufren violencia física, agresiones sexuales, enfermedades de transmisión sexual incluido VIH/SIDA y abortos clandestinos.
- Hoy en América Latina y el Caribe hay 32,000 niños menores de 15 años afectados por VIH/SIDA¹⁶ y cerca 740,000 adolescentes entre 15 y 24 años¹⁷.
- En América Central y México se calcula que existen en torno a 82,000 miembros de maras o pandillas con edades entre 13 y 29 años.¹⁸
- La falta de estadísticas fiables sobre el número de menores de 18 años involucrados en las pandillas y el mal manejo mediático y político que se hace del tema en algunas ocasiones, ha llevado a crear un clima de opinión que

responsabiliza a los jóvenes, y en particular a los pobres, del aumento de la inseguridad y violencia en la región.

- Los datos oficiales de algunos países como Honduras, El Salvador y Panamá indican que los porcentajes de delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes oscilan entre un 5 y un 10% del total y la mayoría son delitos menores como robos.

- Los procesos represivos y “de mano dura” puestos en marcha por los gobiernos de Centroamérica para luchar contra la delincuencia juvenil, en algunos casos violan los derechos humanos, y no se ha demostrado que hayan tenido impacto en los niveles de seguridad ciudadana porque no atacan las causas estructurales del problema: inequidad, exclusión y falta de oportunidades para los jóvenes y sus familias, entre otras.

Notas

1 Violencia: “El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas posibilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.” Informe Mundial sobre Violencia y Salud. Organización Mundial de la Salud “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, 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.” Artículo 19, Convención sobre los Derechos del Niño.

2 Informe sobre Violencia Domestica contra las Mujeres y las Niñas. UNICEF Innocenti Digest . N. 6 2000.

3 Violence in Latin America and the Caribbean. A Framework for Action. Technical Study Sustainable Development Department Inter-American Development Bank. 1999.

4 Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe: M Buvinic, A. Morrison y MB Orlando. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

5 Informe Nacional en Seguimiento a la Cumbre Mundial a favor de la Infancia. Gobierno de la República de Costa Rica. 2000.

6 Violencia Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe: M Buvinic, A. Morrison y MB Orlando. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

7 Brasil, Costa Rica y Colombia tienen en marcha reformas legales para prohibirlo. Save The Children-Sweden. Putting an End to Legalized Violence Against Children. Legal Framework Against Corporal Punishment in Latin America. Save the Children Suecia. 2005.

8 Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000. citado en Muñoz et al (2004) Creencias actitudes y prácticas sobre violencia en Bogotá, Cali y Medellín: Línea de Base.

9 Tercer Estudio de Maltrato Infantil en Chile. Unicef 2006.

10 Resumen de los resultados de las Consultas Nacionales con 2000 niños y niñas de América Latina. Documento preliminar. Secretaria Regional para el Estudio Mundial sobre Violencia contra los niños en América Latina. Mayo 2005.

11 Poniendo Fin a la Violencia Legalizada contra los Niños: Marco Jurídico de protección en América Latina. Save The Children 2005.

12 Resumen de los resultados de las Consultas Nacionales con 2000 niños y niñas de América Latina. Documento preliminar. Secretaria Regional para el Estudio Mundial sobre Violencia contra los niños en América Latina. Mayo 2005.

13 Guía para la vigilancia epidemiológica de violencia y lesiones. Concah Eastman y Villaveces. Organización Panamericana de la Salud. 2001.

14 Boletín del IIN, OEA, 1998.

15 Estudios realizados por OIT, IPEC en América Central y Republica Dominicana.

16 y 17 UNAIDS, 2006 Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS.

18 Central America and Mexico gang assessment. USAID Bureau for Latin America and Caribbean Affairs, April 2006

**RESOLUCIÓN DE LA OEA SOBRE
PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA
EXPLOTACIÓN SEXUAL, TRÁFICO Y TRATA
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
ASAMBLEA GENERAL
CUADRAGÉSIMO CUARTO PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES
Asunción, Paraguay
Del 3 al 5 de junio de 2014

AG/RES. 2828 (XLIV-O/14)²⁹
PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL, TRÁFICO Y
TRATA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

(Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2014)

LA ASAMBLEA GENERAL,

TENIENDO PRESENTE:

La resolución AG/RES. 2771 (XLIII-O/13), “Prevención y erradicación de la explotación sexual, tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes”, así como las demás resoluciones adoptadas por la Asamblea General en años anteriores sobre el tema de la explotación sexual, tráfico y trata de personas; y

La importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por Naciones Unidas en 1989 y su Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía de 2000, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2006, la Primera Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, celebrada en Venezuela, la Declaración y el Plan de Acción de Río de Janeiro para Prevenir y Detener la Explotación Sexual de Niños y Adolescentes de 2008, la Declaración de Salvador sobre Estrategias Amplias ante Problemas Globales: los Sistemas de Prevención del Delito y Justicia Penal y su Desarrollo en un Mundo en Evolución, emanada del XII Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal realizado en Salvador, Brasil, en 2010;

RECORDANDO las resoluciones aprobadas por el Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) en relación con la prevención y erradicación de la explotación sexual, tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes, particularmente la resolución CD/RES. 10 (82-R/07), adoptada en Cartagena de Indias, Colombia, en 2007, que estableció el Programa Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual

²⁹ Resolución consultada el 27 de mayo de 2015 en la página URL: <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>

Comercial, Tráfico Ilícito y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, y encomendó a la Dirección General del IIN el desarrollo de una propuesta de trabajo conjunto en el marco de esta iniciativa, al tiempo que respaldó la creación de un observatorio sobre este tema;

TOMANDO EN CUENTA que el portal “Nuestra voz a colores” pone al alcance de las organizaciones de adolescentes recomendaciones e información que incrementan sus capacidades de autoprotección ante las diferentes formas de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (ESNNA) y que durante el 2014 estará al servicio de la preparación del II Foro de Niños, Niñas y Adolescentes lo que se espera sea un hito en el proceso de promoción de liderazgos de adolescentes en la promoción de sus derechos y en la consolidación de iniciativas por parte de los Estados, concernientes a la erradicación de todas las formas de violencia;

RECONOCIENDO los avances realizados por el IIN en el cumplimiento de sus mandatos en el marco de la implementación del Plan de Acción 2011-2015, los cuales han sido dados a conocer a través de sus informes anuales a la Asamblea General y al Consejo Permanente en aplicación de las resoluciones anuales aprobadas en el seno de la Asamblea General. Asimismo, los informes anuales al Secretario General sobre el estado de situación de abordaje de la ESNNA en los Estados Miembros, en cumplimiento del mandato contenido en la resolución AG/RES. 1667 (XXIX-O/99);

CONSIDERANDO:

Que la explotación sexual, tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes siguen afectando de manera considerable a nuestros Estados, por lo que se hace necesario seguir implementando políticas y estrategias efectivas que permitan combatir estos actos delictivos y que tomen en cuenta las nuevas modalidades que adquieren;

La importancia de que se continúe avanzando en los esfuerzos nacionales, bilaterales, subregionales y regionales tendientes a fortalecer la cooperación en materia de lucha contra la explotación sexual, tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes; y

Que en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, los Estados Miembros reafirman la importancia de que todos los niños y las niñas tengan acceso a la educación, así como la importancia de los programas que fomentan el ingreso y permanencia de la población estudiantil en el sistema escolar y que evite su deserción; y de los programas que brindan apoyo a los niños que de otra forma serían marginados, discriminados y quedarían fuera del acceso a los programas escolares, incluyendo niños, niñas y adolescentes indígenas y de grupos minoritarios, vulnerados en sus derechos, con discapacidades, dentro del sector laboral, afectados por conflictos, otras emergencias de carácter humanitario y adolescentes infractores de la ley, lo que reafirma la necesidad de que las

acciones de prevención y erradicación de la ESNNA estén articuladas dentro de sistemas de protección integral de los derechos;

TENIENDO PRESENTE:

Que el IIN ha continuado avanzando en la implementación del Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, el que incluye tres áreas de trabajo, a saber: 1) recopilación y actualización de información acerca de la temática de ESNNA en la región y ponerla a disposición de los Estados Parte; 2) generación de información y conocimiento sobre el tema de ESNNA que ayude a los Estados Parte en el diseño e implementación de sus políticas y acciones destinadas al abordaje de esta problemática; y 3) formación de recursos humanos y asistencia técnica especializada a los Estados Parte; y

Que a partir de 2014 la Asamblea General de Naciones Unidas ha designado el 30 de julio como Día Mundial contra la Trata de Personas, por lo que el Hemisferio se une a dicho llamado para fortalecer acciones encaminadas a visibilizar y erradicar este flagelo que afecta particularmente a niñas, niños y adolescentes; y

TOMANDO EN CUENTA:

La realización del XXI Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, a celebrarse en Brasilia, Brasil, en diciembre del 2014, convocado en torno al tema “Violencia contra niños, niñas y adolescentes. A 25 años de la Convención de los Derechos del Niño”, que incluirá entre sus ejes temáticos la “Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en las Américas”, que se centrará en los Planes Nacionales de los Estados de la región y dará seguimiento a las recomendaciones contenidas en el Compromiso de Río (2008); y

Que como parte del XXI Congreso Panamericano se celebrara el II Foro de Niños, Niñas y Adolescentes que incluye entre sus objetivos fomentar el liderazgo de adolescentes en la promoción de sus derechos y el incentivar en los Estados iniciativas concernientes a la erradicación de todas las formas de violencia,

RESUELVE:

1.- Tomar nota de los avances producidos en la consolidación y profundización del Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, en sus tres componentes en el marco del Plan de Acción 2011-2015, y acompañar los esfuerzos realizados para mejorar la protección de las niñas, los niños y las/los adolescentes frente a las nuevas modalidades de explotación sexual en el continente.

2.- Instar al Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) a que continúe desarrollando, con apoyo de los Estados Miembros, nuevas modalidades para la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de capacidades técnicas para la erradicación de estas formas de violación de los derechos humanos.

3.- Reconocer el trabajo realizado por el IIN en el marco del Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, en la reformulación y actualización permanente del Portal AnnaObserva (www.annaobserva.org) que coadyuva a una mayor interacción, y en la edición de las Notas Temáticas cuatrimestrales en los idiomas español e inglés que permiten a los Estados obtener información actualizada periódicamente sobre esta temática; resaltándose el uso de las nuevas tecnologías en el desarrollo de estas actividades.

4.- Valorar los esfuerzos del IIN en el área de la cooperación con las Comisiones Nacionales contra la Explotación Sexual de los Estados del sistema interamericano, contando a la fecha con una amplia red de enlaces técnicos en Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) e instar al IIN a que continúe promoviendo y fortaleciendo la cooperación horizontal y la coordinación de esfuerzos entre estas instancias gubernamentales y al interior de los Estados, impulsando la adopción y aplicación de normas jurídicas efectivas para prevenir y erradicar estos actos delictivos, respetando los derechos humanos.

5. Apoyar la continuidad del trabajo que el IIN viene realizando en referencia a la participación infantil y adolescente en materia de políticas públicas, en concordancia con las recomendaciones del Tercer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes.

6. Solicitar al IIN continúe dando amplia difusión a los informes y estudios realizados en referencia a la temática de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (ESNNA).

7. Alentar al IIN y a los Estados a que continúen promoviendo la realización de encuentros regionales y subregionales sobre “Prevención, protección y restitución de derechos frente a la ESNNA” como los celebrados en Costa Rica (2010), Jamaica (2011), Asunción (2012) y El Salvador (2013), los cuales contribuyeron a la publicación de la serie denominada “Buenas prácticas”.

8. Encomendar al Secretario General que continúe coordinando el Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes directamente con el IIN, la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) y la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, promoviendo el trabajo conjunto en las aéreas en que esto sea pertinente.

9. Solicitar al IIN y a la SSM que continúen coordinando sus acciones para brindar asesoramiento a los Estados Miembros que así lo requieran, en sus

esfuerzos por adoptar, enmendar e implementar y evaluar la normativa interna destinada a prevenir y combatir la explotación sexual, el tráfico y la trata de niños, niñas y adolescentes, la legislación específica sobre autorizaciones de viaje y el mejoramiento los controles migratorios.

10. Solicitar al IIN que continúe informando a los Estados Miembros sobre las experiencias exitosas y avances logrados en la materia, incluyendo los logros en la atención a las víctimas y el combate del delito desde los ámbitos locales o de la comunidad.

11. Tomar conocimiento de la tarea de promoción y monitoreo permanente de las adhesiones de los Estados del sistema interamericano a los instrumentos internacionales relacionados con la ESNNA, tráfico y trata, y congratularse de la adhesión de Dominica a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (17 de febrero de 2013) y al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (17 de mayo de 2013).

12. Alentar a los Estados Miembros a que consideren procurar otras formas de incrementar los recursos asignados al IIN, teniendo en cuenta la ampliación del ámbito de aplicación de la presente resolución, e invitar a los observadores permanentes, organismos financieros internacionales, organizaciones regionales, subregionales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales a que contribuyan al financiamiento del Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes y al Fondo Específico del Observatorio sobre Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, así como a la labor de la Coordinación contra la Trata de Personas del Departamento de Seguridad Pública de la OEA.

13. Exhortar a los Estados Miembros a que incrementen los recursos asignados, en la medida de lo posible, para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas estatales relacionadas con la explotación sexual, tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes de manera que se establezcan y, según sea el caso, fortalezcan los programas de atención integral e interdisciplinaria, con perspectiva de género, a las víctimas de estos delitos en particular aquellos que adquirieron el VIH/SIDA, y de los niños involucrados en el tráfico, así como las medidas a considerar para la plena vigencia de sus derechos.

14. Solicitar al IIN que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones, sobre la implementación de la presente resolución. La ejecución de las actividades previstas en esta resolución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos.

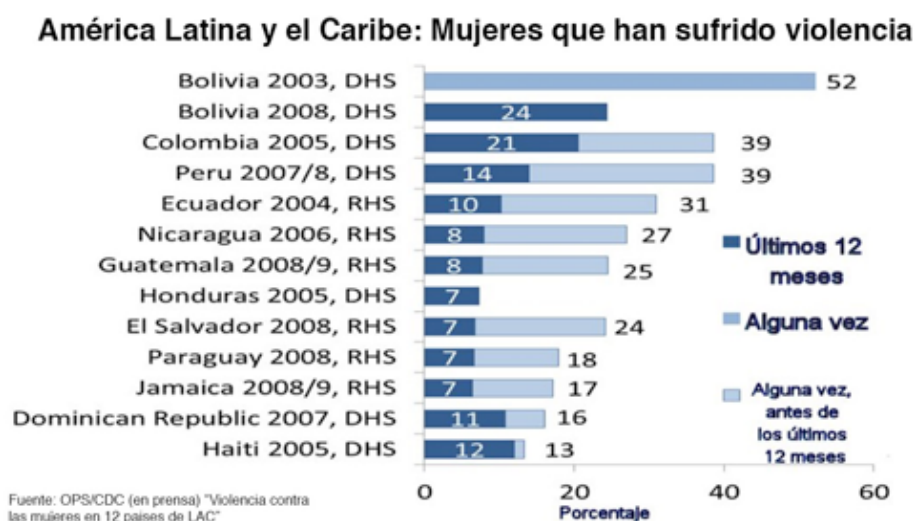
**LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN CIFRAS**

LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN CIFRAS*

Dos de cada tres mujeres ha sufrido de violencia en el mundo en algún momento de su vida. En Centroamérica, dos mujeres de cada tres asesinadas, lo han sido por el simple hecho de ser mujeres. Alta incidencia e impunidad son dos de las características que predominan en la violencia contra las mujeres. Como afirma Ban Ki Moon, Secretario General de las Naciones Unidas, los niveles de prevalencia de la violencia contra las mujeres son tan elevados que es uno de los derechos humanos más violentados en el mundo.

"Hasta el 70 por ciento de las mujeres sufren violencia física o sexual en algún momento de sus vidas y un porcentaje que se sitúa en una cuarta parte en lo que respecta a las mujeres embarazadas", destacó el Secretario General en su Mensaje del 25 de noviembre. "Millones de mujeres y niñas de todo el mundo son atacadas, golpeadas, violadas, mutiladas e incluso asesinadas en lo que supone una violación horrorosa de sus derechos humanos".

América Latina y el Caribe no se escapan a esta triste realidad. Un estudio por publicarse de la organización Panamericana de la Salud sobre la situación de la violencia contra las mujeres en 12 países de América Latina y el Caribe muestra que entre un 13% en Haití, hasta más de la mitad de las mujeres en Bolivia han experimentado violencia física a lo largo de su vida.



Según los datos del Banco Mundial, el 69% de las mujeres de 15 países de la región que manifestaron haber sido abusadas físicamente lo fueron por parte de

* PNUD, América Latina Genera, Gestión del conocimiento para la igualdad de género, http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2219:la-violencia-contra-la-mujer-en-america-latina-y-el-caribe-en-cifras-&catid=764:destacamos

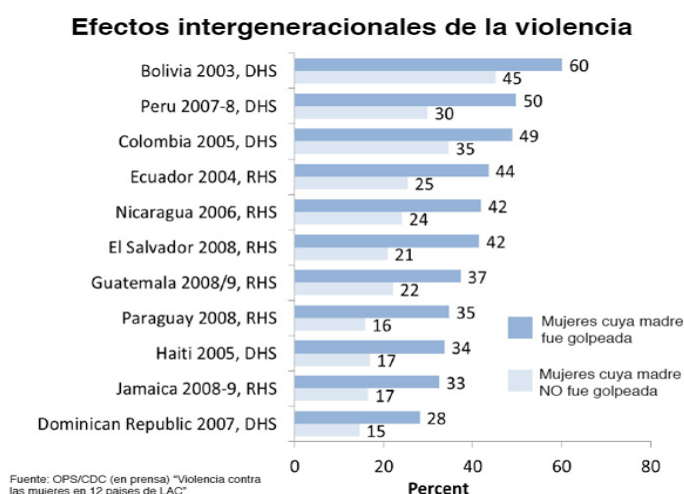
sus parejas. El 47% han sido víctimas de al menos un ataque sexual durante el transcurso de su vida.

Datos también elevados se registran en cuanto a violencia sexual. Entre el 5% y el 11% de las mujeres encuestadas por la OPS, reportaron haber sufrido violencia sexual por parte de su pareja íntima. Asimismo, entre el 10% y el 27% han padecido de violencia sexual infringida por cualquier perpetrador, inclusive su pareja.

Además los informes disponibles muestran que existe una relación directa entre acoso sexual y nivel socioeconómico. La misma encuesta indica que mientras que el 90% de las mujeres entre 22 y 35 años de nivel socioeconómico bajo o intermedio admitieron ser víctimas de acoso, la cifra disminuye a 7% en las profesionales y 3% en las mujeres en niveles de dirección o gerencial.

En el mundo laboral, los datos no son mucho más alentadores. Las encuestas realizadas en países industrializados y en países en desarrollo generalmente señalan que entre el 30% y el 50 % de las mujeres ha sufrido algún tipo de acoso sexual en el lugar de trabajo en alguna etapa de su vida. En la región, el 20% de empleadas chilenas sufrido acoso sexual. En Brasil, un estudio en 12 ciudades mostró que el 52% de las mujeres han sufrido algún tipo de acoso sexual en el trabajo. En el Salvador, el 16% de las trabajadoras domésticas han cambiado de trabajo debido al acoso o abuso sexual.

Esta violencia tiene también un claro impacto intergeneracional. Todas las encuestas muestran que la prevalencia de violencia física y/o sexual por parte de la pareja íntima fue más alta entre mujeres que reportaron que su madre o madrastra fue golpeada en comparación con mujeres que reportaron que su madre o madrastra no había sido golpeada.



Otra de las grandes lacras en la región es el feminicidio. En Guatemala y El Salvador 675 y 580 mujeres, respectivamente, fueron asesinadas en 2010 por el simple hecho de ser mujeres. En México, se contabilizaron 1,221 homicidios dolosos contra mujeres y niñas en 12 entidades del país entre 2007 y diciembre de 2008.

La violencia contra las mujeres en sus múltiples manifestaciones tiene un elevado costo para las personas que la padecen y para la sociedad. Aunque existen pocos estudios al respecto, los costos de la violencia contra las mujeres oscilan entre 1.6 y el 2% del PIB de los países de América Latina y el Caribe, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE: ANÁLISIS
COMPARATIVO DE DATOS POBLACIONALES
DE 12 PAÍSES**

VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ANÁLISIS COMPARATIVO DE DATOS POBLACIONALES DE 12 PAÍSES*

INTRODUCCIÓN

En los 30 últimos años, la comunidad internacional ha reconocido cada vez más la violencia contra la mujer como problema de salud pública, violación de derechos humanos y barrera al desarrollo económico.¹⁻⁶ En 1993, en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer¹, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció oficialmente el derecho de la mujer a vivir libre de violencia, derecho que también se reconoció en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), de 1994.⁷

Tanto en la Declaración de las Naciones Unidas de 1993 como en la Convención de Belém do Pará se utiliza, en la versión inglesa, la expresión 'genderbased violence' (violencia basada en género) para reconocer que los factores de riesgo, las consecuencias y las respuestas a la violencia contra la mujer están influidas en gran medida por la condición social, económica y jurídica subordinada de la mujer en muchos entornos.^{4,6} Ciertas formas de violencia contra la mujer, como la violencia física infligida por el esposo, a menudo son toleradas o hasta aprobadas por leyes, instituciones y normas de la comunidad y algunos investigadores argumentan que la violencia contra la mujer puede ser no solo una manifestación de la falta de igualdad de género, sino también una manera de imponerla.^{6,8}

De hecho, la base de evidencia científica indica que las modalidades, los factores de riesgo y las consecuencias de la violencia contra la mujer son diferentes de los asociados a la violencia contra los hombres. En todo el mundo, los hombres tienen mayores probabilidades que las mujeres de sufrir violencia en el contexto de conflictos armados y actividades delictivas, mientras que las mujeres tienen mayores probabilidades que los hombres de sufrir violencia y tener lesiones provocadas por personas cercanas, como sus compañeros íntimos.⁹ Las niñas y las mujeres también tienen mayores probabilidades que los niños varones o los hombres de sufrir violencia sexual en general.¹⁰ Además, la violencia física y sexual contra las mujeres y niñas tiene para la salud reproductiva un sinnúmero de consecuencias que son diferentes de las consecuencias de la violencia contra los hombres.

* Resumen del Informe: Violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Análisis Comparativo de Datos Poblacionales de 12 Países. Organización Panamericana de la Salud, consultado el 02 de junio de 2015 en la URL: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=21425 &Itemid

JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

Hay numerosas investigaciones sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe, pero los estudios han definido y medido la violencia de maneras tan diversas que a menudo resulta difícil comparar resultados en la Región. Estudios como el Estudio Multipaís de la OMS (Organización Mundial de la Salud) sobre Salud de la Mujer y Violencia Doméstica² y el GENACIS (Estudio Internacional sobre Género, Alcohol y Cultura)¹¹ han recogido datos comparables sobre la violencia en múltiples países utilizando cuestionarios estandarizados. Sin embargo, tienen ciertas limitaciones, como haber recogido datos de uno o dos sitios por país en lugar de utilizar muestras nacionales.

Las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS, por sus siglas en inglés) y las Encuestas de Salud Reproductiva (RHS, por sus siglas en inglés) estaban diseñadas originalmente para investigar asuntos demográficos y de salud reproductiva, pero han pasado a incluir con creciente frecuencia módulos breves sobre la violencia contra la mujer. En este informe se presenta un nuevo análisis comparativo de los datos sobre la violencia contra la mujer procedentes de las encuestas DHS y RHS recogidos entre el 2003 y el 2009 en 12 países de América Latina y el Caribe (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana). Estos datos representativos a nivel nacional se obtuvieron mediante entrevistas cara a cara en el entorno doméstico. Los tamaños de las muestras de mujeres de 15 a 49 años de edad oscilaban entre 3.568 mujeres en Haití 2005/6 y 37.597 mujeres en Colombia 2005. Aunque en estas encuestas DHS y RHS no se utilizaron cuestionarios idénticos, sus mediciones de la violencia eran suficientemente similares para permitir un análisis comparativo utilizando indicadores estandarizados. La finalidad general de este análisis comparativo es concientizar sobre la violencia contra la mujer a nivel nacional y regional. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Facilitar el acceso y la difusión de datos comparables de encuestas DHS y RHS de la Región entre investigadores, tomadores de decisiones y directores de programas.
- Enriquecer el acervo de conocimientos sobre la prevalencia de violencia contra la mujer, sus factores de riesgo, sus consecuencias y las actitudes hacia esta violencia en la Región.
- Fomentar el cambio motivando a tomadores de decisiones y programadores a diseñar y aplicar estrategias con base en evidencia científica para prevenir y responder a la violencia contra la mujer en la Región.

RESULTADOS

La violencia contra la mujer infligida por el compañero íntimo está generalizada en todos los países de América Latina y el Caribe donde se realizaron estas encuestas DHS y RHS, pero la prevalencia varía según el entorno.

En estos 12 países de América Latina y el Caribe, un gran porcentaje de mujeres alguna vez casadas o en unión informaron haber sufrido alguna vez violencia física o sexual de parte de un compañero íntimo, entre un 17,0% en la República Dominicana 2007 y algo más de la mitad (53,3%) en Bolivia 2003. La mayoría de las encuestas han revelado que entre la cuarta parte y la mitad de las mujeres declaraban haber sufrido alguna vez violencia de parte de un compañero íntimo. En cada país, el porcentaje de mujeres que informaban violencia física o sexual infligida recientemente (es decir, en los 12 meses precedentes) por un compañero íntimo resultó inferior al porcentaje de las que informaban haber sufrido esa violencia alguna vez, pero la prevalencia de violencia infligida recientemente por el compañero íntimo era sustancial, entre un 7,7% en Jamaica 2008/9 y un 25,5% en Bolivia 2008.

La violencia infligida por un compañero íntimo comprende desde actos moderados ocasionales hasta situaciones prolongadas y crónicas de malos tratos, a veces llamadas ‘golpizas’.

La violencia infligida por un compañero íntimo abarca una amplia variedad de tipos, actos y gravedad de maltrato. Muchas entrevistadas en estas encuestas habían sufrido violencia física moderada de parte de un compañero íntimo, como bofetadas o empujones; pero en todas las encuestas recogidas en este análisis, la mayor parte de las mujeres que habían sufrido algún tipo de violencia física alguna vez declaraban haber sufrido actos ‘graves’, como puñetazos o amenazas con un cuchillo u otra arma, o heridas causadas por un arma. Además, muchas mujeres declaraban haber sido forzadas por una pareja a tener relaciones sexuales.

El maltrato emocional y los comportamientos controladores también están generalizados en estos países.

El maltrato emocional por un compañero íntimo, como insultos, humillaciones, intimidaciones y amenazas de daños, estaba generalizado en esos países de América Latina y el Caribe. La proporción de mujeres alguna vez casadas o en unión que informaban haber sufrido alguna vez maltrato emocional de parte de la pareja oscilaba entre la sexta parte (17,0%) en Haití 2005/6 y casi la mitad (47,8%) en Nicaragua 2006/7. La prevalencia de maltrato emocional por una pareja en los 12 meses precedentes oscilaba entre un 13,7% de las mujeres en Honduras 2005/6 y un 32,3% en Bolivia 2008. Asimismo, una gran proporción de mujeres de la Región declararon que su pareja actual o más reciente había recurrido a tres o más comportamientos controladores, como tratar de aislarla de la familia o los amigos, insistir en saber en todo momento dónde estaba ella, o limitar su acceso al dinero.

El maltrato emocional y los comportamientos controladores están estrechamente vinculados a la violencia física de parte del compañero íntimo.

En todos los países, la mayor parte de las mujeres que habían sufrido violencia física en los 12 meses precedentes también informaron maltrato emocional, desde un 61,1% en Colombia 2005 hasta un 92,6% en El Salvador 2008. De manera análoga, el porcentaje de mujeres que informaban tres o más comportamientos controladores de parte de su pareja resultó en general dos a tres veces mayor entre las mujeres que informaron haber sufrido alguna vez violencia física o sexual de parte del compañero íntimo, en comparación con las que no lo informaron. En cambio, el maltrato emocional resultó relativamente poco frecuente (entre un 7,0% en Haití 2005/6 y un 18,9% en Bolivia 2008) entre las mujeres que habían informado ninguna violencia física infligida por el compañero íntimo en los 12 meses precedentes. Estos resultados apoyan la base de evidencia científica de que el maltrato emocional y los comportamientos controladores a menudo acompañan la violencia física y son dimensiones importantes de la violencia infligida por el compañero íntimo.¹²

Factores sociodemográficos asociados con la violencia de parte del compañero íntimo varían según el país.

En muchos países la prevalencia de violencia física o sexual infligida por un compañero íntimo alguna vez o en los 12 meses precedentes era significativamente mayor en las zonas urbanas en comparación con las rurales, entre las mujeres divorciadas o separadas en comparación con las casadas, entre las mujeres actual o recientemente empleadas en comparación con las no empleadas y entre las mujeres de los niveles más bajos de recursos económicos e instrucción en comparación con las de los niveles más altos. Sin embargo, las diferencias de prevalencia según las características socioeconómicas de las mujeres no siempre eran grandes, estadísticamente significativas o uniformes en todos los países. Después de haber controlado otros factores, los factores más fuertes y constantes asociados con la violencia infligida por un compañero íntimo resultaron ser los siguientes: estar separadas o divorciadas, alta paridad (número de hijos nacidos vivos) y tener antecedentes de malos tratos físicos del propio padre hacia la propia madre.

La prevalencia y las probabilidades de violencia de parte de un compañero íntimo no siempre son más altas entre las menos ricas o menos instruidas.

Mientras que la prevalencia de violencia infligida por un compañero íntimo generalmente, pero no siempre, era menor entre las mujeres más ricas e instruidas, no siempre descendía de manera sistemática en los quintiles de mayor riqueza o instrucción. En algunos países, los niveles más altos de violencia infligida por un compañero íntimo eran los informados por mujeres de niveles intermedios de riqueza o instrucción, y no de los niveles más bajos. Se han comunicado resultados similares en otros lugares del mundo¹³, y Jewkes (2002)

argumenta que las mujeres pueden correr riesgos particulares de violencia infligida por el compañero íntimo en entornos donde la instrucción y el empleo crecientes de las mujeres están poniendo en entredicho los roles tradicionales de género— posibilidad que merece la pena considerar en América Latina y el Caribe, donde se están produciendo cambios importantes en los roles y el empoderamiento de las mujeres. Las mujeres señalan muchas situaciones diferentes que ‘desencadenan’ violencia de parte del compañero íntimo, pero en casi todos los entornos el consumo de alcohol por parte de este desempeña un papel importante.

Las mujeres que habían sufrido violencia infligida por el compañero íntimo en los 12 meses precedentes mencionaron muchas situaciones que desencadenaban esa violencia, pero en casi todas las encuestas la embriaguez o el consumo de drogas por el compañero íntimo era la situación singular mencionada con la mayor frecuencia, por el 29,8% de esas mujeres en Guatemala 2008/9 hasta por más de la mitad (53,4%) en Ecuador 2004. Este resultado corresponde con un gran número de estudios que documentan que el abuso de alcohol por los hombres aumenta el riesgo de que las mujeres sufran violencia de parte del compañero íntimo^{14,15}, incluido un análisis de los datos del Estudio multipaís de la OMS.¹⁶ La violencia infligida por el compañero íntimo a menudo tiene consecuencias graves para la salud física y mental. En los 12 países estudiados, una gran proporción de mujeres que habían sufrido violencia infligida por un compañero íntimo alguna vez o en los 12 meses precedentes declaraban haber resultado físicamente lesionadas, incluidas lesiones ‘menores’ como contusiones y dolores, así como lesiones más ‘graves’, como fractura de huesos, quemaduras o cuchilladas. Estos resultados respaldan un gran número de estudios a nivel mundial que indican que la violencia infligida por el compañero íntimo es un problema de salud pública con graves consecuencias para la salud física de las mujeres, como lesiones físicas, discapacidad y dolores crónicos^{6,9,17,18}.

Este análisis comparativo también documenta extensas consecuencias emocionales y de salud mental resultantes de la violencia infligida por el compañero íntimo, tales como temor, ansiedad, depresión y pensamientos suicidas. En las cinco encuestas que midieron este indicador, entre la mitad y más de las dos terceras partes de las mujeres que habían sufrido violencia infligida por un compañero íntimo en los 12 meses precedentes declararon haber presentado como consecuencia de esa violencia ansiedad o depresión suficientemente graves para no poder realizar su trabajo habitual. Dos estudios (Guatemala 2008/9 y Paraguay 2008) recogieron datos que permitieron hacer un examen de los pensamientos suicidas asociados a los antecedentes de violencia infligida por el compañero íntimo. En esas encuestas, las mujeres que habían sufrido violencia física o sexual infligida por el compañero íntimo en los 12 meses precedentes tenían significativamente más probabilidad de haber contemplado o intentado el suicidio en las cuatro semanas precedentes, en comparación con las que nunca habían sufrido esa violencia. Estos resultados apoyan el número creciente de estudios que documentan que la violencia contra la mujer agrava la carga de mala

salud mental entre las mujeres tanto a nivel mundial como dentro de la Región¹⁸⁻²¹, y perjudica enormemente la productividad económica de las mujeres²².

La violencia infligida por el compañero íntimo está estrechamente vinculada a varios indicadores clave de salud reproductiva.

En casi todos los países, la prevalencia de violencia física o sexual infligida por el compañero íntimo alguna vez o en los 12 meses precedentes era significativamente mayor entre las mujeres que informaban una edad más temprana al primer nacimiento, entre las que habían tenido un mayor número de hijos nacidos vivos y entre aquellas cuyo último nacido vivo había sido no planeado o no deseado. De manera análoga, en todas las encuestas excepto Haití 2005/6, los embarazos no planeados y no deseados eran significativamente más frecuentes entre las mujeres que informaban violencia infligida por el compañero íntimo alguna vez en comparación con las que no. En las cuatro encuestas DHS en que se preguntaba a las mujeres que alguna vez habían estado embarazadas si alguna vez habían sufrido violencia física durante un embarazo, entre un 5,6% de las que alguna vez habían estado embarazadas en Haití 2005/6 y un 11,3% de ellas en Perú 2007/8 informaban esa clase de violencia. Estos porcentajes corresponden al intervalo de 3-13% de las mujeres que informan violencia infligida por el compañero íntimo durante el embarazo según las revisiones bibliográficas mundiales²³⁻²⁵, así como los estudios sobre violencia durante el embarazo en países de la Región como Brasil²⁶, México^{27 y 30} y Perú^{31 y 32}.

La búsqueda de ayuda por las mujeres que sufren violencia varía ampliamente según el país.

La proporción de mujeres que buscaban ayuda tras haber sufrido violencia infligida por el compañero íntimo, ya sea que hubieran hablado con alguien acerca de ello o hubieran solicitado ayuda institucional, variaba ampliamente según el país. Entre las mujeres que habían sufrido violencia infligida por el compañero íntimo en los 12 meses precedentes, la proporción de las que habían hablado con familiares o amigos oscilaba entre menos de la tercera parte (29,3%) en Honduras 2005/6 y casi dos tercios (65,5%) en El Salvador 2008. El porcentaje de las que habían solicitado ayuda de alguna institución oscilaba entre un 8,2% en Ecuador 2004 y un 36,0% en El Salvador 2008, y en todos los países resultó inferior al porcentaje de las que buscaban ayuda de familiares o amigos. Las mujeres mencionaron muchas razones diferentes por las cuales no habían pedido ayuda, entre ellas vergüenza, temor a represalias, no saber adónde ir y no creer que alguien las ayudaría.

Una gran proporción de mujeres de América Latina y el Caribe informan haber sufrido violencia sexual en algún momento de su vida, perpetrada principalmente por hombres conocidos por ellas.

Proporciones sustanciales de mujeres de países de América Latina y el Caribe con recientes encuestas DHS o RHS declararon haber sufrido violencia sexual en algún momento de su vida, infligida esta por un compañero íntimo o por otra persona. Entre las mujeres que alguna vez habían estado en pareja, el porcentaje de las que informaban violencia sexual (relaciones sexuales forzadas u otros actos sexuales forzados, inicio sexual forzado o relaciones sexuales por miedo) perpetrada por cualquier agresor oscilaba entre un 10,3% en Paraguay 2008 y un 27,2% en Haití 2005/6. En la mayor parte de las encuestas, la mayoría de estas mujeres que habían informado violencia sexual la habían sufrido a manos de un compañero íntimo.

La iniciación sexual forzada y no deseada ocurre a edades tempranas para muchas mujeres jóvenes y niñas en la Región. Proporciones pequeñas pero sustanciales de mujeres jóvenes en todas las encuestas declaraban que su primera relación sexual había sido ‘forzada’.

Los esposos, compañeros íntimos y enamorados eran los autores informados con mayor frecuencia en las encuestas que medían este indicador. Estos resultados representan casi sin duda la punta del ‘iceberg’ del problema más amplio del abuso sexual en la niñez y del inicio sexual no deseado. Cuando los investigadores dieron a las mujeres jóvenes la opción de declarar que su primera relación sexual no había sido deseada, sin tener que llamarla ‘forzada’, en la encuesta RHS Jamaica 2008/9 y en las encuestas del Estudio multipaís de la OMS en Brasil y Perú, una gran proporción de mujeres informaba que su primer relación sexual no había sido deseada. Estos resultados indican que muchas mujeres jóvenes se sienten presionadas a tener relaciones sexuales antes de estar preparadas, y que al preguntar a las mujeres si su primera relación sexual ha sido, ‘forzada’ o ‘deseada’ no se mide adecuadamente la coacción sexual que sufren muchas mujeres jóvenes. Se necesitan mejores herramientas de investigación para comprender las circunstancias de la primera relación sexual y las experiencias de otras actividades sexuales forzadas a edades tempranas. La exposición a la violencia en la niñez aumenta el riesgo de otras formas de violencia en etapas posteriores de la vida y tiene importantes efectos intergeneracionales negativos.

Este análisis comparativo produjo varios resultados indicativos de que la exposición a la violencia en la niñez puede tener efectos de largo plazo e intergeneracionales. Por ejemplo, después de controlar otros factores, el factor de riesgo más consistentemente asociado a la violencia física o sexual infligida contra la mujer por el compañero íntimo era en todos los países una historia familiar de ‘padre golpeador de la madre’. De manera análoga, la prevalencia de violencia infligida por el compañero íntimo era significativamente mayor (en general unas dos veces mayor) entre las mujeres que declaraban haber sufrido malos tratos físicos en la niñez, en comparación con las que no. La violencia infligida por el compañero íntimo también era significativamente mayor (en general más de dos veces mayor) entre las mujeres que declaraban haber sufrido abuso sexual en la niñez, en comparación con las que no. Además, los niños que vivían en hogares

donde las mujeres habían sufrido violencia de parte del compañero íntimo tenían probabilidades significativamente mayores que otros niños de ser castigados con golpes, palizas, azotes o bofetadas (Es importante resaltar que ni todas las encuestas identificaban quien castigaba los niños). La aceptabilidad de la violencia contra la mujer infligida por el compañero íntimo está generalizada, pero varía según el entorno. El acuerdo con la aceptabilidad de que el marido golpee a la esposa por al menos una razón variaba ampliamente según el país, entre un 2,9% de las mujeres encuestadas en Jamaica 2008/9 y un 38,2% en Ecuador 2004.

La aceptabilidad de los golpes contra la esposa era significativamente mayor entre las mujeres rurales que entre las urbanas, y entre las que habían sufrido violencia física o sexual de parte de un compañero íntimo en los 12 meses precedentes, en comparación con las que no la habían sufrido.

En cada uno de los cinco países de los cuales se dispone de datos de más de una encuesta (Bolivia, Haití, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), el acuerdo de las mujeres con la aceptabilidad de que el marido golpee a la esposa resultó menor en la encuesta más reciente que en la anterior. Dos puntos de datos no son suficientes para mostrar una tendencia, pero otros investigadores, por ejemplo los autores de un estudio longitudinal de Nicaragua³³, también han sugerido que el apoyo a que el marido golpee a la esposa puede estar disminuyendo en algunos países de la Región.

Está generalizado en la Región el acuerdo con normas que fortalecen las desigualdades de género, desaniman a las mujeres de pedir ayuda o restan importancia a la responsabilidad de terceros de intervenir en situaciones de malos tratos. En muchos países, una gran proporción de mujeres se pronunciaba a favor de normas que reforzaban las desigualdades de género o desanimaban a las familias y comunidades de ayudar a las mujeres que sufrieron violencia, aunque el grado de acuerdo con esas normas variaba mucho entre los países y dentro de cada país. En las encuestas RHS, la proporción de mujeres favorables a que una esposa obedeciera a su esposo aunque estuviera en desacuerdo con él oscilaba entre poco más de la cuarta parte de las mujeres en Paraguay urbano 2008 y casi las tres cuartas partes de las mujeres en Guatemala rural 2008/9. Además, proporciones sustanciales de las encuestadas estaban en desacuerdo con que personas ajenas intervinieran en ayuda de una mujer maltratada por el esposo o con que se hablara de problemas familiares con personas no pertenecientes a la familia.

En este análisis comparativo se destaca la necesidad de que las investigaciones sobre la violencia contra la mujer incorporen las enseñanzas extraídas acerca de cómo medir esa violencia de maneras científicamente rigurosas y éticamente válidas, así como de maneras que potencien al máximo la comparabilidad entre diferentes entornos. Entre las recomendaciones específicas enumeramos las siguientes:

- Para mejorar la comparabilidad con otras encuestas de todo el mundo, las encuestas de prevalencia deben medir la violencia infligida por el compañero íntimo tanto alguna vez en la vida como en los 12 meses precedentes y considerar a todo compañero íntimo, actual o anterior, no solo al actual o más reciente.
- Es necesario hacer más trabajos metodológicos para mejorar y estandarizar casi todos los tipos de mediciones de la violencia sexual, con inclusión de la infligida por un compañero íntimo, el abuso sexual en la niñez y el inicio sexual forzado y no deseado.
- Es necesario hacer más investigaciones para entender los factores de riesgo asociados con la violencia contra la mujer—no solo las características seleccionadas individuales de las mujeres, sino también las de los compañeros íntimos y las comunidades.
- Las encuestas deben ajustarse a las recomendaciones internacionales sobre ética y seguridad de las investigaciones sobre violencia contra la mujer, inclusive la de entrevistar a una sola mujer por hogar.

RECOMENDACIONES PARA PROGRAMAS Y POLÍTICAS

Los tomadores de decisiones y responsables por políticas y programas de América Latina y el Caribe deben ocuparse de la violencia contra la mujer y la violencia en la niñez, habida cuenta de la prevalencia extendida de esa violencia y sus considerables consecuencias negativas concernientes a la salud, la economía y los derechos humanos.

- La base de evidencia científica indica que es posible prevenir la violencia contra la mujer. Mientras que proporciones sustanciales de mujeres de todos los entornos informaron violencia contra la mujer, la prevalencia variaba según el entorno, lo cual indica que los altos niveles de violencia no son una característica inevitable de la sociedad humana. En trabajos realizados por la OMS y otros^{22,34-36} se documentan ejemplos de estrategias que han demostrado su potencial para prevenir la violencia contra la mujer.
- Hay una necesidad de mejorar la respuesta de instituciones clave de todos los sectores frente a la violencia contra la mujer. Las mujeres que sufren violencia en América Latina y el Caribe no siempre buscan ayuda, a menudo porque no saben dónde ir o no confían en que recibirán una ayuda eficaz, compasiva y confidencial.
- La estrecha relación entre diferentes tipos de violencia y la base de evidencia científica de que la violencia tiene fuertes efectos intergeneracionales indican que quizá convenga aplicar estrategias integrales que aborden simultáneamente varios tipos de violencia y múltiples generaciones.
- Los tomadores de decisiones y los responsables por políticas y programas deben abordar las normas y actitudes que en la Región respaldan las inequidades de género o consideran la violencia contra la mujer como asunto 'privado'. Esas normas siguen generalizadas en muchas partes de la Región y pueden desanimar a las mujeres de solicitar ayuda o desalentar a los

miembros de la familia y la comunidad de ayudar a las mujeres que sufren malos tratos o abuso. Cambiar estas normas y actitudes puede contribuir a la prevención y a la respuesta frente a la violencia contra la mujer, así como a promover más ampliamente la igualdad de género.

ESTRATEGIAS PROMETEDORAS DE PREVENCIÓN Y RESPUESTA FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

En el 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon lanzó la campaña mundial llamada “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”,³⁷ que exhorta a los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones de mujeres, los jóvenes, el sector privado, los medios de comunicación y todo el sistema de las Naciones Unidas a respaldar estrategias para abordar la violencia contra mujeres y niñas. En los últimos años, varios estudios internacionales han sintetizado lo que se conoce acerca de cómo prevenir y responder a la violencia contra mujeres y niñas^{4,22,34-37,38,39}. En estos estudios se indica que es necesario invertir tanto en la prevención como en la respuesta y desplegar actividades multisectoriales integrales de largo plazo que abarquen la colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil en diferentes niveles de la sociedad.

Estos estudios también han identificado varias estrategias específicas como eficaces o al menos prometedoras, entre ellas las siguientes: • Reformar la legislación tanto penal como civil.

- Realizar campañas en los medios de comunicación y de promoción de la causa para concientizar acerca de la legislación vigente.
- Aumentar la posibilidad de que las mujeres ejerzan sus derechos civiles relacionados con el divorcio, la propiedad, la pensión alimenticia y la tenencia de los hijos, el empleo y la libertad frente al acoso sexual en el lugar de trabajo.
- Crear coaliciones y redes de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil que puedan colaborar a fin de establecer y aplicar enfoques integrales para abordar la violencia contra la mujer.
- Recurrir a la movilización comunitaria y la comunicación social para lograr cambios sociales.
- Trabajar con miras a transformar instituciones enteras de cada sector utilizando una perspectiva de género; en particular integrar la atención a la violencia contra la mujer en los servicios de salud sexual y reproductiva.
- Promover el empoderamiento social y económico de mujeres y niñas.
- Involucrar a hombres y niños varones para promover la no violencia y la equidad de género.
- Prestar servicios tempranos de intervención a las familias en riesgo.

REFERENCIAS

1. Asamblea General de las Naciones Unidas (1993) Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. En: Acta de la 85ª sesión plenaria. Ginebra: Naciones Unidas
2. Garcia-Moreno C, Jansen H, Ellsberg M, Heise L, Watts C (2005) Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer: primeros resultados sobre prevalencia, eventos relativos a la salud y respuestas de las mujeres a dicha violencia: resumen del informe Ginebra: Organización Mundial de la Salud. En español en: http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/summaryreportSpanishlow.pdf.
3. Day T, McKenna K, Bowlus A (2005) The economic costs of violence against women: an evaluation of the literature. Expert brief compiled in preparation for the Secretary-General's indepth study on all forms of violence against women. New York: United Nations. <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/expert%20brief%20costs.pdf>.
4. Naciones Unidas (2006) Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos. Estudio del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas. http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf.
5. Valdez-Santiago R, Ruiz-Rodríguez M (2009) Violencia doméstica contra las mujeres: ¿Cuándo y cómo surge como problema de salud pública? Salud Pública de México. 51: 505-11.
6. Heise L, Ellsberg M, Gottemoeller M (1999) Ending violence against women. Population Reports. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University School of Public Health, Center for Communications Programs. <http://www.infoforhealth.org/pr/111edsum.shtml>
7. OEA (1994) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women], "Convención de Belém do Pará". Belém do Pará: Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.
8. Jewkes R (2002) Preventing domestic violence. British Medical Journal. 324(7332): 253-4.
9. Heise L, Garcia Moreno C (2003) La violencia en la pareja. En: Krug EG, Dahlberg L, Mercy J, Zwi A, Lozano R, editores. Informe mundial sobre la violencia y la salud. Publicación Científica y Técnica No. 588. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. pp. 95-131.
10. Jewkes R, Sen P, Garcia-Moreno C (2003) La violencia sexual. En: Krug EG, Dahlberg L, Mercy J, Zwi A, Lozano R, editores. Informe mundial sobre la violencia y la salud. Publicación Científica y Técnica No. 588. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. pp. 159-197. En español en: http://www.paho.org/spanish/am/pub/violencia_2003.htm.
11. Graham K, Bernards S, Munné M, Wilsnack SC, Editors (2008) El brindis infeliz: el consumo de alcohol y la agresión entre parejas en las Américas. Publicación Científica y Técnica No. 631. Washington, DC: Pan American Health Organization. En español en: <http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/EI%20brindis%20infeliz.pdf>.
12. Jewkes R (2010) Emotional abuse: a neglected dimension of partner violence. Lancet. 376(9744): 851-2.
13. Jewkes R (2002) Intimate partner violence: causes and prevention. Lancet. 359(9315): 1423-9.

14. Hindin MJ, Kishor S, Ansara DL (2008) Intimate partner violence among couples in 10 DHS countries: predictors and health outcomes. DHS Analytical Studies No. 18. Calverton, Maryland, USA: Macro International Inc. <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/AS18/AS18.pdf>.
15. Kishor S, Johnson K (2006) Perfil de la violencia doméstica: un estudio en varios países. Calverton, Maryland, USA: MEASURE DHS and ORC Macro. En español en: <http://www.measuredhs.com/publications/publication-od38-other-documents.cfm>
16. Abramsky T, Watts CH, Garcia-Moreno C, Devries K, Kiss L, Ellsberg M, et al. (2011) What factors are associated with recent intimate partner violence? Findings from the WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence. *BMC Public Health*. 11: 109.
17. Campbell J, Jones AS, Dienemann J, Kub J, Schollenberger J, O'Campo P, et al. (2002) Intimate partner violence and physical health consequences. *Archives of Internal Medicine*. 162(10): 1157-63.
18. Ellsberg M, Jansen HA, Heise L, Watts CH, Garcia-Moreno C (2008) Intimate partner violence and women's physical and mental health in the WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic violence: an observational study. *Lancet*. 371(9619): 1165-72.
19. Ludermir AB, Schraiber LB, D'Oliveira AF, Franca-Junior I, Jansen HA (2008) Violence against women by their intimate partner and common mental disorders. *Social Science and Medicine*. 66(4): 1008-18.
20. Ishida K, Stupp P, Melian M, Serbanescu F, Goodwin M (2010) Exploring the associations between intimate partner violence and women's mental health: evidence from a population-based study in Paraguay. *Social Science and Medicine*. 71(9): 1653-61.
21. Devries K, Watts C, Yoshihama M, Kiss L, Schraiber LB, Deyessa N, et al. (2011) Violence against women is strongly associated with suicide attempts: evidence from the WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women. *Social Science and Medicine*. 73(1): 79-86.
22. Morrison AR, Ellsberg M, Bott S (2005) Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe: Análisis crítico de intervenciones. Banco Mundial y PATH. http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaCEDAW/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/7_violencia/3.pdf
23. Campbell JC (2002) Health consequences of intimate partner violence. *Lancet*. 359(9314): 1331-6.
24. Campbell J, Garcia Moreno C, Sharps P (2004) Abuse during pregnancy in industrialized and developing countries. *Violence Against Women*. 10: 770-89.
25. Devries KM, Kishor S, Johnson H, Stockl H, Bacchus LJ, GarciaMoreno C, et al. (2010) Intimate partner violence during pregnancy: analysis of prevalence data from 19 countries. *Reproductive Health Matters*. 18(36): 158-70.
26. Nunes MA, Camey S, Ferri CP, Manzolli P, Manenti CN, Schmidt MI (2011) Violence during pregnancy and newborn outcomes: a cohort study in a disadvantaged population in Brazil. *European Journal of Public Health*. 21(1): 92-7.
27. Castro R, Peek-Asa C, Ruiz A (2003) Violence against women in Mexico: a study of abuse before and during pregnancy. *American Journal of Public Health*. 93(7): 1110-6.
28. Diaz-Olavarrieta C, Paz F, Abuabara K, Martinez Ayala HB, Kolstad K, Palermo T (2007) Abuse during pregnancy in Mexico City. *International Journal of Gynaecology and Obstetrics*. 97(1): 57-64.

29. Doubova Dubova SV, Pamanes-Gonzalez V, Billings DL, Torres-Arreola Ldel P (2007) Violencia de pareja en mujeres embarazadas en la Ciudad de México. *Revista de Saúde Pública*. 41(4): 582-90.
30. Cuevas S, Blanco J, Juárez C, Palma O, Valdez-Santiago R (2006) Violencia y emba razo en usuarias del sector salud en estados de alta marginación en México. *Salud Pública de México*. 48(Suppl 2): S239-49.
31. Cripe SM, Sanchez SE, Perales MT, Lam N, Garcia P, Williams MA (2008) Association of intimate partner physical and sexual violence with unintended pregnancy among pregnant women in Perú. *International Journal of Gynaecology and Obstetrics*. 100(2): 104-8.
32. Perales MT, Cripe SM, Lam N, Sanchez SE, Sanchez E, Williams MA (2009) Prevalence, types, and pattern of intimate partner violence among pregnant women in Lima, Perú. *Violence Against Women*. 15(2): 224-50.
33. Salazar M, Valladares E, Ohman A, Hogberg U (2009) Ending intimate partner violence after pregnancy: findings from a community-based longitudinal study in Nicaragua. *BMC Public Health*. 9: 350.
34. Organización Mundial de la Salud y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres (2011). Prevención de la violencia sexual y violencia infligida por la pareja contra las mujeres: qué hacer y cómo obtener evidencias. Washington, DC. Organización Panamericana de la Salud. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44810/1/9789275316351_spa.pdf, http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789275316351_spa.pdf
35. Heise L (2011) What works to prevent partner violence? An evidence overview. Working paper (version 2.0). London: Department for International Development, United Kingdom (DFID). http://www.dfid.gov.uk/R4D/PDF/Outputs/Gender/60887-Preventing_partner_violence_Jan_2012.pdf
36. Bott S, Morrison AR, Ellsberg M (2005) Preventing and responding to gender-based violence in middle and low-income countries: a global review and analysis. Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Gender and Development Group. http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469072&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000112742_20050628084339
37. Naciones Unidas. Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres. Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon. <http://www.un.org/es/women/endviolence/>
38. Morrison AR, Ellsberg M, Bott S (2007) Addressing genderbased violence: a critical review of interventions. *World Bank Research Observer (International)*. 22(1): 25-51. 39. WHO (2009) Violence prevention, the evidence: promoting gender equality to prevent violence against women. Briefing on violence prevention. Geneva: World Health Organization. http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/gender.pdf

XXI REUNIÓN DE LA COMISION DE EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y
JUVENTUD

ACTA

En la ciudad de Panamá, República de Panamá, a las 9:30 am. El día 3 de diciembre del año 2014, se realiza la XXI Reunión de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud del Parlamento Latinoamericano con la participación de los siguientes Legisladoras (es):

LEGISLADORA (OR)

Sen. Desiree Genevieve Croes
Sen. Lorna C. Jansen-Varlack
Dip. Ana María Sempertegui Valdez
Dip. Arellys Santana Bello
Dip. Diego Pulsen
Dip. Germán Becker
Sen. Marilyn Moses
Sen. Eungéne G. Cleopa
Sen. Armin E. Konket
Sen. Jacinta Constancia
Asamb. María Ángel Muñoz
Sen. Martha Elena García Gómez
Dip. Adán David Ruíz Gutiérrez
Dip. Crystal Tovar Aragón
Dip. Katleen Levy Presidenta de la Comisión
Dip. Blanca Vargas Caballero
Sen. Blanca Beatriz Fonseca Legal
Sen. Sarah A. Wescot Williams
Dip. Graciela Matiaude
Dip. Germán Cardoso
Dip. Delsa Solorzano
Dip. Francisco García
Dip. Ángel Rodríguez

PAIS

ARUBA
ARUBA
BOLIVIA
CUBA
CHILE
CHILE
CURACAO
CURACAO
CURACAO
CURACAO
ECUADOR
MEXICO
MÉXICO
MÉXICO
PANAMA
PARAGUAY
PARAGUAY
SAN MARTIN
ARGENTINA
URUGUAY
VENEZUELA
VENEZUELA
VENEZUELA

La Presidenta de la Comisión, diputada Katleen Levy, se presenta ante todas las legisladoras como la nueva Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud y de inmediato abre la sesión solicitando la presentación de todos los y las legisladores que la conforman.

Se inicia la sesión:

A continuación se presentan los temas de la reunión:

Tema I

Proyecto de Ley Marco: Ley de Protección contra la Violencia Escolar

Dip. Ana Maria Sempertegui de Matienzo (Bolivia)

Se inician los trabajos con la explicación del Proyecto de Ley Marco: Ley de Protección contra la Violencia Escolar de parte de la Dip. Ana María Sempertegui. Bolivia presenta la propuesta consensuada.

-Se decide la lectura artículo por artículo para hacer las nuevas propuestas.

-La diputada Delsa Solorzano sugiere que se voten para su aprobación cada artículo uno por uno.

-El diputado Ángel Ramos (Venezuela) pregunta sobre el numeral 5, por qué se refiere (la última línea) a, "marco jurídico internacional"...insiste en la necesidad de que no implique interferencia en las leyes nacionales.

Se someten a votación los artículos en 1, 2, 3 se aprueban por unanimidad.

La diputada Elsa Solorzano propone incluir en artículo 4..."aplicable a cada uno de los países miembros latinoamericanos". Se aprueba por unanimidad.

La diputada Delsa Solorzano propone modificaciones a los incisos c), n) y p) del artículo 5. Se aprueban por unanimidad.

El diputado Diego Pulsen de Chile propone ampliar la descripción del inciso b) sobre el acoso. La Presidenta lo solicita por escrito. (Artículo 6)

La diputada Delsa Solorzano de Venezuela sugiere que se incluya un inciso por el acoso

El Diputado Adán David Ruíz Gutiérrez de México propone una definición que integre todos los conceptos.

La Diputada Delsa Solorzano de Venezuela insiste en la necesidad de incluir especialmente la definición del acoso entre los estudiantes.

La Presidenta somete a la consideración el artículo 6 con la inclusión de la c). Se aprueba por unanimidad.

Se incorpora a las 10:30 a.m. el Presidente del PARLATINO; hace una intervención, saluda a los parlamentarios y explica la agenda que desarrollaremos en el 50° Aniversario del Parlatino.

Continúa exposición de Ley Marco Protección contra la Violencia Escolar. Artículo 7. Se aprueba por unanimidad.

Se presenta el título II, artículo 8.

Solicita la palabra Diputado. Pablo Pulsen de Chile propone un nuevo inciso a) da lectura a la propuesta y correr todos los numerales

Intervino la Asambleísta María Ángel Muñoz de Ecuador, apoya la propuesta del diputado de Chile y propone eliminar la palabra raza; introducir la palabra nacionalidad.

El Diputado Diego Pulsen de Chile insiste en la necesidad de que aprobemos un acuerdo macro que obligue a los Ministerios de Educación a tener sus Reglamentos.

La diputada Ana María Sempertegui explica que este contenido en el artículo 12 es responsabilidad de las unidades educativas

La Diputada María Ángel Muñoz propone implementar políticas de prevención a quienes ejercen violencia. Lo envía por escrito.

La Diputada Delsa Solorzano de Venezuela propuesta de Diputada del Ecuador Plantea la necesidad de fortalecer mecanismos de cada unidad educativa para los Reglamentos escolares.

La Diputada Graciela Matiaude de Uruguay, propone la creación de Banco de Datos (Registro) para conocer los niños/as que han cometido actos violentos.

La Diputada Delsa Solorzano de Venezuela sugiere que no puede aprobar esta propuesta porque está prohibido en su país; sería estigmatizar a los niños. (No se somete a aprobación).

Diputada Ana María Sempertegui realiza precisiones sobre el artículo 8.

El Diputado Diego Pulsen, insiste en modificar inciso (a) que se quita raza, se incluye nacionalidad.

Se modifica el inciso (m). Se corren el resto de los incisos (bajarlos)

Artículo 9: Se aprueba por unanimidad.

Artículo 10

La diputada Delsa Solorzano propone agregar incisos, así como del Reglamento Interno de las unidades educativas.

La Diputada María Ángel Muñoz del Ecuador propone en el inciso (d) cambiar "renunciar" por rechazar.

Finalmente se aprueba con las modificaciones en los incisos a), d) y e) con las sugerencias aportadas.

Artículo 11

La Diputada María Ángel Muñoz de Ecuador pregunta por la inclusión del papel de los medios de comunicación.

La Expositora refiere a que está contenido en el artículo 32.

Se somete a votación, es aprobado por unanimidad.

Se presenta el título II

Artículo 12

Diputada Delsa Solorzano de Venezuela propone incluir párrafo introductorio; propone 1: Las unidades educativas tendrán las siguientes responsabilidades especiales.

Propone a cambiar a numerales.

La Diputada María Ángel Muñoz se refiere al numeral V, cambiar institución pertinente por autoridad competente.

El Diputado Ángel Rodríguez de Venezuela propone adecuar el título II.

Se generan varias propuestas por la Diputada Delsa Solorzano de Venezuela, Dip. María Ángel Muñoz del Ecuador sobre el numeral V, propone cambiar "permitirá" por valorará.

La Diputada Ana María Sempertegui explica nuevamente el espíritu de la propuesta, la Diputada Muñoz de Ecuador pregunta quien hace la observación, sugiere adecuar la redacción "a la unidad educativa pertinente". Se modifica el V se aprueba el artículo 12 con la sugerencia de: incluir párrafo introductorio y modificar el numeral V de acuerdo con las propuestas sugeridas en su discusión.

Se modifica el numeral V. Se aprueba el artículo 12 con

Artículo 13-Se aprueba sin modificaciones.

Artículo 14-Se suscita una amplia modificación de los numerales, párrafos así como se propone agregar un nuevo artículo (el número 15)

Artículo 16-Principios y Normas de Conducta Diputado Ángel Rodríguez de Venezuela se refiere al inciso (d) sobre la responsabilidad del maestro frente a un problema.

La Diputada Ana María Sempertegui de Bolivia amplía las formas en que el maestro puede enfrentar las diversas situaciones que pueden proceder a los espacios educativos.

La senadora Blanca Beatriz Fonseca (Paraguay) también se refiere al mismo inciso comparte la preocupación del Dip. De Venezuela, se somete a votación y se aprueba el artículo 16.

Se presenta el artículo 17-

El Diputado Ángel Rodríguez de Venezuela .Propone incluir el inciso de estudiantes.

Se aprueba con las modificaciones en el inciso (d)

Se presenta el artículo 18, se propone poner numerales que incluir en el 2do. Párrafo, primera línea... así lo considere.

Se aprueba la modificación al 2do. Párrafo.

Artículo 19 –No se realizan observaciones, se aprueban.

Artículo 20 –Se propone quitar los numerales, se aprueba por unanimidad.

Artículo 21-Incluir mediadores, Numeral II, se aprueba

Artículo 22-Sustituir mismas por....las cuales. Se aprueba por unanimidad.

Artículo 23-Se aprueba sin modificaciones.

Artículo 24-Se aprueba sin modificaciones

Se presentó el título IV. De las Denuncias de delitos contra la libertad sexual en las unidades educativas.

Artículo 25-Se aprueba sin modificaciones.

Artículo 26-El Diputado Ángel Rodríguez de Venezuela propone incluir modificaciones en el primer párrafo. Se aprueba por unanimidad.

Artículo 27—No se realizan observaciones. Se aprueba. Se presenta el título V, de las instituciones intervinientes Capítulo Primero.

Artículo 28 –No se realizan observaciones. Se aprueba.

Artículo-29- Senadora Blanca Beatriz Fonseca de Paraguay propone modificar inciso (b).Se aprueba con la modificación.

Artículo 30-No se realizan modificaciones se aprueba .Se presenta el capítulo segundo.

Artículo 31-La Senadora Blanca Beatriz Fonseca de Paraguay sugiere cambiar en la cuarta línea, 1er párrafo (y) por asimismo.

La Diputada Delsa Solorzano de Venezuela propone modificar en el numeral (III) al momento del ingreso y salida.

La Diputada María Ángel Muñoz de Ecuador se refiere a la labor de la prevención que debe asumir la policía en cuanto a la protección de las unidades educativas, a los niños, niñas y adolescentes frente a fenómenos de violencia, drogas y otros.

El diputado Francisco García sobre el papel de la policía ante las denuncias; la necesidad de la protección a niños, niñas, adolescentes. Se propone la modificación del párrafo 3.

El diputado Diego Poulsen propone quitar el numeral III, considera que es redundante que en su país la policía tiene en su contenido responder a cualquier denuncia.

La diputada María Ángel Muñoz de Ecuador se adhiere a la propuesta del diputado de Chile porque en el parágrafo 2 está contenido.

La diputada Delsa Solorzano de Venezuela plantea que no es igual el contenido del II que el III que en su país se necesita esa participación de la policía en el cuidado de esos niños y adolescentes en los horarios de entrada y salida a las unidades educativas,

Se somete a votación y se aprueba mantener los numerales I, II, III con abstenciones de Chile y Ecuador.

Artículo 32 –Se realizan modificaciones a la redacción y se aprueba.

Artículo 33-Se aprueba sin modificaciones.

Artículo 34-Se aprueba sin modificaciones.

La diputada Graciela Matiaude de Uruguay, plantea que aunque fuera de término, Argentina envió propuestas de modificaciones a la Secretaria y que las entregaron en su momento.

El Diputado Adán David Ruíz propone cambios en el título de la Ley para incluir Prevención, Atención y Protección contra la Violencia Escolar.

La Presidenta de la Comisión somete a votación quedando aprobado el siguiente nombre del Proyecto de Ley: “Ley de Prevención, Atención y Protección contra la Violencia Escolar”.

Queda aprobado el Proyecto de Ley en sus 34 artículos con las modificaciones incorporadas por los Parlamentarios en la discusión de la Comisión.

La Diputada Ana María Sempertegui hace referencia al significado de su labor en la Comisión y el orgullo por el aporte de esta propuesta que se acaba de aprobar. Significa la importancia de la protección de la niñez, la juventud. Agradece el apoyo que ha recibido.

El diputado Francisco García de Venezuela reconoce el papel de la diputada Ana María Sempertegui en este proyecto.

Tema II

Abuso Sexual

Se deja pendiente para la próxima reunión al no haber ponente.

Tema III

Estancias Infantiles

Se deja pendiente para la próxima reunión al no haber ponente.

Se decidió la propuesta de otros temas para abordar el próximo año:

La Diputada Delsa Solorzano de Venezuela elaborar proyecto Ley Marco para garantizar Pensión a niños y niñas de padres separados.

La Diputada Graciela Mateada propone analizar el tema tratamiento a los Adultos Mayores para que puedan acceder a préstamos.

La Diputada Arelys Santana de Cuba propone realizar una reunión de la Comisión el próximo año en La Habana, se aprueba la propuesta por los diputados presente.

La Senadora Blanca Fonseca de Paraguay se propone para presentar propuesta sobre el tema de las Estancias Infantiles.

La Diputada Martha Elena García de México se propone para presentar propuesta sobre el tema de Abuso Sexual.

La Senadora Blanca Fonseca de Paraguay propone incorporar el tema "Educar para la Paz".

La Diputada Delsa Solorzano de Venezuela propone que ese evalúe realizar ese tema en conjunto con la Comisión de Educación en una próxima sesión.

Cierre la sesión la Vice-Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud, Marilyn Moses de Curacao a las 3:00 p.m.

Se adjunta lista de los parlamentarios participantes con su firma.

FIRMAS

LEGISLADORA (OR)

PAIS

Sen. Desiree Genevieve Croes

ARUBA

Sen. Lorna C. Jansen-Varlack

ARUBA

Dip. Ana María Sempertegui Valdez

BOLIVIA

Dip. Arelys Santana Bello

CUBA

Dip. Diego Pulsen

CHILE

Dip. Germán Becker

CHILE

Sen. Marilyn Moses

CURACAO

Sen. Eungéne G. Cleopa

CURACAO

Sen. Armin E. Konket

CURACAO

Asamb. María Ángel Muñoz

ECUADOR

Sen.	Martha Elena García Gómez	MEXICO
Dip.	Adán David Ruíz Gutiérrez	MÉXICO
Dip.	Crystal Tovar Aragón	MÉXICO
Dip.	Katleen Lervy Presidenta de la Comisión	PANAMA
Dip.	Blanca Vargas Caballero	PARAGUAY
Sen.	Blanca Beatriz Fonseca Legal	PARAGUAY
Sen.	Sarah A. Wescot Williams	SAN MARTIN
Dip.	Graciela Matiaude	URUGUAY
Dip.	Germán Cardoso	URUGUAY
Dip.	Delsa Solorzano	VENEZUELA
Dip.	Francisco García	VENEZUELA

Dip. Angel Rodriguez

VENEZUELA

Dip. Constanca Jacinto

CURACAO

Sede Permanente: Calle Principal de Amador, Edf. Parlamento Latinoamericano,
Ciudad de Panamá, Panamá – www.parlatino.org
Tels. (507) 2019005-2019015 - 2019016 alcira@parlatino.org, secom_serial@parlatino.org,
sec_comisiones@parlatino.org
DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá – Casilla N° 1527
Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26 – Panamá 4, Panamá



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503