



EUROPE

European Network
of National Observatories
on Childhood

Pautas sobre sistemas de recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil

ChildONEurope Serie 1

Pautas

sobre sistemas de
recogida de datos
y seguimiento
del **maltrato infantil**



Secretaría de ChildONEurope

c/o Italian Childhood and Adolescence Documentation and Analysis Centre
Istituto degli Innocenti
P.zza SS. Annunziata 12 I-50122 Firenze
tel. 055 2037305/206/342 - fax 055 2037344
e-mail childoneurope@minori.it - website www.childoneurope.org

Muchas son las personas que han contribuido en la búsqueda y la preparación de los materiales, la discusión de los contenidos y el análisis de los documentos que se han utilizado para desarrollar las Pautas. Han aportado generosamente su tiempo y sus conocimientos. El trabajo ha sido coordinado para la Secretaría de ChildONEurope por Donata Bianchi y Roberta Ruggiero.

El grupo de expertos de ChildONEurope se compuso de: Françoise Mulkay (comunidad francófona de Bélgica), Andra Reinomagi (Estonia), Paul Durning y Juliette Halifax (Francia), Maria Orthofer (Austria), Donata Bianchi, Federico Brogi, Loredana Ceccacci, Adriana Ciampa, Cinzia Grassi, Roberto Ricciotti y Roberta Ruggiero (Italia), Annita Koni (Chipre), Anniki Tikerpuu (Estonia), Isabelle Craig y Jenny Gray (Reino Unido), José Luis Castellanos y Miguel A. Ruíz Díaz (España), Petra Denzic, Lea Javornik Novak y Ljubica Šalinger, (Eslovenia), Mill Majerus y Monique Borsemerger (Luxemburgo), Magdalena Dąbrowska (Polonia), Rosa Clemente (Portugal), Asta Sidlauskienė (Lituania), y Ninetta Lambrini Zoi (Grecia).

El borrador del texto fue elaborado por: Françoise Mulkay (comunidad francófona de Bélgica), Juliette Halifax (Francia), Donata Bianchi, Federico Brogi, Loredana Ceccacci, Adriana Ciampa, Cinzia Grassi, Roberto Ricciotti y Roberta Ruggiero (Italia), Asta Sidlauskienė (Lituania), Annita Koni (Chipre), Anniki Tikerpuu (Estonia), Isabelle Craig y Jenny Gray (Reino Unido), Miguel A. Ruíz Díaz (España), Lea Javornik Novak y Ljubica Šalinger (Eslovenia), Monique Borsemerger (Luxemburgo), Magdalena Dąbrowska (Polonia), y Ninetta Lambrini Zoi (Grecia).

La revisión científica del borrador del documento corrió a cargo de Dr. John Fluke, Director del Centro de Investigación para la Protección a la Infancia de *The American Humane Association*, (Colorado, EE.UU.), y experto del Grupo de Trabajo sobre el Programa Nacional de Datos sobre Maltrato Infantil (*Working Group on National Child Maltreatment Data Program*), de la Sociedad Internacional para la Prevención del Abuso y la Negligencia hacia los Niños (ISPCAN).

Queremos dar las gracias especialmente a Jenny Gray e Isabelle Craig por encargarse también de una revisión final de las Pautas.



Istituto degli Innocenti

P.zza SS. Annunziata 12 I-50122 Firenze

Área de documentación, investigación y formación

Aldo Fortunati

Secretaría de ChildONEurope

Erika Bernacchi, Roberta Ruggiero

Coordinación editorial

Anna Buia

Documentación

Cristina Mattiuzzo

Cubierta

Cristina Caccavale

Índice

Prefacio	8
0. Introducción	11
0.1. Recogida de datos y seguimiento: dos actividades interdependientes.....	12
0.2. Definición del fenómeno que se debe detectar y analizar.....	15
0.3. Un enfoque multidisciplinar	16
0.4. Un sistema sensible a la infancia	16
Capítulo I. Contexto internacional legal e institucional	17
1.1. La obligación de recoger datos como parte del compromiso internacional para llevar a la práctica los derechos de niños y niñas.....	17
1.2. Recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil como buenas prácticas recomendadas	19
1.3. El maltrato infantil como parte del análisis del bienestar del niño	21
Capítulo II. Identificación del problema. Sección A. Las definiciones internacionales generales	23
2A.1. Cómo los diferentes contextos producen enfoques diferentes.....	24
2A.2. Definiciones legales actuales a nivel internacional	26
2A.3. Definiciones profesionales de maltrato infantil a nivel internacional	34
Capítulo II. Identificación del problema. Sección B. Cuestiones operativas	42
2B.1. De las categorías generales a las definiciones operativas para los profesionales de los sectores social y sanitario	43
2B.2. El maltrato infantil como problema jurídico: de definiciones generales a definiciones operativas	68
Capítulo III. La dimensión organizativa	72
3.1. Desarrollar y aplicar un nuevo sistema de recogida de datos para el seguimiento del maltrato infantil	72
3.2. Poderes legislativos para recoger estadísticas sobre la infancia	74
3.3. Los principios en que se basa la recogida de datos	75
3.4. Un enfoque centralizado de la recogida de datos	76
3.5. Un enfoque descentralizado dentro de un país	79
3.6. Criterios para evaluar la opción organizativa centralizada o descentralizada	83
3.7. Notificación obligatoria de negligencia y maltrato infantil como instrumento para mejorar la recogida de datos y el seguimiento	84
3.8. Necesidades contextuales para crear y mantener un sistema de recogida de datos	86
Capítulo IV. La dimensión metodológica	89
4.1. Aspectos relativos a la recogida de datos y la obtención de datos estadísticos a partir de actividades administrativas	89
4.2. Consideraciones técnicas sobre los registros y los sistemas operativos de información	99
4.3. Procesamiento y análisis de datos	101
4.4. Análisis de distintas fuentes de datos	102
4.5. Seguridad de los datos	104
4.6. De las estadísticas a los indicadores	104
Bibliografía	107

Prefacio

El Estudio de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre violencia contra niños y niñas¹ destaca el alarmante aumento de formas de malos tratos y violencia contra niños y niñas denunciadas en el mundo. En el informe se presta especial atención al maltrato infantil a manos de padres y otros miembros de la familia y se recomienda que los Estados tomen medidas efectivas para combatir este fenómeno. La Convención de los Derechos del Niño (CDN) de 1989 hizo obligatorias estas recomendaciones, ya que los Estados Parte están legalmente obligados a afrontar el abuso y el maltrato infantiles con un enfoque integral, como se establece claramente en el Artículo 19, Sección 1 de la CDN: «Los Estados Parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o maltrato 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.» El Artículo 19 asume implícitamente que el maltrato infantil es un fenómeno que se puede prevenir y que es responsabilidad del Estado abordar este fenómeno mediante un enfoque integral: cuidado preventivo y protector para niños y niñas y medidas legales para identificar, intervenir en y dar seguimiento a los casos de maltrato infantil, implantar sistemas de recogida de datos y llevar a cabo un seguimiento del fenómeno.

ChildONEurope ha sido sensible a este problema, que ha sido objeto de investigación específica, con el objetivo de revisar los sistemas estadísticos y de seguimiento del maltrato infantil en cada uno de los países miembros.

De acuerdo con los resultados del estudio de ChildONEurope y las conclusiones del seminario europeo “*Child abuse: which kind of data for monitoring?*” («Maltrato infantil: qué tipo de datos son necesarios para su seguimiento»), celebrado en Florencia el 18 de enero, la Asamblea de ChildONEurope propuso el 19 de enero de 2007 continuar las actividades del grupo de trabajo en este campo. Se decidió que la principal tarea del grupo de trabajo sería identificar los enfoques y las metodologías útiles para mejorar la recogida de datos de este ámbito, hacer un seguimiento de tendencias y cambios, y evaluar las políticas y los programas de maltrato a niños y niñas.

Los miembros de ChildONEurope son plenamente conscientes de que, en este sentido, los países europeos se enfrentan a cinco retos principales:

1. desarrollar sistemas de estadísticas y seguimiento centrados en los niños y las niñas
2. mejorar las unidades o elementos de información seleccionados en los sistemas de estadísticas existentes
3. desarrollar nuevas áreas de investigación y recogida de datos
4. promover programas y planes de acción basados en la evidencia
5. alcanzar definiciones comunes de los tipos de maltrato infantil, así como de procesos e indicadores de resultados para las evaluaciones basadas en la investigación y las normas internacionales.

Teniendo en cuenta la creciente interdependencia que existe entre los países respecto a las políticas y las medidas contra determinadas formas de violencia contra la infancia, existe cada vez más interés en comparar los datos entre los distintos países. Sin embargo, como han constatado ampliamente los investigadores, la capacidad para comparar información entre países y culturas con vistas a establecer prioridades y diseñar, implantar y supervisar unas estrategias de intervención adecuadas, se ve obstaculizada por la inexistencia de estándares aceptados. Precisamente en esta dimensión transnacional es donde se aprecia claramente la necesidad de contar con criterios comunes en cuanto a definiciones y metodologías. Desde la perspectiva europea, el uso y el análisis de información cualitativa y cuantitativa debe contextualizar los datos, ya que las diferencias lingüísticas y culturales influyen en la capacidad para recoger datos comparables. Se hace hincapié en ello en la segunda sección de este documento, que contiene un análisis de los aspectos fundamentales relacionados con la definición de este fenómeno.

Para poder realizar una comparación entre países es imprescindible ofrecer un conjunto de información completa sobre:

- o los conceptos y definiciones utilizados para categorizar en cada caso
- o la organización que facilita los datos
- o el modo en que se han recogido los datos
- o la ley vigente en cada país
- o los límites de cada conjunto de información
- o documentación sobre el grado de comparación de los datos

¹ *Report of the Independent Expert on violence against children*, Nueva York, Naciones Unidas, octubre 2006

En Europa se dan distintas situaciones, pero muchos países pueden ofrecer su propia contribución sobre aspectos concretos del problema para buscar posibles soluciones: desde cómo afrontar los problemas institucionales para planificar la implantación de un sistema nacional, hasta cómo manejar aspectos más técnicos relativos a metodologías para recoger y gestionar los datos, o la elección del apoyo tecnológico. Son precisos solidaridad y cooperación para cubrir estos vacíos.

Este documento no pretende dar todas las respuestas a estas preguntas, pero sí presenta estándares, definiciones, criterios y experiencias que pueden ser de ayuda para desarrollar sistemas de recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil, y para crear instrumentos operativos según la situación y las prioridades de cada país, de forma que se puedan mejorar los datos sobre los casos conocidos.

El documento pasa a examinar aspectos metodológicos y técnicos, que naturalmente son de interés para la investigación y el desarrollo de políticas para implantar sistemas de recogida de datos y seguimiento. El documento se divide en cuatro secciones que corresponden a las cuatro dimensiones básicas de un proceso de este tipo, en respuesta a las siguientes cuestiones estructurales:

1. Dimensión institucional: por ejemplo, los marcos legales nacionales e internacionales abogan por la recogida de datos, pero ¿esta recogida cuenta con un reconocimiento legal sólido? ¿Cómo se legitima en el marco de unas políticas de buena gestión pública y correcta prevención?
2. Dimensión cultural: por ejemplo, ¿cómo definimos maltrato? ¿A quién se considera niño o niña? ¿Cuáles son los aspectos más importantes de los hechos? ¿Cuáles son los elementos de información relevantes?
3. Dimensión organizativa: por ejemplo, ¿cuáles son las fuentes de los datos? ¿Cómo organizamos los flujos de información que se van a analizar? ¿Y cómo se deben procesar los datos? ¿Se deben utilizar los datos de los estudios o los administrativos?
4. Dimensión metodológica: ¿Cómo se van a recoger los datos? ¿Cómo se van a investigar? ¿Se pueden explicar los cambios y las correlaciones? ¿Se debería preparar un informe y compartir los resultados con los principales agentes de interés?

A quién va dirigido este documento

La perspectiva que se presenta en este documento es la de los objetivos de los gobiernos nacionales y regionales. Según esta perspectiva, la recogida de datos y el seguimiento pueden responder a políticas públicas, objetivos operativos de los legisladores y necesidades informativas. Los contenidos del documento pueden apoyar a quienes planifican y ejecutan las políticas en un ámbito nacional o regional, pero es posible encontrar ideas y elementos que también satisfacen los intereses de investigadores y profesionales.

0. Introducción

Como se explica en la primera sección del presente documento, la recogida de datos y el seguimiento del maltrato infantil son funciones obligatorias para los Estados en virtud de leyes internacionales vinculantes. Se trata de instrumentos que contribuyen a promover y aplicar planes de acción y políticas generales y específicos para la infancia. Así, tanto los gobiernos centrales como los regionales y las autoridades locales tienen intereses específicos para mejorar la calidad de los sistemas de recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil:

1. evaluar y realizar un seguimiento de las condiciones, circunstancias y tendencias de bienestar, así como el impacto social del gasto público y de las políticas en la infancia y la adolescencia

2. saber cuántos niños y niñas son víctimas de maltrato infantil (incidencia), las características de la violencia que sufren, sus condiciones de vida, las características de su familia y las de los autores materiales, con la intención de:

- describir la magnitud y el impacto de la violencia
- comprender los factores que aumentan el riesgo de que se ejerza violencia
- identificar qué factores favorecen que los padres puedan crear un ambiente protector y que los niños y niñas desarrollen una mayor resiliencia
- organizar servicios para poblaciones necesitadas
- mejorar los recursos personales de los profesionales de forma que puedan afrontar cambios en este fenómeno y en las necesidades de las víctimas

3. verificar qué tipo de servicios tienen a su disposición los niños y niñas víctimas de maltrato (y quizá también sus agresores) para mejorar:

- la ayuda a los niños y niñas maltratados o que sufren abusos
- la ayuda a los niños y niñas que corren riesgo de sufrir maltrato, y a sus familias
- la aplicación de la legislación
- el conocimiento sobre qué tipo de programas preventivos resultan eficaces y el mejor modo de implantarlos
- el conocimiento de qué es lo que pasa en un caso de maltrato y qué tipo de tratamiento/intervención se aplica
- el conocimiento de qué es lo que funciona, y el uso de esta información desde el principio

4. comparar el fenómeno y las políticas a lo largo del tiempo para observar cómo han cambiado, y realizar un seguimiento del impacto de acciones específicas (esta es la dimensión longitudinal del análisis y el seguimiento)

5. evaluar los costes económicos y sociales y los resultados de la prevención primaria, secundaria y terciaria.

Los usos de la información relativa al maltrato infantil pueden dividirse en tres amplias áreas interdependientes:

1. *Administración*: para determinar si las metas y los objetivos se están alcanzando correctamente en tiempo y forma, si los recursos se están utilizando eficaz y efectivamente, y qué tipo de respuestas se dan o se deberían dar a los menores y sus familia en términos de servicios y recursos. Tanto las organizaciones internacionales como los gobiernos, los representantes del interés público y los profesionales reclaman información sobre la efectividad y la eficiencia de la prevención.

2. *Planificación*: algunas de las tareas típicas de legisladores, planificadores y administradores consisten en realizar una evaluación política de los planes y elegir «racionalmente» los métodos para resolver determinados problemas, basándose en datos e indicadores de importancia. Otras actividades para las que es necesario disponer de datos son la planificación estratégica y los métodos institucionales de negociación política y evaluación preliminar, junto con la aprobación de planes o leyes de ámbito nacional.

3. *Investigación, investigación de políticas, y análisis*: es necesario contar con datos para desarrollar el conocimiento científico sobre este tema, determinar los efectos que tienen los cambios de políticas, legislación o procedimientos, y desarrollar estrategias a la luz de estos efectos anticipados.

0.1. Recogida de datos y seguimiento: dos actividades interdependientes

Antes de continuar con la presentación de este tema, es imprescindible definir el significado de dos conceptos/funciones que constituyen la base de este documento: la recogida de datos y el seguimiento.

Cuando se emprende un proceso de este tipo, el primer paso es examinar las fuentes existentes y las tipologías de datos para determinar si responden a las variables elegidas como núcleo del sistema, de forma que se pueda recoger la información adecuada y reconocer qué necesidades informativas hay (Wolfe, Yuan, 2001). En general, el sistema se basa en:

- variables (datos) ya recogidas sistemáticamente, organizadas y difundidas
- variables (datos) recogidas, pero que aún no han sido organizadas
- variables (datos) recogidas, pero que deben ser revisadas
- nuevas variables (datos) por recoger

Obviamente, se necesitan distintos tipos de variables según el propósito. Las fuentes potenciales de distintos tipos de información son entre otras:

- personas
- registros institucionales o de otros organismos
- programas locales
- registros comunitarios y gubernamentales
- investigaciones basadas en la población o de otro tipo
- estudios especiales

El seguimiento se diferencia de la recogida en que es posible recoger datos sin realizar un seguimiento, pero no es posible llevar a cabo un seguimiento si no se han recogido datos. Pasaremos a explicar esta afirmación con más detalle.

La recogida de datos es el proceso de recopilación de información. En nuestro ámbito, supone:

1. identificar la información recogida y producida a nivel local o central como resultado de actividades administrativas, o fruto de investigaciones o estudios específicos;
2. organizar dicha información para producir datos que pueden resumirse de modo significativo (es decir, el procesamiento estadístico de los datos, por ej. los procesos de manipulación y/o clasificación en varias categorías para poder producir estadísticas).

Tal y como se ilustra en la sección cuarta sobre la dimensión metodológica, los datos se pueden recoger a través de estudios de investigación creados *ad hoc* u obtenerse como resultado de actividades administrativas, como los datos administrativos. Este tipo de datos constituye la materia prima para los objetivos administrativos y operativos.

Si elegimos un estudio de investigación, podemos moldear los datos y elegir qué tipo de profesionales serán la fuente de los mismos. En este caso, existen diversos problemas metodológicos y de investigación típicos, como el alcance de la investigación (p. ej. un censo o una muestra); y problemas organizativos, ya que el estudio de investigación no debe suponer demasiado tiempo para quien desarrolla la recogida en su jornada laboral normal, salvo que se trate de investigadores o de personal especialmente dedicado a ello. Este problema organizativo también influye en la elección de los datos administrativos, en caso de que sea necesario modificar los tipos de datos que se recogen normalmente o los métodos o instrumentos de trabajo habituales. En caso de que fuera necesario cambiar el procedimiento habitual, también debe preverse una formación como apoyo para la implantación de nuevos sistemas. La formación también es importante a la hora de mejorar los procedimientos de trabajo, ya que la calidad de los datos obtenidos del sistema operativo refleja la calidad de dicho sistema y de sus registros administrativos.

También existen diversas consideraciones financieras respecto a los dos enfoques. Los datos administrativos se recogen de forma rutinaria, así que la principal necesidad sería dar formación al personal y «crear un espacio» en las agendas de trabajo habituales, para reducir los posibles gastos adicionales. Por otra parte, los estudios de investigación precisan presupuestos especiales para la recogida de datos, que puede ser muy costosa y cuyo presupuesto puede verse recortado en caso de restricciones económicas, con lo que se interrumpiría la recogida.

Sin embargo, los dos métodos pueden servir para objetivos complementarios: los estudios de investigación *ad hoc* posibilitan analizar con detalle aspectos concretos de los

sucesos, que a la vez se cuentan rutinariamente como entradas nuevas en la recogida de datos administrativos.

El seguimiento se estructura en torno a la recogida habitual de datos relativos a nuevos hechos (por ej., niños y niñas derivados todos los años a los servicios de protección a la infancia o a la policía como víctimas de malos tratos) y, posiblemente, según los resultados de los estudios realizados *ad hoc* y de las investigaciones centradas en aspectos específicos del problema. El seguimiento exige continuidad y debe basarse en datos administrativos y/o de investigación, ya sean individuales y/o agregados, recogidos con continuidad a intervalos determinados. No constituye un fin en sí mismo y debe realizarse con vistas a obtener objetivos concretos. El seguimiento puede identificar tendencias y discriminar entre distintos tipos de cambios y los orígenes de dichos cambios. Los datos deben difundirse entre las personas que los recogieron y entre los agentes de interés para compartir los resultados del seguimiento, observar las tendencias de este fenómeno y los sucesos correlacionados, y actuar (Thacker, Berkelman, 1988).

El seguimiento también puede considerarse como sinónimo de vigilancia, que se define como la recogida, el análisis y la interpretación sistemáticos y continuados de los datos de resultados concretos para su uso en la planificación, aplicación y evaluación de la práctica sanitaria y social.

Con frecuencia se distinguen dos tipos de vigilancia (seguimiento):

- **Vigilancia activa**, estructurada en torno a la recogida de datos *ad hoc* para identificar casos de maltrato de forma que se pueda investigar la incidencia del problema mediante entrevistas y estudios de investigación basados en diversas fuentes que pueden ofrecer información de interés: servicios policiales, judiciales, sociales y sanitarios, colegios y asociaciones de tiempo libre.
- **Vigilancia pasiva**, basada en la obtención de datos a través de las actividades actuales y los formularios de recogida de datos existentes, que están adaptados a los objetivos de la vigilancia. Se trata de un modelo de vigilancia de bajo coste que no exige gran cantidad de recursos ni requiere cambios costosos en el trabajo de los profesionales que producen los datos en el curso de su actividad.

También es posible un modelo mixto en el que los profesionales actúen como detectores activos en el curso de su trabajo diario, identificando casos potenciales e informando de los mismos como una tarea más de su trabajo dentro de un esquema informativo *ad hoc*¹.

Los sistemas de vigilancia del maltrato infantil cuentan con distintas fuentes de información, por ejemplo, registros de ingresos hospitalarios, registros de urgencias, informes policiales y de homicidios, resultados de revisiones sobre mortalidad infantil y exámenes médicos e informes forenses. La vigilancia de este fenómeno presenta dos enfoques principales: *Sistemas de vigilancia hospitalaria* y *Sistemas de vigilancia comunitaria*.

Los *sistemas de vigilancia hospitalaria* sufren diversas deficiencias, entre las que destaca el hecho de que se tiende a subestimar la incidencia del maltrato infantil. En estos sistemas no se recoge la mortalidad debida a lesiones que se producen fuera del ámbito hospitalario. Tampoco se puede dar cuenta de todas las lesiones que no reciben atención hospitalaria (ya sea porque la lesión no ha sido lo suficientemente grave como para precisar asistencia médica, ya sea porque se ha buscado asistencia por otras vías, o porque no se ha tratado de una herida «física» sino emocional).

Los *sistemas de vigilancia comunitaria*, por su parte, tienen el potencial de recoger información detallada de todo tipo de violencia. Se refiere a un sistema que extrae sus datos de los servicios sociales, los servicios sanitarios y, posiblemente, de otros organismos. El sistema puede partir de los datos censales, por ej. todos los niños que se han derivado a los servicios sociales o a los organismos de protección a la infancia, o trabajar con muestras de estudios (OMS, ISPCAN, 2006).

En general, el seguimiento de un fenómeno exige desarrollar un marco informativo en el que dicho fenómeno pueda analizarse en conexión con hechos o situaciones relacionados.

¹ En España es obligatorio que los médicos informen a la policía de los casos de niños con lesiones graves. La policía debe llevar un registro de todas las denuncias formales efectuadas en comisaría (algunas cuentan incluso con unidades especiales para tratar con los niños y las niñas). En ambos casos, la información recogida puede considerarse como datos de sistemas pasivos, y para estas situaciones se han creado unos folletos para informar inmediatamente a los servicios sociales. Estos folletos constituyen en realidad estudios de investigación que podrían entenderse un sistema activo, ya que no suelen considerarse como parte del trabajo diario y pueden dar lugar a error (ya que no todo el mundo los utiliza).

Además de tratar el tema central del maltrato, el sistema puede alimentarse con antecedentes que sirvan de apoyo para interpretar los cambios, por ejemplo:

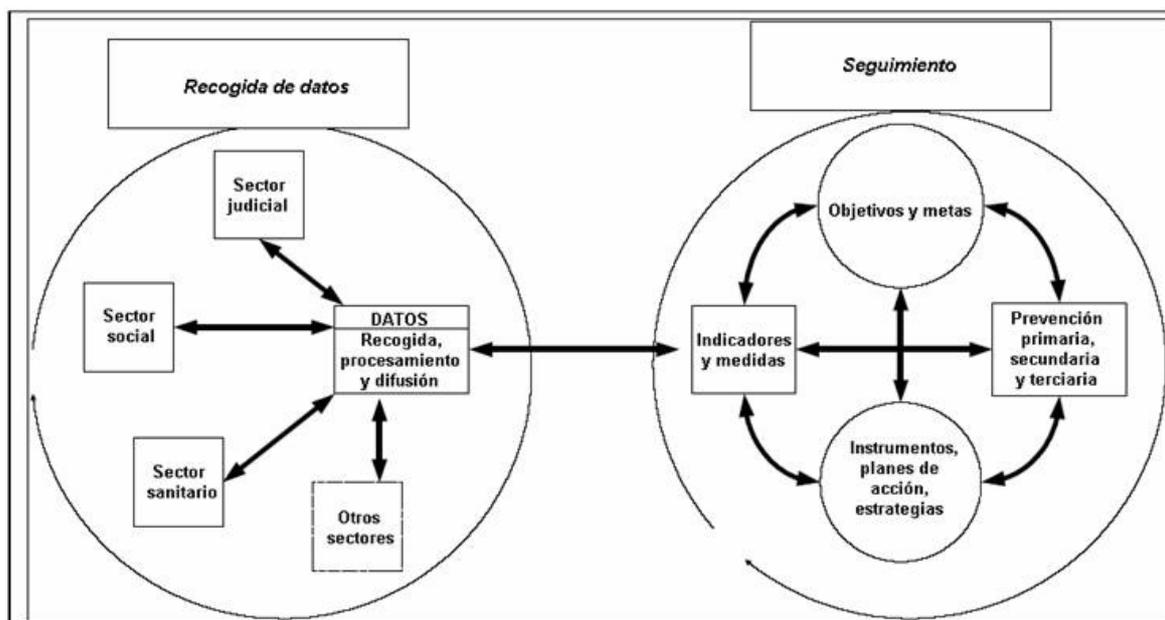
- datos e información sobre características demográficas
- condiciones sanitarias de los niños y las niñas, y sus comportamientos de riesgo
- comportamientos de riesgo de la población en general
- posición social y económica
- educación
- acceso a recursos y servicios
- tasa de criminalidad

Cuanto más amplio es el sistema, más importante será establecer una colaboración con los representantes de todos los sectores implicados para compartir los objetivos del sistema, las variables que han de añadirse y los datos que deben recogerse.

La sostenibilidad de los sistemas de recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil pueden valerse de (Lass, Reusswig, 2002)²:

- cooperación inter- y transdisciplinar y actividades conjuntas de investigación para definir variables, identificar datos pertinentes e integrar diversas fuentes de información
- utilización de métodos de investigación tanto cuantitativos como cualitativos para mejorar la comprensión de tendencias y aspectos concretos
- orientación respecto a soluciones estratégicas de los problemas más relevantes en vez de demostrar un interés puramente contemplativo
- cooperación y diálogo entre legisladores, investigadores, profesionales y agentes sociales de interés para actualizar la estructura del sistema (por ej. evitar recogidas de datos repetitivas o inútiles), captar los nuevos cambios y compartir la comprensión de los datos.

Figura 1. Relación entre la recogida de datos y el seguimiento



Tal y como se ha recomendado (Wolfe, Yuan, 2001; Boyle et al., 2001)³, el fin que se persigue al responder a los objetivos operativos, que están íntimamente relacionados con las funciones gubernamentales, no debe ir en perjuicio de los atributos de calidad fundamentales de un sistema de vigilancia, a saber:

² Lass, W., Reusswig, F. (eds.) 2002, *Social Monitoring: Meaning and Methods for an Integrated Management in Biosphere Reserves*. Report of an International Workshop. Rome, 2-3 September 2001, Biosphere Reserve Integrated Monitoring (BRIM) Serie Núm. 1, UNESCO, París.

³ Boyle, M., Kay, J.J., Pond, B., 2001, *Monitoring in Support of Policy: an Adaptive Ecosystem Approach*, in T. Munn (ed.), *Encyclopedia of Global Environmental Change*, John Wiley & Sons.

- *Utilidad*: el sistema debe mejorar el conocimiento y la efectividad de las políticas y los planes de acción
- *Simplicidad*: referida tanto a su facilidad de uso como a la estructura del flujo de información
- *Flexibilidad*: debe poder adaptarse a los cambios en las necesidades informativas o las condiciones operativas
- *Aceptabilidad*: debe resultar aceptable y sus objetivos deben ser comprensibles para personas ajenas, por ej. las personas que participan en la recogida de datos
- *Sensibilidad*: debe detectar la mayoría de los casos registrados en la comunidad
- *Especificidad*: referida a la capacidad del sistema para identificar los casos relacionados
- *Representatividad*: el sistema debe dar cuenta de los aspectos más importantes de los hechos y del fenómeno en sí en su conjunto
- *Actualización*: rapidez con que el sistema toma, procesa y difunde la información
- *Dotación de recursos*: el sistema conlleva unos gastos y exige recursos humanos y financieros, de modo que se deben destinar fondos suficientes para su aplicación y desarrollo

0.2. Definición del fenómeno que se debe detectar y analizar

Para dar seguimiento a un fenómeno, el punto de partida es conocer el terreno semántico en el que se mueven legisladores, investigadores y profesionales. Como se señala en la sección segunda, es fundamental alcanzar un consenso en el reconocimiento y la definición de los hechos que se deben detectar y registrar para contabilizarlos y evaluarlos.

A diario encontramos distintas definiciones del fenómeno del maltrato infantil, que adoptan distintos países, organizaciones y profesionales para satisfacer distintas necesidades. Hasta ahora, conceptos como «abuso infantil» se han utilizado presuponiendo que existe un entendimiento común de los hechos que subyacen tras estas palabras, pero no es así. Es más, el mismo término «abuso», según las culturas y enfoques profesionales, puede considerarse ambiguo como concepto ya que, si se tiene en cuenta la raíz latina del término, significará «mal uso» o «uso exagerado» de un niño, en contraposición al «uso correcto». Esto implica que las palabras no son neutrales ni están relacionadas con un solo ámbito, de modo que es importante elegir las con cuidado pues influirán en el tipo de hechos sujetos a contabilización y control. En el documento, se discutirán las definiciones y los estándares internacionales junto con otras definiciones más operativas, esto es, descripciones específicas de comportamientos y actitudes que identifican cada tipo de maltrato infantil.

Para ejemplificar los problemas que surgen de las diferencias de concepto, merece la pena mencionar un estudio citado en la edición de 2004 de las Perspectivas Mundiales sobre el Maltrato Infantil [*World Perspectives on Child Abuse*] de la ISPCAN⁴. En un estudio de investigación sobre la diversidad de definiciones de este hecho, en el que colaboraron miembros de la ISPCAN de un total de 72 países, se pidió a los participantes que indicasen si en su país se considerarían maltrato infantil o negligencia diversos comportamientos de padres o cuidadores, y distintas circunstancias sociales o institucionales. Los comportamientos que se señalaron con más frecuencia fueron el abuso sexual y el maltrato físico por parte de padres o cuidadores. Otras situaciones frecuentemente mencionadas fueron la prostitución infantil, la situación de los niños de la calle, el maltrato o abandono de niños y niñas acogidos, y el abandono por parte de los padres o cuidadores. En dicho estudio de investigación se subrayaba que la consideración de maltrato infantil varía considerablemente de unas regiones a otras en lo tocante a: falta de asistencia médica por creencias religiosas, ablación de clítoris y disciplina física. El comportamiento que los participantes mencionaron en menor medida como forma de maltrato en sus países fue la disciplina física.

En cuanto a los encuestados europeos, pertenecientes a 27 países⁵, los resultados confirmaron que el mayor o menor grado de importancia que se concede al fenómeno influye en

⁴ ISPCAN [*International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect*, Sociedad Internacional para la Prevención del Abuso y la Negligencia contra los Niños], 2004, *World perspectives on child abuse*.

⁵ Participantes europeos: Bulgaria, Inglaterra, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Escocia, República Eslovaca, España, Suecia, Albania, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Islandia, Montenegro, Federación Rusa, Serbia, Suiza, Turquía.

el reconocimiento del mismo, además de constatar que sólo existía un consenso general en cuanto al abuso sexual y al maltrato físico.

Tabla 1. Comportamiento generalmente considerado como maltrato infantil y negligencia

	Porcentaje de encuestados europeos (27 países) que reconocen el hecho como maltrato infantil
Abuso sexual (incluida la pornografía)	100
Maltrato físico	100
Falta de comida, ropa o alojamiento (negligencia de tipo material)	92
Abandono de los padres o cuidadores	92
Maltrato emocional	88
Falta de asistencia médica por motivos religiosos	84
Negligencia psicológica (p. ej. falta de apoyos emocionales)	79
Abuso de sustancias por parte de los padres	88
Ser testigo de violencia doméstica	76
Enfermedades mentales de los padres	64
Maltrato físico por motivos disciplinarios	60
Retrasos en el crecimiento no orgánicos	56

El Informe de ChildONEurope sobre sistemas nacionales de estadísticas y registro del maltrato infantil (2007) tiende a confirmar la existencia de discrepancias cualitativas y cuantitativas en las estadísticas europeas sobre este tema, como han señalado en varias ocasiones tanto el Consejo Europeo como la Unión Europea. En el estudio, 16 de cada veinte países respondieron que existía algún tipo de sistema nacional de estadísticas en este ámbito. Los resultados destacaron que las tipologías de las unidades de observación y sus descripciones variaban significativamente. Los elementos usados para describir los hechos variaban según el tipo de maltrato y el ámbito del que procedían los datos. La información proveniente de servicios sociales es generalmente más detallada.

0.3. Un enfoque multidisciplinar

Establecer y gestionar un sistema de recogida de datos y de seguimiento del maltrato infantil no es sólo un problema estadístico (ver información más detallada en la sección tercera). Puede exigir (o ser resultado de) cambios en los procedimientos de detección y protección de niños y niñas por parte de los servicios sociales. Estos sistemas requieren una combinación de conocimientos técnicos, judiciales, sanitarios y sociológicos en cuanto a los «contenidos»; por ej. se debe estar familiarizado con la metodología estadística y las tecnologías de la información, así como con distintos aspectos de los casos reales, que deben documentarse a través de dicho sistema. También es importante implicar en el trabajo a distintos profesionales para lograr un enfoque multidisciplinar: sociólogos, legisladores, estadísticos, expertos en tecnologías de la información, expertos sanitarios y profesionales jurídicos.

La variedad de sus enfoques permite comprender mejor la información recopilada. Por ejemplo, tras la implantación de un sistema orientado y centrado en un tema concreto, las estadísticas sobre maltrato infantil pueden mostrar un incremento debido a que se ha informado de más situaciones, y no necesariamente porque se hayan producido más casos. Esta variación en el número de casos no se deberá a un aumento real de la violencia ejercida contra niños y niñas, sino a que se ha logrado un mejor reconocimiento de los sucesos.

0.4. Un sistema sensible a la infancia

Desde el punto de vista de la CDN, se podría crear un sistema integrado de control de los malos tratos utilizando un enfoque basado en los derechos de los niños para controlar su estado. Por ejemplo, los datos recogidos deben servir también para analizar qué respuestas se dan ante este problema en términos de justicia y prevención de tales delitos; también deben ser de utilidad para los servicios que prestan asistencia a los niños y las familias que vivan una

situación de riesgo de maltrato. Se pueden comprender mejor los cambios si los investigadores y los legisladores tienen una idea de qué servicios se ofrecen a quienes los necesitan. Podría resultar de utilidad controlar periódicamente los servicios disponibles y cómo están organizados (centros de orientación, equipos multidisciplinarios, etc.), así como sus características (profesionales que trabajan en ellos, actividades concretas que se realizan, objetivos, gestión pública o privada, etc.).

Es más, un enfoque basado en los derechos subraya claramente algunos aspectos relacionados con cinco dimensiones éticas en la recogida de datos (Melton 2003; ASA 1999) relativas a la protección de la integridad del niño:

1. Respeto por la dignidad humana: la recogida de datos y las medidas aplicadas deben ser respetuosas con la dignidad de los menores y de los demás individuos implicados
2. Reconocimiento y respeto tanto por los niños como individuos como por sus opiniones
3. Derecho a la seguridad personal, tanto en lo relativo al respeto por la privacidad y la posibilidad de recibir ayuda, como en lo tocante a la necesidad de investigar todos los factores intervinientes de tipo intrapersonal, intrafamiliar y comunitario en toda su extensión
4. Responsabilidad hacia los sujetos de estudio. Por ejemplo, es necesario proteger los intereses de los objetos de la investigación no sólo durante la recogida de datos, sino también durante el análisis, la interpretación y la publicación de los resultados finales.

Existen además otros principios generales que forman parte del código de conducta en el campo de la estadística. Eurostat ha marcado en el *European Statistics Code of Practice* los 15 principios básicos de calidad que cubren el ámbito institucional, los procesos estadísticos y los resultados de las actividades estadísticas. Fundamentalmente se concibieron para la cooperación estadística a nivel europeo, pero tienen también importancia a nivel nacional y subnacional y constituyen un importante marco para el proceso que aquí se presenta.

En general, la participación de niños y niñas en el protocolo de investigación tiene una dimensión ética que es a la vez compleja y sensible, y a la que se debería prestar especial atención para evitar caer en un uso incorrecto de los datos, violando la privacidad, (Christensen y James 2000)⁶. Los menores tienen también derecho, especialmente en el caso de estudios *ad hoc* basados en cuestionarios o entrevistas que suponen contacto directo, a recibir información suficiente sobre el propósito de la investigación, los procedimientos, riesgos, beneficios y demás detalles necesarios que les permitan dar un consentimiento informado para participar. El consentimiento de los padres es necesario cuando el menor es incapaz de comprender las implicaciones de participar en un estudio, así como en los casos en que se considere que no es capaz de dar su consentimiento⁷.

Cualquier investigación y recogida de datos sistemáticas que se basen en un análisis de aspectos relacionados con la infancia deben tener en cuenta su especial vulnerabilidad, que se debe en gran parte a la reducida y limitada capacidad que tienen niños y niñas de proteger sus propios intereses.

Un comité ético podría garantizar que se realizara una valoración periódica de la dimensión ética de los sistemas de recogida de datos y seguimiento, tratando los posibles aspectos y dificultades cruciales: confidencialidad y anonimato. Se debe garantizar el anonimato de los datos eliminando los nombres y cualquier otra información identificable.

⁶ P. Christensen, A. James (2000), *Research with Children: Perspectives and Practices*, Falmer Press.

⁷ Referencias: J. Boyden, J. Ennew (eds.), *Children in Focus: A manual for participatory research with children*, Save the Children Sweden, Stockholm, 1997; *Child-to-Child Trust, Listening to Children: Children as partners in research*, Child-to-Child Trust, Londres, 2005; J. Ennew, D. Plateau, *How to Research the Physical and Emotional Punishment of Children*, Save the Children Sweden, Bangkok, 2004; S. Laws, G. Mann, *So You Want to Involve Children in Research?*, International Save the Children Alliance, Londres, 2004; UNICEF, *Young Voices: Opinion survey of children and young people in Europe and Central Asia*, UNICEF, Ginebra, 2001.

Capítulo I. Contexto internacional legal e institucional

1.1. La obligación de recoger datos como parte del compromiso internacional para llevar a la práctica los derechos de niños y niñas

Una cuestión urgente y fundamental, constantemente destacada tanto en el ámbito europeo como en el internacional, es la necesidad de contar con datos fiables, comparables y que puedan ser compartidos. La falta de datos coordinados y adecuados sobre el maltrato infantil suele ser síntoma de una insuficiencia más general en la recogida de datos sobre la infancia y en el seguimiento de programas y políticas relacionados con este ámbito.

La necesidad de desarrollar sistemas de recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil surge directamente a petición del Comité para los Derechos del Niño. Si se considera este asunto dentro del marco de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), queda claro que la recogida de datos constituye una herramienta para velar por la puesta en práctica de la CDN, en especial para salvaguardar el interés superior del niño, que debe ser uno de los primeros principios observados al realizar cualquier acción relacionada con la infancia (Art. 3). La CDN exige un seguimiento de la situación de niños y niñas, y el maltrato infantil es una de las situaciones objeto de seguimiento (Art. 44). Es evidente que, si se exige a todos los organismos públicos y privados y a las autoridades administrativas que valoren el impacto de sus acciones en la infancia para garantizar que se respeta el interés superior de niños y niñas, una serie de datos (por una parte, los datos básicos sobre población juvenil, y por otra, los datos específicos de grupos vulnerables, problemas cruciales y necesidades especiales) constituye la base fundamental para valorar adecuadamente tal impacto. El Comité de la ONU para la aplicación de la CDN ha subrayado repetidamente este asunto.

734. El Comité insta a los Estados Parte a que velen por la reunión de datos exactos, actualizados y desglosados sobre la incidencia, la gravedad y las causas de la violencia en la familia y en la escuela, incluidas las opiniones y experiencias de los niños, así como sobre la eficacia de los programas y enfoques actuales.

735. El Comité insta a los Estados Parte a que velen por la inclusión de información detallada sobre la violencia contra los niños en la familia y en la escuela en sus informes sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, incluidas las medidas adoptadas para reducir y eliminar esa violencia.

736. El Comité alienta la realización de investigaciones destinadas a revelar los costos socioeconómicos ocultos de la violencia contra los niños, como por ejemplo el costo de proporcionar atención psiquiátrica a los niños víctimas más adelante en la vida, y una mejor evaluación de la eficacia de los programas de prevención, protección y rehabilitación existentes.

CDN, *La violencia contra los niños en la familia y en las escuelas*, extracto del CRC/C/111, 28ª edición, de 28 de noviembre de 2001

El Comité ha abordado recientemente el tema en la Observación General N° 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la CDN. En el documento, el Comité destacó que *«La reunión de datos suficientes y fiables sobre los niños, desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación.»* El Comité considera asimismo que la recogida de datos es un instrumento para el seguimiento y la evaluación del progreso conseguido, y la valoración del impacto de las políticas respecto a la infancia. En concreto, el Comité estima que la disponibilidad de los datos estadísticos es fundamental para poder identificar y combatir determinados aspectos dramáticos que afectan a la vida de niños y niñas, como la violencia, la explotación y la discriminación.

El Comité recordó a los Estados Parte que la recogida de datos debe extenderse a lo largo de todo el periodo de la infancia, hasta los 18 años. En la Observación General N° 5, el Comité también destacó que *«Los Estados deben colaborar con los institutos de investigación pertinentes y fijarse como objetivo el establecimiento de un panorama completo de los progresos alcanzados en la aplicación, con estudios cualitativos y cuantitativos. Las directrices en materia de presentación de informes aplicables a los informes periódicos exigen que se recojan datos estadísticos desglosados detallados y otra información que abarque todas las*

esferas de la Convención. Es fundamental no sólo establecer sistemas eficaces de reunión de datos, sino también hacer que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la aplicación, para determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia. La evaluación requiere la elaboración de indicadores sobre todos los derechos garantizados por la Convención.»

Tal y como muestra el reciente estudio de ChildONEurope sobre las Observaciones Finales del Comité sobre los últimos informes de los países de la UE, dicho Comité ha tratado ampliamente con todos los países de la UE los temas de la recogida de datos y de la definición de indicadores sobre la infancia y otros aspectos relacionados. El Comité ha discutido estos temas con los 29 países europeos analizados: 27 Estados Miembros de la UE y dos países candidatos a la adhesión. El Comité ha subrayado la importancia de la recogida de datos relevantes, pues es fundamental para evaluar el impacto de las políticas sobre infancia. En concreto, el Comité consideró que contar con datos estadísticos es fundamental para determinar los casos de discriminación directa e indirecta y luchar contra ellos, así como para formular y aplicar programas especiales de medidas positivas y medidas ulteriores con objeto de supervisar los progresos alcanzados.

Muchos países de la UE alcanzaron resultados positivos, pero sólo unos pocos han establecido instrumentos, programas u organismos específicos para abordar la recogida de datos estadísticos (cinco Estados Miembros y un país candidato a la adhesión). La preocupación más frecuente del Comité era la insuficiencia (o falta total) de desglose de datos de manera integral, por ejemplo en edad, sexo, pertenencia a minorías o necesidad de protección especial.

También es importante disponer de datos para poder integrar y cohesionar las políticas de la UE a nivel nacional para todo lo relativo a este grupo de población. Incluso si no existe información comparable, como mínimo es necesario contar con información lo suficientemente buena para ser representativa de la situación de cada país, de forma que el papel de la Unión Europea pueda ofrecer un valor añadido en el ámbito de la defensa de los derechos de los niños, y se puedan identificar las principales prioridades para orientar las acciones futuras: un objetivo claramente establecido en la Comunicación de la Comisión: Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia [COM (2006) 367 final].

Las obligaciones institucionales también se derivan de la firma y ratificación de otros instrumentos legales internacionales como:

- Convenio Europeo sobre el ejercicio de los derechos de los niños, 1996 (Art. 12)
- Protocolo Facultativo de la CDN sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2001 (Art. 12)
- Convenio del Consejo de Europa sobre la ciberdelincuencia, 2001 (Art. 31)
- Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, 2005 (Arts. 36-38)
- Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, 2007 (Art. 10)

Todos estos instrumentos legales incluyen normas o provisiones que obligan a los Estados a controlar la aplicación de los mismos, usando datos sobre los fenómenos pertinentes que se contemplan en cada Convenio e información sobre el cumplimiento de los mismos por haber sido ratificados.

1.2. Recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil como buenas prácticas recomendadas

Numerosos estudios y leyes internacionales no vinculantes recomiendan, como buenas prácticas, disponer de sistemas de recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil. Estos documentos constituyen importantes puntos de referencia para los gobiernos y han influido en las estrategias nacionales e internacionales.

Las recomendaciones efectuadas a nivel internacional se encuentran en leyes no vinculantes como:

- *Declaración y Plan de Acción*, adoptado al término del Primer Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial de los niños, Estocolmo, 1996

- *Compromiso y Plan de Acción*, adoptado por los participantes de Europa y Asia Central en la conferencia «Protección de los niños frente a la explotación sexual», Budapest, 2001.
- *Compromiso mundial de Yokohama 2001*, adoptado al término del II Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial de los niños, Yokohama, 2001
- El Compromiso recogido en los 12 principios adoptados en Oslo (los denominados «principios de Oslo»), al término de la conferencia celebrada con este motivo y con participación de los ministros europeos responsables de la prevención de la violencia en la vida diaria, 2004
- El Programa del Consejo de Europa *Construir una Europa para y con los niños*, 2008
- La declaración final del Tercer Congreso Mundial contra la explotación sexual de los niños, Río de Janeiro, 2008

El informe de la OMS *Violencia y salud* (2002) identificó ocho estrategias para fomentar una actuación más eficaz frente a la violencia, de las que tres se refieren a la recogida de datos como buenas prácticas o requisito previo:

- Recomendación 1: crear, aplicar y supervisar un plan nacional de acción para prevenir la violencia. Es fundamental desarrollar un plan nacional de acción multisectorial para una prevención sostenible de la violencia. El plan de acción debe estar basado en la evidencia para evaluar y supervisar la consecución de los objetivos.
- Recomendación 2: aumentar la capacidad de recoger datos sobre la violencia. Se debe mejorar la capacidad de los países para recoger y analizar datos, de modo que se puedan comprender el alcance, las causas y las consecuencias de la violencia. Es necesario contar con datos para establecer prioridades, orientar el diseño de los programas y supervisar el progreso del plan de acción.
- Recomendación 3: definir las prioridades y apoyar la investigación de las causas, las consecuencias, los costos y la prevención de la violencia, tanto a nivel nacional como local, ya que la recogida de datos a nivel local es un elemento importante dentro de las investigaciones a mayor escala y del esfuerzo en la recogida de datos necesario para combatir la violencia a escala mundial. La OMS recomienda que, para lograr el mejor resultado posible, deben participar activamente en el proceso tanto las autoridades locales como los potenciales agentes de interés y los usuarios finales de los datos.

En el reciente *Estudio de Naciones Unidas sobre violencia contra los niños* (2006), el experto independiente Sergio Pineiro concluye el Informe final recomendando a los Estados que mejoren sus sistemas de recogida de datos e información para identificar los subgrupos vulnerables y dar información útil para la creación de políticas y programas a todos los niveles. Es más, el Informe destaca la utilidad de usar indicadores nacionales basados en estándares internacionalmente consensuados, así como de garantizar que los datos se recopilan, se analizan y se difunden para supervisar el progreso a lo largo del tiempo. Como requisito básico, el Informe afirma que los datos deben desglosarse según sexo, edad, vida urbana/rural, características del hogar y la familia, educación y etnia, con especial atención a los grupos vulnerables de niños y de niñas.

La Unión Europea también ha enfatizado la importancia de mejorar los sistemas de recogida de datos respecto a distintas formas de maltrato infantil, ya que la lucha contra la violencia debe ubicarse en el contexto de la protección de los derechos fundamentales, tal y como reconoce la Carta de los Derechos Fundamentales la Unión Europea.

En las líneas de acción de varias ediciones del Programa Daphne se exige claramente la disponibilidad de los datos. Una de las prioridades del Programa es el estudio del fenómeno y su impacto tanto en víctimas como en la sociedad en su conjunto, incluidos los costes sanitarios, sociales y económicos, para poder tratar las raíces de la violencia en todos los niveles de la sociedad.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha abordado a menudo el tema del seguimiento de la violencia contra niños y niñas, y ha aprobado numerosas Recomendaciones, de las que algunas son más genéricas y otras tratan más específicamente el maltrato infantil y

la recogida de datos y el seguimiento de este fenómeno. Estos temas también han sido objeto de atención de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en varias ocasiones.

El objetivo de estas actividades es con frecuencia el de promover un verdadero modelo de actuación europeo y hacer comparables las experiencias de los distintos países. Precisamente por eso los textos contienen a menudo indicadores y guías para que los Estados emprendan acciones uniformes para la prevención de y la lucha contra el maltrato infantil.

El Consejo de Europa ha tratado los temas del abuso infantil, la violencia y el maltrato no sólo a través de Convenios, Recomendaciones y Resoluciones, sino también mediante actos sin estatus legal, como programas y planes de acción destinados a diseñar una estrategia común para prevenir y combatir estos fenómenos en todos los países miembros. Dos de las iniciativas recientes son: adoptar el Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, que se abrió a ratificación el 25 de octubre de 2007 en Lanzarote; y el lanzamiento del programa *Construir una Europa para y con los niños*, que se está aplicando a raíz de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa (Varsovia 2005). El programa quiere garantizar un enfoque integrado para promover los derechos de la infancia, mediante la cobertura de las dimensiones social, legal, educativa y sanitaria pertinentes en la protección de niños y niñas frente a distintos tipos de violencia. Como parte del programa, el Consejo de Europa decidió redactar una serie de Pautas y Recomendaciones (Pautas de la política europea para crear estrategias integrales contra la violencia) para sus Estados Miembros en lo relativo a las estrategias para la prevención de la violencia, que también hacen mención al tema de la recogida de datos y el seguimiento como tarea crucial para cada Estado Miembro.

1.3. El maltrato infantil como parte del análisis del bienestar del niño

El tema del maltrato también es importante por su relación con el análisis de situaciones sociales más generales que afectan a la población infantil, como la educación, la sanidad, la criminalidad, el desempleo, etc. En concreto, los datos sobre este fenómeno pueden considerarse como un componente de un sistema de información más general sobre el bienestar de la infancia. Para investigadores, legisladores y para la población en general hay dos temas de creciente interés, como son el fomento y la evaluación de su bienestar de niños y niñas: la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño supone un impulso decisivo.

Existe cada vez mayor conciencia sobre el hecho de que la falta de datos adecuados sobre este punto, así como la calidad y las condiciones del entorno en el que crecen los menores, imposibilitan desarrollar y aplicar políticas eficaces, y distribuir los recursos de forma eficiente.

El bienestar de un niño depende de recursos materiales y no materiales, como apoyos y recursos sociales y emocionales, incluidos capacidades sociales y emocionales adecuadas, un correcto crecimiento cognitivo, y salud y desarrollo físicos apropiados, aspectos todos ellos que pueden haber sufrido un deterioro en el caso de un menor maltratado.

En Inglaterra, el Libro Verde *Cada niño importa* (2003)¹ marcó cinco objetivos:

- Estar sano: disfrutar de buena salud física y mental y llevar un estilo de vida saludable
- Vivir seguro: estar protegidos frente a cualquier daño o negligencia, y crecer aprendiendo a cuidarse por sí mismos
- Disfrutar y alcanzar metas: conseguir lo máximo posible de la vida y desarrollar amplias capacidades para la edad adulta
- Contribuir positivamente: a la comunidad y a la sociedad, y no adoptar comportamientos antisociales u ofensivos
- Contar con bienestar económico: salvar los obstáculos socioeconómicos para poder desarrollar su máximo potencial

En un enfoque como este son importantes tanto los resultados positivos como los negativos, así como la calidad del cuidado de los hijos, y de la vida en el hogar. Una parte del marco general está constituida por la información sobre situaciones de riesgo o de maltrato. El enfoque adoptado hace posible identificar vínculos entre resultados, políticas y programas

¹ DfES [Department for Education and Skills, *Departamento de Educación y Capacitación*] (2003), *The Green Paper Every Child Matters* (2003), Londres, HMSO [Oficina de Publicaciones de Su Majestad].

relacionados con los resultados (servicios de asistencia), y también objetivos asociados a los resultados (p. ej. familias en riesgo, padres jóvenes, niños inmigrantes, etc.).

El reciente informe del IRC de Unicef *Un panorama del bienestar infantil en los países ricos* (2007)² intenta medir y comparar el bienestar en función de seis conceptos o dimensiones: bienestar material, salud y seguridad, educación, relaciones familiares y entre iguales, comportamientos y riesgos, y sentido subjetivo del menor sobre su propio bienestar. En la dimensión «comportamientos y riesgos», los investigadores también intentan evaluar el impacto de verse sometidos a alguna forma de violencia, pero no hay suficientes datos y definiciones comunes para este tema («*Por desgracia, es difícil definir la exposición a la violencia, y los indicadores a nuestro alcance no son adecuados para la tarea de reflejar ni el sufrimiento presente ni las consecuencias futuras*»). Por tanto se basan en «pocos datos sobre lo que los propios niños y niñas tienen que decir al respecto», en cuanto a «acoso escolar» y «peleas». No obstante, tal y como los propios investigadores argumentan, ninguno de estos dos conceptos constituyen indicadores adecuados para representar la experiencia propia del niño ante la violencia. «*Lo que hace falta es contar con más información sobre la exposición de los niños a la violencia de cualquier tipo en el seno del hogar*».

En el enfoque de la UE, existen también otras variables (relativas al maltrato y a situaciones de riesgo) que entran dentro del análisis del bienestar infantil. Hasta hace poco, la atención que se ha prestado a los factores negativos se refería principalmente a condiciones de vida en una situación de pobreza o exclusión social, que se evaluaban como situaciones que podían afectar a la salud, al desarrollo cognitivo y psicosocial y al bienestar social (Hoelscher 2004)³. En los últimos años, sin embargo, tal y como revela la conceptualización europea del bienestar infantil, se tiende a adoptar un enfoque multidimensional, y es más frecuente relacionar el bienestar con los derechos según se subraya en la Convención de los Derechos del Niño de la ONU (Bradshaw 2007).

El reciente Informe *La pobreza y el bienestar infantil en la UE: situación actual y perspectivas futuras* (2008)⁴, editado por el Grupo de Trabajo de la UE dentro del Comité de Protección Social, presenta una visión general de los indicadores existentes que se usan para supervisar la pobreza y el bienestar en el contexto legislador de cada país (en ámbito nacional y/o en ámbito regional/local). Confirma así la voluntad de incluir la violencia contra niños y niñas como una dimensión que debería investigarse para evaluar correctamente el nivel de bienestar. El Informe, al mismo tiempo, corrobora todas las limitaciones resultantes de la falta de datos o de datos fiables.

Las dimensiones de bienestar estudiadas son: seguridad económica y situación material, vivienda, entorno local, salud, educación, participación social y entorno familiar, exposición a riesgos, y comportamientos de riesgo. Respecto a esta última dimensión, los indicadores que se usan generalmente se refieren a la exposición de los menores de edad a situaciones peligrosas distintas del maltrato, como el acoso escolar o la drogadicción. La información sobre la exposición a distintos tipos de violencia es uno de los datos menos recopilados en todos los países. El informe ofrece una serie de recomendaciones concretas para establecer un marco común para el análisis y el seguimiento de la pobreza y el bienestar infantiles tanto a nivel europeo como nacional y regional/local. Una de las recomendaciones (Recomendación 10) se refiere a *Reforzar la capacidad* también en el ámbito de la recogida de datos específicos sobre niños en situaciones de vulnerabilidad, por ej. menores en instituciones o centros de acogida, o que tienen minusvalías o problemas de salud crónicos, menores maltratados, niños de la calle, etc. Los editores concluyen que estas situaciones deben supervisarse con sistemas de información con un desarrollo específico basados en datos administrativos o de registro, o en estudios sobre niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad.

² Informe del IRC [Centro de Investigaciones Innocenti], de Unicef, Report Card 7: *An overview of child well-being in rich countries* (2007)

³ P. Hoelscher, *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*, Comisión Europea, DG de Empleo y Asuntos Sociales, 2004.

⁴ Comisión Europea, *Child Poverty and Well-Being in the EU – Current status and way forward*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2008.

Capítulo II. Identificación del problema

Sección A. Las definiciones internacionales generales

A pesar de la aparente necesidad de abordar este problema en conjunto, incluso a nivel transnacional, todavía existe una falta de consenso acerca de qué acciones y condiciones constituyen maltrato infantil. Hoy en día, el énfasis está puesto en las definiciones elaboradas para su uso en un contexto transcultural, ya que el marco intercultural es un requisito fundamental para la cooperación internacional, y para poder comparar e intercambiar prácticas y datos.

El maltrato infantil se da en todos los grupos socioeconómicos, religiosos y étnicos. No puede identificarse una única fuente (Finkelhor y Korbin 1988). Además, los diferentes tipos de maltrato infantil presentan características diferentes: las circunstancias que rodean el abuso sexual de menores de edad, por ejemplo, pueden ser muy diferentes de las que rodean a los casos de negligencia o maltrato físico. Korbin (1987) sugiere que en la investigación intercultural, en lugar de calificar una conducta específica como «maltrato», sería más útil preguntarse en qué medida la conducta violó los roles familiares o de estatus, fue coercitiva, no fue consensuada, fue secreta y/o implicó una discrepancia de edades. Korbin señala que incluso estos criterios son no determinantes absolutos de si la conducta constituía un maltrato en una cultura particular, pero son directrices útiles. Finkelhor y Korbin señalan que una definición internacional aceptable debería ayudar a distinguir el maltrato infantil de otros problemas sociales, económicos y de salud que afectan a la vida de los menores de edad, y debe ser suficientemente flexible como para poder utilizarla en diferentes contextos sociales y culturales.

Las definiciones más utilizadas de los sucesos se han formulado en los sectores judiciales, sociales o sanitarios: los campos a los que pertenecen los profesionales más estrechamente involucrados en la detección de los problemas.

Del Informe de ChildONEurope se desprende que, en la mayoría de los países que respondieron, las estadísticas a nivel nacional proceden de los sectores judiciales y sociales, que son los principales compiladores y productores de datos sobre la violencia contra la infancia. Su relevancia es comprensible, ya que son las dos esferas de servicios que intervienen directamente cuando hay sospecha de maltrato infantil. Los profesionales de ambos sectores tienen la mayor responsabilidad en la detección de los casos, y también en la gestión de los procesos judiciales.

El contenido general del Informe de ChildONEurope muestra que la mayoría de las estadísticas disponibles se refieren al abuso sexual. Es mucho menos frecuente encontrar estadísticas nacionales relativas a otras formas relevantes de maltrato infantil.

Tabla 3. Fuentes de datos y tipo de maltrato infantil

Tipo de maltrato infantil	Sector que produce estadísticas oficiales sobre el tema	Número de países que respondieron
Abuso sexual	Judicial	12
	Social	7
	Otros	1
Explotación sexual	Judicial	7
	Social	1
	Otros	
Abandono	Judicial	1
	Social	7
	Otros	1
Maltrato psicológico	Judicial	2
	Social	6
	Otros	1
Ser testigo de violencia	Judicial	1
	Social	
	Otros	
Trata	Judicial	7
	Social	
	Otros	
Maltrato físico	Judicial	5
	Social	4
	Otros	1
Otros	Judicial	5
	Social	4
	Otros	1

ChildONEurope 2007

El sector judicial es la principal fuente de datos en al menos cuatro categorías de maltrato infantil: abuso sexual, explotación sexual, trata y violencia física. El abandono y el maltrato psicológico, por el contrario, resultaron ser «problemas» del sector social. Este resultado podría explicarse por los diferentes enfoques adoptados para la gestión de estos tipos de casos. La Secretaría ChildONEurope no logró obtener un panorama completo de las definiciones legales y los procedimientos relativos a estos tipos de maltrato infantil.

No obstante, podría ser que los organismos de protección estén involucrados principalmente en los procesos civiles y los casos se presenten ante los Juzgados de Familia o de Menores en lugar de los Juzgados de lo Penal, como parece ocurrir con los casos de explotación sexual y trata. Los datos sobre estos dos últimos tipos de maltrato se recogen principalmente en el ámbito nacional, como resultado de la actividad administrativa judicial.

Ser testigo de violencia es una forma de maltrato infantil que parece seguir siendo completamente desconocida, a pesar de que es una experiencia frecuente que tiene un gran impacto en el desarrollo psicológico, cognitivo y del comportamiento de un menor de edad.

2A.1. Cómo los diferentes contextos producen enfoques diferentes

2A.1.1. Perspectiva judicial

Cuando el maltrato infantil se concibe *como una cuestión judicial*, las definiciones legales o jurídicas lo identifican como delito (el interés básico es identificar el comportamiento ilegal con el fin de sancionar al autor material), o como situaciones de riesgo que conllevan un proceso civil (principalmente en los Juzgados de Menores) para la protección del menor de edad y, posiblemente de los padres que les cuidan.

Cada sociedad determinada en un momento determinado contempla las conductas de maltrato como formas de comportamiento que son inaceptables hacia los menores de edad. Por tanto, estos tipos de conductas, como la violencia sexual o física contra menores de edad, están

perseguidos y castigados por la Ley. El maltrato es considerado (por ley) como un acto prohibido llevado a cabo contra un menor de edad. Demostrarlo ante el Juzgado es importante. Sin las pruebas necesarias, es más difícil proteger a la infancia.

Para llevar a juicio a los autores materiales, es esencial disponer de pruebas. Los términos y procedimientos para proteger a la infancia dependen de cada legislación nacional y las normas de cada sistema judicial (por ejemplo, si se trata de un sistema acusatorio o de un sistema inquisitivo).

Los tipos de comportamiento que se persiguen demuestran la manera en que la sociedad considera a su infancia. Por ejemplo, en nuestra sociedad hay un debate importante acerca de los castigos corporales. Algunas personas y organizaciones no gubernamentales quieren prohibir esta forma de castigo y procesar a los padres que empleen castigos corporales, ya que es una forma de violencia física y psicológica contra la infancia. Otras personas consideran que el castigo corporal no es un comportamiento violento, sino un método para educar a niños y niñas sobre cómo comportarse bien, y por lo tanto los padres pueden emplearlo con sus hijos como una forma de castigo.

Las definiciones jurídicas pueden ofrecer una representación más directa del problema, como sucesos que requieren de acción pública y opciones políticas. Los datos recopilados utilizando este enfoque ofrecen información básica y criterios para la reducción de la criminalidad.

Sin embargo, algunas formas de maltrato infantil no se consideran delito, como por ejemplo el maltrato psicológico, ser testigo de violencia doméstica y también algunas formas de maltrato físico, por lo que nunca se notifican o registran como actos importantes. Por otra parte, los médicos saben que los menores de edad que están sometidos a este tipo de comportamiento son objeto de malos tratos y necesitan ayuda. Por lo tanto, las fuentes judiciales de datos subestiman la magnitud del fenómeno.

2A.1.2. Perspectiva sanitaria

Para el sector sanitario, el interés principal es detectar señales de daño, principalmente físicas, pero también psicológicas. El enfoque basado en los aspectos médicos de los sucesos (contemplar el maltrato infantil *como un problema de salud*) se centra en una descripción más clínica de los efectos de los actos, según la cual se toman en consideración las diferentes formas de lesiones¹, que provocan síntomas específicos en el cuerpo de la víctima. Dado que la mayoría de las formas de maltrato no causan señales físicas, este enfoque estrictamente médico resulta demasiado limitado como paradigma epistemológico para un conocimiento completo de los sucesos que causan un trauma o perjudican gravemente el desarrollo del menor de edad. Por lo tanto, los datos del sector sanitario también subestiman el fenómeno.

2A.1.3. Perspectiva social

Si contemplamos el maltrato infantil *como un problema social*, se consideran conductas abusivas las formas de comportamiento que impiden el desarrollo del menor de edad (social, psicológico y físico), y las que no cubren sus necesidades, como por ejemplo su necesidad de seguridad psicológica o amor. En este caso, son las *consecuencias de los actos* las que se consideran importantes, más que los actos mismos. En este caso, los profesionales también están interesados en la prevención temprana y la detección de la situación. Las definiciones sociales abarcan un amplio espectro de situaciones, desde situaciones de riesgo hasta distintas formas de maltrato infantil, el cual puede variar en términos de gravedad dependiendo del tipo de violencia, la duración y la coexistencia de múltiples formas.

Para los profesionales que trabajan en los servicios sociales y psicológicos que tratan directamente con estos casos, el punto de vista clínico-social, que se centra más en los efectos del maltrato en el desarrollo infantil, permite una comprensión más profunda y completa de la dinámica de los sucesos. Este tipo de enfoque incluye, por ejemplo, los efectos a corto y medio plazo, psicológicos y sociales, las características de la víctima, el autor material, el contexto

¹ El Departamento de prevención de lesiones y violencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha colaborado con organismos de todos los continentes para desarrollar las herramientas necesarias para recopilar datos sobre lesiones. El primer Artículo fruto de esta colaboración es la Clasificación Internacional de Lesiones de Causa Externa (CILCE), un esquema de clasificación detallada de lesiones que complementa la actual Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE). Esta Clasificación proporciona orientación, tanto a los investigadores especializados como a los profesionales del campo, acerca de la forma de clasificar y codificar los datos sobre las lesiones de acuerdo a normas internacionales consensuadas.

familiar, y los factores protectores y de riesgo. Desde este punto de vista, es más fácil tener en cuenta el riesgo y prevenirlo: los profesionales no deberían esperar a que se produzca el maltrato para empezar a proteger a la infancia.

Los comportamientos que psicólogos o trabajadores sociales pueden considerar como maltrato varían con el tiempo. Por ejemplo, ser testigo de violencia es una tipología que se ha definido como tal recientemente. Esto proviene de las observaciones que los profesionales han realizado acerca de la salud y el estado psicológico de los hijos de mujeres maltratadas alojados en casas de acogida. Hoy en día, los psicólogos y los trabajadores sociales creen que es malo para los menores de edad ser testigos de violencia doméstica, ya que se ha demostrado que tiene consecuencias negativas para el desarrollo psicológico. Por lo tanto, parece que los datos sociales pueden ofrecer una mejor estimación del fenómeno.

2A.2. Definiciones legales actuales a nivel internacional

En los párrafos siguientes se proporciona una visión general del sistema internacional de instrumentos jurídicos y no jurídicos que tratan las diferentes formas de maltrato infantil definidas como delito, y se intentan esbozar los elementos comunes a la hora de describir los delitos penales más habituales. Esta panorámica general pone claramente de manifiesto que todas las definiciones jurídicas internacionales más relevantes abordan las diversas formas de explotación sexual infantil y la trata. No hay definiciones jurídicas internacionales de negligencia, maltrato psicológico o físico, y muy pocos textos contienen explicaciones de qué tipo de comportamiento debería considerarse como abuso sexual.

2A.2.1. Naciones Unidas

Las Naciones Unidas han desempeñado un papel importante en la mejora de las normas jurídicas para proteger la salud de la infancia y promover sus derechos. En este apartado se evalúan las definiciones más importantes recogidas en las principales Actas aprobadas por la Asamblea de las Naciones Unidas.

a. Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) 1989 - Art. 19, 34, 35, 36 y 39

La CDN es el primero de los instrumentos internacionales dedicados exclusivamente a la protección y promoción de la infancia. Reconoce al menor de edad como titular de plenos derechos y obliga a los Estados ratificantes a proporcionarle una igualdad plena de oportunidades de desarrollo y garantías de ciudadanía formal y sustancial. Desde hace algún tiempo la Convención era el único tratado de alcance internacional en el que se menciona expresamente que los niños tienen derecho a ser protegidos «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» (Art. 19.1). Sin embargo, en la Convención no se recoge ningún tipo de especificaciones adicionales en relación con la violencia o el maltrato infantil. Por esta razón, en el año 2000 se añadió un Protocolo adicional a la Convención relativo a la venta de menores de edad, la prostitución infantil y la pornografía infantil (OPSC).

b. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de menores de edad, la prostitución infantil y la pornografía infantil (OPSC) 2000

Este protocolo es el primer instrumento de Derecho Internacional en ofrecer una definición de estos términos: venta de menores de edad, pornografía y prostitución infantil. En particular, se considera venta de menores de edad cualquier acto o transacción en virtud de los cuales un menor de edad es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra forma de retribución (Art. 2-a); se considera prostitución infantil como el uso de un menor de edad en actividades sexuales a cambio de remuneración o cualquier otra forma de retribución (Art. 2-b); y se considera pornografía infantil como cualquier representación, por cualquier medio, de un menor de edad participando de forma real o simulada en actividades sexuales explícitas, o cualquier representación de los caracteres sexuales de un menor de edad con fines primordialmente sexuales (Art. 2-c). Este protocolo protege a los menores de edad hasta la edad de 18 al tratar las acciones de los explotadores como actos criminales que merecen un castigo grave. La intención principal del OPSC es doble:

por un lado, el OPSC criminaliza los fenómenos mencionados anteriormente, y obliga a los Estados Parte a prohibir la comisión de estos tres actos (Art. 1); y, por otro lado, requiere a los Estados Parte que proporcionen asesoramiento y rehabilitación a las víctimas (Art. 8).

Es posible decir que el OPSC también promueve la cooperación internacional en la aplicación de la ley, con disposiciones que se ocupan de una serie de problemas como:

1. Jurisdicción y extradición: El Protocolo describe brevemente las medidas que los Estados Parte deben adoptar para establecer su jurisdicción de una manera que ayude a la persecución, tanto si el delito lo han cometido (en tierra, mar o aire) individuos locales o extranjeros, en contra de sus ciudadanos, independientemente del lugar en que se encuentren. También facilita la extradición de los sospechosos en casi todas las circunstancias posibles;

2. Decomiso de activos: El OPSC exige a los Estados Parte que presenten legislación para la confiscación de bienes y activos utilizados en la comisión de estos delitos contra la infancia, así como de los beneficios obtenidos de esos delitos, y el cierre temporal o definitivo de los lugares utilizados para cometer tales delitos;

3. Asistencia jurídica mutua: El OPSC obliga a los Estados Parte a adoptar todas las medidas necesarias para fortalecer la cooperación internacional mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales para la prevención, detección, investigación, persecución y sanción de los responsables de actos relacionados con la venta de menores de edad, la prostitución infantil, la pornografía infantil y el turismo sexual infantil (Art. 10).

c. Protocolo para la prevención, supresión y sanción de la trata de personas, especialmente mujeres y menores de edad que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Protocolo de Palermo) 2000

A efectos del Protocolo, el término «trata de personas», incluye en la definición «recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación». «Menor de edad» se define como «cualquier persona menor de dieciocho años de edad».

d. Convención de la OIT sobre la prohibición y acción inmediata para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil Nº 182 – 1999

El Artículo 3 de la Convención sobre la prohibición y acción inmediata para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil (1999) de la Organización Internacional del Trabajo incluye «la utilización, reclutamiento u oferta de menores de edad para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas» en la definición de las peores formas de trabajo infantil.

2A.2.2. Unión Europea

Tras la aprobación del Tratado de Maastricht en 1993, la necesidad de armonizar las legislaciones penales nacionales relativas a las diferentes formas de explotación infantil llegó a la atención de la comunidad internacional. Más tarde, tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997, la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia se convirtió en uno de los principales objetivos de la Unión Europea. Uno de los propósitos de este espacio común era permitir que la UE pueda intervenir en la prevención y lucha contra fenómenos delictivos como la corrupción, determinadas formas de delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico de drogas y armas, la trata de seres humanos y los delitos contra la infancia. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere supusieron un nuevo avance hacia una mayor armonización de las legislaciones penales nacionales en materia de crímenes contra la humanidad, especialmente contra la infancia. Las Conclusiones exigían definiciones más precisas de los delitos sexuales contra la infancia en los marcos penales nacionales, y el Plan de Acción de Viena y el Consejo Europeo de Tampere solicitaron disposiciones adicionales para regular determinados aspectos del Derecho penal y los procedimientos penales. La intervención cada vez mayor de la Unión Europea en el ámbito de la trata de seres humanos y

la explotación sexual infantil desde 1997 ha provocado el desarrollo de una serie de acciones tanto a nivel nacional como regional.

Es más, en diciembre del año 2000, en la conferencia de ratificación de Palermo, Antonio Vitorino, miembro de la Comisión que actuaba en nombre de la Comunidad Europea, ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos contra la trata de personas y el tráfico de inmigrantes por tierra, mar y aire.

a. Decisión marco del Consejo 2002/629/JAI, de 19 de julio de 2002 sobre la lucha contra la trata de seres humanos²

A fin de dar una mejor respuesta a las prioridades mencionadas anteriormente, y en especial a las recogidas en el Plan de Acción de Viena y el Consejo Europeo de Tampere, la Comisión se propone, a través de estas Decisiones marco, complementar los instrumentos existentes utilizados para combatir la trata de seres humanos. El punto de partida es la suposición de que la trata de seres humanos es un crimen contra la persona con el propósito de explotarla y humillarla.

La Decisión marco no fue el primer intento de la UE para alcanzar este objetivo³, pero dada la fecha de su adopción, es posible decir que la ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos contra la trata de personas y el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire por parte de Antonio Vitorino, miembro de la Comisión actuando en nombre de la Comunidad con motivo de la conferencia de ratificación celebrada en Palermo (Italia) en diciembre del año 2000, supuso un fortalecimiento de los esfuerzos de la UE en este ámbito. De hecho, al analizar la redacción de este documento, es posible observar en primer lugar que existe, probablemente en el Protocolo de Palermo, un Artículo específico sobre la definición del delito de trata de personas:

El Artículo 1 define el concepto de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral o sexual, estableciendo que los Estados Parte deben castigar cualquier forma de reclutamiento, transporte, traslado, ocultación y recepción posterior de una persona, incluidos el intercambio o transferencia del control sobre dicha persona, cuando:

- a) se haya recurrido a la coacción, fuerza o amenaza, incluido el rapto, o
- b) se haya empleado engaño o fraude, o
- c) haya abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, de manera que la persona no tiene ninguna alternativa real y aceptable más que someterse al maltrato, o
- d) se realizan o reciben pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona para someterse a la autoridad de otra.

Sobre la base de esta disposición, cualquier conducta delictiva que implique el uso de medios fraudulentos o maltrato y se aproveche de la vulnerabilidad física o mental de una persona será punible.

Sin embargo, los delitos mencionados anteriormente sólo son punibles en relación con dos tipos de explotación: la explotación del trabajo o servicios de una persona, incluidos al menos el trabajo o servicio forzado u obligatorio, o bien la prostitución de una persona u otras formas de explotación sexual, o prácticas análogas a la esclavitud o servidumbre.

Cabe destacar que el término «explotación sexual» no está claramente definido en la Decisión marco y el único intento de identificarla mejor incluye al menos la prostitución y la pornografía en la explotación sexual. Es más, la Decisión marco no incluye explícitamente, entre los fines de la trata, el matrimonio, la mendicidad o actividades ilícitas. La disposición podría interpretarse de una manera amplia que abarca «otras formas de explotación sexual» y «explotación laboral», incluida la trata para otros fines, como la adopción o la extracción y tráfico de órganos.

La *Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra la trata de seres humanos* sustituye a la Acción Común de febrero de 1997 para la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de la infancia (en lo sucesivo denominada la «Acción común»). La

² Diario Oficial L 203 de 01. 08. 2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:203:0001:0004:EN:PDF>

³ Acción Común 97/154/JAI, de 24 de febrero de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del Artículo K. 3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la acción para combatir la trata de seres humanos y explotación sexual de la infancia [Diario Oficial L 63 de 04. 03. 1997].

Decisión marco refleja claramente tanto el desarrollo de un enfoque internacional de la trata de seres humanos como el de la UE. La definición de trata que figura en la Decisión marco refleja la definición que figura en el Protocolo de Palermo.

El consentimiento de las víctimas se considera irrelevante en los casos en que la conducta de los delincuentes consiste en los medios fraudulentos mencionados anteriormente, tales como: el uso de coacción, fuerza o amenazas, incluido el rapto; el uso de engaño o fraude; el abuso de autoridad o influencia o el ejercicio de presión; y el ofrecimiento de pagos. Cuando la conducta descrita implique a un menor de edad, será un delito punible de trata «aunque no se haya empleado ninguno de los medios enunciados en el párrafo 1». De este modo, la decisión marco refleja la especial vulnerabilidad de los menores de edad frente a las redes de trata, siguiendo las directrices del Protocolo de la ONU para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y menores de edad.

Es más, la Decisión marco introduce el concepto de responsabilidad civil y penal de las personas jurídicas en paralelo con la de los ciudadanos comunes. Así, las personas jurídicas serán responsables de los delitos cometidos en su provecho por cualquier persona que actúe individualmente o como parte del órgano de la persona jurídica, o que ejerza el poder de decisión.

Hay que subrayar, sin embargo, que la Decisión marco sobre la trata de seres humanos se ocupa principalmente de la legislación penal de los Estados Miembros. No incluye ninguna sección sobre prevención y sólo incluye disposiciones mínimas para la asistencia y la protección de las víctimas⁴.

b. Decisión marco del Consejo 2004/68/JAI de 22 de diciembre de 2003, sobre la lucha contra la explotación sexual de menores y pornografía infantil

La presente Decisión marco tiene por objeto determinar las medidas comunes mínimas necesarias para garantizar la armonización de la legislación entre los Estados Miembros de la UE para combatir mejor los delitos de explotación sexual infantil y pornografía infantil. La Decisión marco no es el primer intento de la UE de lograr este propósito⁵. Al analizar la redacción de este documento, como en el OPSC, hay un Artículo específico sobre la definición del delito de pornografía infantil, que se formula como sigue:

Se considerará «pornografía infantil» cualquier material pornográfico que muestre de manera visual o represente:

- I. a un menor de edad real practicando o participando en una conducta sexualmente explícita, incluida la exhibición lasciva de los genitales o la zona pública de un menor de edad, o
- II. a una persona real que parezca ser un menor de edad practicando o participando en la conducta mencionada en (i), o
- III. imágenes realistas de un menor de edad inexistente practicando o participando en la conducta mencionada en (i).

Se trata de una definición muy precisa en la que se incluyen dos elementos adicionales e innovadores: en primer lugar, el punto II se refiere a cualquier tipo de representación de una persona que parezca ser un menor de edad (esta persona podría ser un adulto), y el punto III se refiere a la representación artificial de un menor de edad inexistente involucrado en actividades sexuales, siempre y cuando parezca real (en este caso, la persona implicada en la acción sexual es una imagen en lugar de ser una persona real).

Otra de las novedades sobre los autores materiales que se introdujo en la Decisión marco es la inclusión del delito de explotación sexual para las personas involucradas en las actividades sexuales con el menor de edad mediante coacción, fuerza o amenazas, o mediante el pago de dinero u otras formas de remuneración o cuenta como pago, o el maltrato se lleva a cabo desde una posición reconocida de confianza, autoridad o influencia sobre el menor de edad (Art. 2).

⁴ *Lost Kids, Lost Futures*, Terre des hommes, <http://www.tierradehombres.org/stop/docs/LostkidsLostfutures.pdf>.

⁵ Entre otros cabe mencionar: Acción común 96/700/GAI, 29 de noviembre de 1996, Decisión nº 276/1999/CE del Parlamento de la UE y el Consejo Europeo de 25 de enero de 1999; Decisión nº 293/2000/CE del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo de 24 de enero de 2000, para el programa Daphne 2002-2004, posteriormente prorrogado hasta 2008 con la Decisión nº 803/2004/CE de 21 de abril de 2004 (Daphne II).

La Decisión marco de esta disposición exhortó a los Estados Miembros a establecer por adelantado sanciones eficaces para todos los actos que, directa o indirectamente, pretendan obtener beneficios de cualquier naturaleza a partir de la explotación sexual de la infancia.

Es más, de nuevo con la intención de luchar contra este fenómeno, el Artículo 3 identifica algunas formas específicas de conducta intencionada que, cuando se cometan sin legitimidad, deben ser perseguidas y castigadas, tanto si interviene un programa informático como si no:

- (a) producción de pornografía infantil;
- (b) distribución, difusión o transmisión de pornografía infantil;
- (c) suministro o puesta a disposición de pornografía infantil,
- (d) adquisición o posesión de pornografía infantil.

Al igual que el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de menores de edad, la prostitución infantil y la pornografía infantil, la Decisión marco invita a todos los Estados Miembros a tipificar y sancionar la ayuda, la complicidad y la tentativa de los delitos enumerados. La Decisión introduce también la «instigación» para cada uno de los delitos enumerados. A diferencia del OPSC, la Decisión marco también identifica una serie de circunstancias agravantes para los delitos mencionados en el Artículo 5:

- la víctima es un menor de edad por debajo de la edad de consentimiento sexual según el Derecho nacional;
- el autor material pone en peligro, de manera intencionada o por imprudencia, la vida del menor de edad;
- el delito implica violencia grave u ocasiona un perjuicio grave para el menor de edad;
- el delito se comete en el marco de una organización delictiva según se recoge en la definición de la Acción Común 98/733/JAI.

Las Decisiones marco requieren que todos y cada uno de los delitos (incluidos los que generalmente se consideran menos graves, como la posesión de material pornográfico) se castiguen con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias. En particular, exige que las condenas de prisión por delitos tipificados en los Artículos 2, 3 y 4 sean como mínimo de uno a tres años, mientras que para determinados delitos con agravantes, la pena debe ser de entre cinco y diez años. Éstas últimas deben aplicarse para los delitos considerados más graves, como los que incluyen:

- obligar a un menor de edad a la prostitución o la producción de espectáculos pornográficos;
- participar en actividades sexuales con un menor mediante el uso de coacción, fuerza o amenaza;
- explotar u obtener ganancias de la explotación de la prostitución de un menor de edad, o inducir a un menor de edad a la prostitución; obtener ganancias de la explotación de un menor de edad en espectáculos pornográficos, o inducir a un menor de edad a producir material pornográfico, participar en actividades sexuales que incluyan formas de remuneración o suma como pago a cambio de las actuaciones del menor de edad o el abuso de una posición de poder, autoridad o de confianza:
 - la víctima es un menor de edad por debajo de la «edad de consentimiento sexual» identificada por la legislación nacional;
 - el autor material del delito pone en peligro, de forma deliberada o por negligencia, la vida del menor de edad;
 - el delito se comete mediante el uso de violencia grave o causa grave perjuicio a la víctima infantil;
 - el delito es cometido por una organización delictiva.

En conclusión, la Decisión marco establece que la jurisdicción extraterritorial se pondrá en marcha en virtud del principio de «*aut dedere aut judicare*» («extraditar o juzgar»), y que las víctimas se considerarán particularmente vulnerables en el proceso penal (con referencia a la Decisión marco de la UE sobre el estatuto de la víctima en el proceso penal).

2A.2.3. Consejo de Europa

En repetidas ocasiones durante los últimos años, el Consejo de Europa ha sentido la necesidad de actuar y proporcionar directrices a los Estados para proteger a la infancia contra distintas formas de violencia. Esto se debió tanto a la alarmante evolución de algunos fenómenos (en particular los relacionados con la utilización de las nuevas tecnologías) como a la mayor concienciación acerca de estas cuestiones y la necesidad de adoptar un enfoque global que provea nuevas sanciones, así como una mayor promoción más eficaz de los derechos de la infancia en general.

Como actos *más específicos* del COE respecto a los diferentes tipos de maltrato infantil, cabe mencionar los siguientes:

- La Convención sobre ciberdelincuencia
- La Convención sobre la acción contra la trata de seres humanos
- La Convención sobre la protección de la infancia contra la explotación sexual y el abuso sexual

a. Convención sobre ciberdelincuencia, noviembre de 2001

La Convención sobre ciberdelincuencia, que se abrió a ratificación el 23 de noviembre de 2001 y que entró en vigor el 1 de julio de 2004, se redactó en respuesta a las preocupaciones expresadas por los Estados Miembros del COE sobre el riesgo de que las redes de ordenadores y la información electrónica puedan emplearse también para cometer delitos y que las pruebas relativas a esos delitos puedan almacenarse y transferirse a través de estas redes.

Con respecto a la elaboración de definiciones legales específicas de violencia contra la infancia, el Art. 9 establece una lista de conductas que los Estados Parte en la Convención deberían tipificar como delitos en su derecho nacional:

- producción de pornografía infantil con el propósito de distribuirla a través de un sistema informático
- oferta o puesta a disposición de pornografía infantil a través de un sistema informático
- distribución o transmisión de pornografía infantil a través de un sistema informático
- adquisición de pornografía infantil a través de un sistema informático para uno mismo o para otra persona
- posesión de pornografía infantil en un sistema informático o en cualquier medio de almacenamiento de datos informáticos.

El mismo Artículo también define la pornografía infantil como material pornográfico que represente de manera visual:

- un menor en una conducta sexualmente explícita
- una persona que parezca ser un menor en una conducta sexualmente explícita
- una imagen realista que represente a un menor en una conducta sexualmente explícita.

El Consejo de la Unión Europea incluyó esta definición, aunque con algunas integraciones, en su Decisión marco 2004/68/JAI.

b. Convención sobre la acción contra la trata de seres humanos, mayo de 2005

El 16 de mayo de 2005, el Consejo Europeo aprobó la Convención sobre la acción contra la trata de seres humanos. Esta Convención, que entró en vigor el 1 de febrero de 2008, se aplica a todas las formas de trata, ya sea nacional o transnacional, esté o no relacionada con la delincuencia organizada. Se aplica independientemente de quiénes sean las víctimas (mujeres, hombres o menores de edad) y cualquiera que sea la forma de explotación (explotación sexual, trabajos o servicios forzados, etc.). Dedicó especial atención a los menores víctimas de la trata.

Con respecto a la definición de trata recogida en la Convención, cabe destacar que la definición está en consonancia con la formulada en el Protocolo de Palermo para complementar y desarrollar el documento de las Naciones Unidas, que hace hincapié en el aspecto de prevención del delito de la trata. La Convención del Consejo de Europa, por otra parte, define la trata, en primer lugar, como una violación de los derechos humanos y destaca el aspecto de la protección de las víctimas de trata. El objetivo final es mejorar la protección conferida por el Protocolo de Palermo y complementar las normas que contiene.

El Art. 4 de la Convención, que establece las definiciones de los principales conceptos mencionados en el documento, define la «trata de seres humanos» como «*la contratación, el transporte, el traslado, el alojamiento o la acogida de personas mediante amenazas de recurrir a la fuerza, recurso a la fuerza o cualquier otra forma de obligación, mediante raptó, fraude, engaño, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad o mediante la oferta o la aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación*».

El Artículo también especifica que el término «explotación» debe incluir al menos la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Afirmo, además, que el reclutamiento, transporte, traslado, ocultación o recepción de un menor de edad con fines de explotación se considerará «trata de seres humanos», aunque ello no implique ninguna de las formas de coacción descritas anteriormente. Por último, el Artículo establece que el término «menor de edad» se refiere a cualquier persona menor de dieciocho años de edad y que el término «víctima» indica cualquier persona que esté sometida a la trata según se define en el propio Artículo.

c. Convención sobre la protección de la infancia contra la explotación sexual y el abuso sexual, octubre de 2007

La Convención, abierta para ratificación el 25 de octubre de 2007, tiene el propósito específico de representar un valor añadido concreto en el conjunto de instrumentos internacionales para la lucha contra los delitos sexuales contra la infancia.

También incluye un Artículo específico en el que se establecen las definiciones de los conceptos utilizados en el texto. Aquí también, se define «menor de edad» como cualquier persona menor de dieciocho años. Las definiciones de los delitos previstos por la Convención, en particular las concernientes a la «explotación sexual y el abuso sexual de menores de edad», se dan en el Art. 18-24. Siempre que se utiliza la palabra «víctima» en la Convención, se refiere a un menor de edad sujeto a explotación sexual o abuso sexual. Es importante señalar que el Informe Explicativo subraya que no es necesario que se que se hayan confirmado los hechos de la explotación o abuso sexual antes de que se considere como víctima al menor de edad. Esta aclaración es especialmente importante a la luz de la necesidad de activar todo el sistema de protección del menor de edad desde el principio, incluso antes de que las autoridades judiciales hayan establecido que el delito se ha cometido efectivamente.

El abuso sexual se define en un Artículo específico (Art. 18), que lo define como la conducta intencional de una persona:

o Que suponga practicar actividades sexuales con un menor de edad que, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional, no ha alcanzado la edad legal para las actividades sexuales; practicar actividades sexuales con un menor de edad cuando:

- hay uso de coacción, la fuerza o amenazas;
- hay abuso de una posición reconocida de confianza, autoridad o influencia sobre el menor de edad, incluyendo dentro de la familia;
- hay abuso de una situación especialmente vulnerable del menor de edad, especialmente si se debe a una discapacidad mental o física o una situación de dependencia.

También hay que destacar que el término «actividades sexuales» no se encuentra definido en ningún Artículo. Los negociadores decidieron dejar libertad a los Estados para definir este concepto. El Artículo especifica que la Convención no se refiere a las relaciones sexuales consentidas entre menores de edad. De hecho, el tratado no quiere criminalizar las relaciones sexuales entre los adolescentes en el contexto de un desarrollo normal de la sexualidad.

En la categoría de «explotación sexual», la Convención incluye las siguientes conductas criminales:

- prostitución infantil;
- pornografía infantil;
- participación de un menor de edad en espectáculos pornográficos;
- corrupción de los menores de edad;
- requerimiento de menores de edad con fines sexuales.

El término «prostitución infantil» se define en el Art. 19, como el hecho de «utilizar a un menor de edad en actividades sexuales en las que se entrega o promete dinero o cualquier otra forma de remuneración o pago, independientemente de si este pago, promesa o remuneración se le hace al menor de edad o a un tercero».

Con respecto a la «pornografía infantil», la definición se deriva de la recogida en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de menores de edad, prostitución infantil y pornografía infantil. La Convención define «pornografía infantil» como cualquier representación, por cualquier medio, de un menor de edad participando en actividades sexuales explícitas 25 reales o simuladas, o cualquier representación de los caracteres sexuales de un menor de edad con fines principalmente sexuales. No se ofrece una definición del concepto de «actividades sexuales explícitas» y los Estados tienen libertad de especificarlo con más en detalle. Sin embargo, el Informe Explicativo contiene una lista de mínimos sobre las conductas que deben entrar dentro de esta categoría.

Las actividades vinculadas a la pornografía infantil que se describen en la Convención derivan, sin embargo, de las enumeradas en la Convención del Consejo de Europa sobre ciberdelincuencia, que entró en vigor el 1 de marzo de 2004. Los Estados Parte están obligados a adoptar las medidas necesarias, legislativas o de otro tipo, para asegurarse de que se penalizan las conductas intencionales siguientes, cuando se cometan sin derecho:

- producción de pornografía infantil;
- ofrecimiento o puesta a disposición de pornografía infantil;
- distribución o transmisión de pornografía infantil;
- obtención de pornografía infantil para sí o para otra persona;
- posesión de pornografía infantil;
- obtención de acceso, a través de tecnologías de información y comunicación, a pornografía infantil, con conocimiento de causa.

Una novedad interesante introducida por la Convención es el delito de «obtención de acceso, a través de tecnologías de información y comunicación, a pornografía infantil, con conocimiento de causa». Los Estados deberán enjuiciar a las personas que vean imágenes de menores de edad a través de Internet mediante el acceso a sitios de pornografía infantil sin descargarlas, y que por tanto, no pueden ser acusados bajo el delito de obtención o posesión de pornografía infantil. En el Informe Explicativo se aclara que el carácter intencional de la infracción se puede deducir del hecho de que es recurrente o porque los delitos fueron cometidos a través de un servicio de pago.

Otra novedad importante, en comparación con los demás instrumentos internacionales, es el concepto de «obtención de pornografía infantil para sí o para otra persona». Esta definición se aplica, por ejemplo, a personas que descarguen o adquieran pornografía infantil a través de Internet, incluso si es para venderla más tarde a un tercero.

Con respecto a la explotación sexual, la Convención describe el delito de «participación de un menor de edad en espectáculos pornográficos», en lo concerniente a las personas que:

- a. capten a un menor de edad para que participe en espectáculos pornográficos o inciten a un menor de edad a participar en dichas actuaciones;
- b. coaccionen a un menor de edad para que participe en espectáculos pornográficos, u obtengan beneficios o exploten de cualquier otra forma a un menor de edad para tales fines;
- c. asistan a espectáculos pornográficos en los que intervengan menores de edad, con conocimiento de causa.

Al igual que en los demás instrumentos internacionales que penalizan los espectáculos pornográficos con menores de edad, la Convención de Lanzarote no ofrece ninguna definición de dichas actuaciones, aunque el Informe Explicativo destaca que se incluyen las actuaciones en vivo organizadas.

Además, el Informe Explicativo especifica que, dependiendo de los Estados, las disposiciones del punto c. también pueden cubrir la situación de las personas que son espectadores de espectáculos pornográficos en los que participan menores de edad a través de medios de comunicación como cámaras web y otras herramientas tecnológicas. La Convención permite que los Estados se reserven el derecho de limitar la aplicación del punto a. a los casos en que los menores de edad que participan en las actuaciones pornográficas han sido reclutados o coaccionados a tomar parte en dichas actuaciones.

Una novedad absoluta en comparación con los demás instrumentos internacionales es la introducción del delito de «corrupción de menores». Los Estados están obligados a tipificar como delito provocar de forma intencional que un menor de edad que no ha alcanzado la edad legal para las actividades sexuales presencie abusos o actividades con fines sexuales, incluso sin que tenga que participar. Esta conducta puede efectivamente llegar a ser perjudicial para la salud psicológica del menor de edad, ya que puede generar una visión distorsionada del sexo.

Otro elemento nuevo introducido por la Convención es la petición de tipificar como delito «el requerimiento de menores de edad con fines sexuales». Los Estados Parte están obligados a adoptar las medidas necesarias, legislativas o de otro tipo, para tipificar como delito la propuesta intencional, a través de tecnologías de información y comunicación, del encuentro entre un adulto y un menor de edad que no ha alcanzado la edad legal para las actividades sexuales, con el propósito de cometer abusos sexuales o de producir pornografía infantil.

En cualquier caso, esta propuesta debe seguirse de actos materiales que conduzcan a dicho encuentro. Mediante esta decisión, los negociadores mostraron claramente cuánto les preocupaba el fenómeno generalizado de la solicitud sexual de menores, que ocurre especialmente en salas de chat. La lucha es contra el llamado «*grooming*», es decir, la estrategia utilizada por los agresores sexuales de acercarse gradualmente a los menores de edad e inducirlos a discutir temas íntimos con el fin de reducir la resistencia o inhibiciones sobre el sexo. En tales circunstancias, puede persuadirse al menor de edad para que, por ejemplo, envíe material comprometedor, como fotos personales tomadas con una cámara digital, web-cam, etc., y luego amenazarlo con su publicación. Los negociadores definen este delito de tal manera que no criminalice a las personas que simplemente se pongan en contacto con un menor de edad y hablen de sexo con él o ella. En otras palabras, antes de que se incurra en responsabilidad penal debe establecerse el «propósito» de encontrarse con el menor de edad para cometer cualquiera de los delitos especificados.

Por último, dentro del marco de un plan de acción más amplio para erradicar todas las formas de violencia contra los menores de edad, el COE ha lanzado recientemente una campaña de concienciación contra el castigo corporal, una cuestión en la que el Consejo de Europa está estudiando muy detenidamente. Se trata de un tema muy controvertido, dado que varios Estados Parte no consideran estas prácticas como delito, ya que están en consonancia con la disciplina tradicional y comúnmente aceptada de la infancia. El Consejo de Europa adopta una definición de castigo corporal que se hace eco de la declaración del Comité sobre los Derechos del Niño en la Observación general nº 8, es decir, el castigo corporal es una forma de violencia, que se define como cualquier castigo en el que se utilice la fuerza física y exista la intención de causar algún grado de dolor o malestar, por leve que sea, a un menor de edad.

2A.3. Definiciones profesionales de maltrato infantil a nivel internacional

2.A.3.1. Clasificación de la violencia contra menores de edad

Las definiciones internacionales son importantes como marco común. Desde una perspectiva no jurídica, observamos que las definiciones se elaboran principalmente en los sectores social y sanitario. Hay algunas definiciones marco que representan el fondo de conocimiento común, por lo que facilita la superación de diferencias culturales y promueve la cooperación en los ámbitos profesionales.

Los actos de violencia se pueden definir (OMS, 1996) como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, real o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o contra un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones⁶.

Así, pueden reconocerse tres grandes categorías de actos, según el contexto en el que se cometan y las características de la relación entre la víctima y el agresor (OMS, 2002):

- **Violencia autoinfligida:** se refiere a la violencia en la que el autor material y la víctima son la misma persona. Se subdivide en autolesión y suicidio.

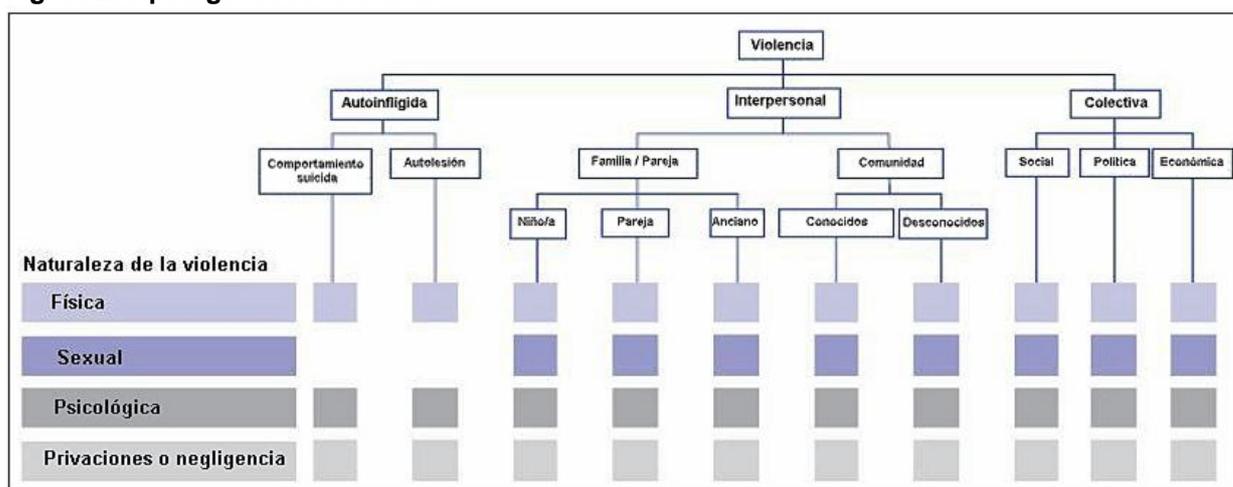
⁶ OMS Consulta Mundial sobre Violencia y Salud. *Violence: a public health priority*. [La violencia: una prioridad de la salud pública.] Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996 (documento WHO/EHA/SPI.POA.2).

- **Violencia interpersonal:** se refiere a la violencia entre individuos. Esta categoría se subdivide en violencia familiar o doméstica, y violencia comunitaria. La primera incluye el maltrato infantil, la violencia doméstica y el maltrato a personas mayores. La violencia comunitaria se subdivide en violencia por parte de conocidos y la violencia por parte de extraños. Abarca la violencia juvenil, el asalto por parte de extraños, la violencia relacionada con delitos contra la propiedad, y la violencia en los lugares de trabajo y otras instituciones.

- **Violencia colectiva:** se refiere a la violencia cometida por grupos más grandes de personas y puede subdividirse en violencia social, política y económica.

En cada categoría, es posible identificar tipologías específicas, dependiendo de la naturaleza de los comportamientos y actos:

Figura 2. Tipología de la violencia



Krug et al, 2002

Los menores de edad son víctimas de conductas de maltrato que se incluyen en las tres categorías generales.

Los numerosos exámenes físicos llevados a cabo por Henry Kempe y sus colegas en menores de edad a los que sus cuidadores llevaron al servicio de Urgencias del Hospital Pediátrico dieron como resultado el llamado «Síndrome del niño maltratado» (1962), una especie de definición histórica y profesional de los sucesos que provocan daños en menores de edad. El Síndrome del niño maltratado describe un estado clínico en el que un niño o niña, generalmente menor de tres años de edad, ha sufrido maltrato físico grave. Estos menores de edad suelen mostrar fracturas, hematoma subdural, retraso en el desarrollo, y múltiples lesiones en los tejidos blandos. Las lesiones óseas en varios lugares y diferentes etapas de curación son un criterio diagnóstico fundamental para el Síndrome del niño maltratado. El trabajo de Kempe y sus colegas trajo consigo una mejora fundamental en el reconocimiento de la existencia y el alcance del maltrato infantil, especialmente el maltrato físico, y obligó a la comunidad médica a reconocer la incidencia del fenómeno.

Desde entonces, los investigadores han realizado importantes progresos hacia una identificación y comprensión más analítica de los sucesos, y la formación de un conjunto de conocimientos compartidos. Durante la década de los '80, la atención se centró en los abusos sexuales cuando los menores que sufrían maltrato físico y abandono comenzaron a revelar que a menudo también habían sido víctimas de abusos sexuales (Finkelhor, 1986).

Con motivo del Cuarto Coloquio de Criminología del Consejo de Europa (1979) sobre los aspectos criminológicos del maltrato infantil intrafamiliar, los investigadores proporcionaron otra definición relevante de la violencia contra los menores de edad como **«cualquier acto u omisión que afecte negativamente a un menor de edad, dañando su integridad física y su desarrollo físico, emocional, cognitivo y moral, y cuyas manifestaciones son: abandono y/o violencia física y/o psicológica y/o sexual por parte de los padres u otros cuidadores»**.

El aspecto innovador de esta definición es el énfasis en los aspectos multidimensionales del maltrato infantil, aunque todavía reconoce el problema como algo que se

da sobre todo en el contexto de la familia y entre un adulto y un menor de edad, e ignora los sucesos que se producen fuera del entorno familiar y los cometidos por un menor de edad contra un compañero o alguien menor que él.

Una definición psicosocial muy conocida y citada de maltrato infantil es la formulada durante la Consulta de la OMS de 1999 sobre Prevención del maltrato infantil, y luego actualizada en el Informe mundial sobre violencia y salud. En ella se identifica el abuso o maltrato infantil como **«cualquier forma de violencia física y/o maltrato emocional, abuso sexual, negligencia o trato negligente o explotación comercial o de otro tipo del que resulte un daño real o potencial para la salud, supervivencia, desarrollo o dignidad del menor de edad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder⁷»**.

Esta definición abarca un amplio espectro de maltrato y capta una amplia gama de comportamientos que pueden causar daños, tanto a corto como a largo plazo, en el desarrollo social, psicológico, cognitivo y físico de un menor de edad, y deja fuera cualquier consideración acerca de la presencia o no de intencionalidad en la conducta. La definición incluye a las actitudes y comportamientos que tienen un carácter activo o de omisión/descuido, y puede ocurrir dentro o fuera de la familia. Además, también se ocupa de los actos de violencia cometidos por un menor contra otro menor de edad.

Además del maltrato físico, abuso sexual, maltrato emocional o psicológico y el abandono, también existe la explotación, incluida la explotación comercial. También se incluyen los sucesos mortales, a pesar de que numerosas muertes de menores de edad no se investigan y no se llevan a cabo autopsias o exámenes post mortem. Parece difícil, por tanto, establecer las causas exactas y el número de víctimas mortales causadas por actos de maltrato infantil. En este ámbito, cada país tiene su propio sistema de registro de casos, pero a menudo la investigación resulta insuficiente para relacionar las muertes con el maltrato.

⁷ *Report of the consultation on child abuse prevention*, 29-31 de marzo de 1999. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1999 (documento WHO/HSC/PVI/99. 1); Krug EG, et al. (eds.), *World report on violence and health..* Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2002.

Sucesos mortales

En la fase de análisis, los profesionales y los encargados de elaborar las políticas deben comparar los datos sobre los sucesos de maltrato que no conducen a la muerte del menor de edad con el número de sucesos mortales causados por una parte, por malos tratos y, por otro lado, por negligencia accidental, como por ejemplo no mantener medicamentos o sustancias venenosas fuera del alcance de los menores de edad. Los datos nacionales sobre el número de menores de edad que mueren cada año como consecuencia del maltrato infantil se derivan del registro de fallecimientos o los datos de mortalidad.

Incluso si hay pocos casos de fallecimiento de menores de edad a consecuencia del maltrato, es importante registrar estos casos e incluirlos en los datos generales sobre los casos nacionales notificados de maltrato infantil.

La investigación de cada muerte puede identificar la presencia de factores de riesgo específicos, como el hecho de que en algunos países es probable que el maltrato suceda durante el primer año de vida de un menor de edad.

«A pesar de que aparentemente la clasificación errónea está muy generalizada, existe un acuerdo general de que las muertes causadas por maltrato infantil son mucho más frecuentes de lo que sugieren los registros oficiales en todos los países en los que se han llevado a cabo estudios sobre mortalidad infantil. Entre las muertes atribuidas al maltrato infantil, la causa más frecuente de fallecimiento es una lesión en la cabeza, seguida por una lesión en el abdomen. También se han recogido un gran número de casos de asfixia intencional como causa de la muerte» (OMS, 2002).

Se ha identificado una serie de problemas que afectan a la precisión y la coherencia de los datos sobre mortalidad infantil de un año para otro, e incluyen:

Variaciones en los requisitos de notificación y las definiciones de maltrato y abandono infantil.

Variaciones en los procesos de evaluación de la mortalidad infantil por parte del Estado.

Tiempo (en algunos casos llega a ser de hasta un año) que tarda un equipo de evaluación en declarar que la causa de fallecimiento se debe a maltrato o negligencia.

Error de codificación de los certificados de defunción.

«Muchos investigadores y profesionales sanitarios creen que las muertes de menores de edad debidas a maltrato o negligencia no se notifican suficientemente. Las definiciones estatales de términos clave como “homicidio infantil”, “maltrato” y “abandono” varían (y, por lo tanto, también varían los números y los tipos de fallecimientos infantiles que se notifican). Además, algunas muertes que se declaran oficialmente como accidente, homicidio infantil, y/o Síndrome de Muerte Súbita del Lactante (SMSL) se podrían atribuir a maltrato o negligencia si se llevara a cabo una investigación más amplia o si hubiera un mayor consenso en la codificación del maltrato en los certificados de defunción» (NAIC, 2004). Estudios realizados en Colorado y Carolina del Norte han estimado que entre un 50% y un 60% de las muertes por maltrato o negligencia no se registran (Crume, DiGuiseppi, Byers, Sirotak, Garrett 2002; Herman-Giddens, Brown, Verbiest, Carlson, Hooten et al. 1999). Estos estudios indican que la negligencia es la forma menos registrada de maltrato con resultado de muerte.

Como se ha acaba de señalar, la definición de la OMS señala que los autores materiales no son sólo los padres, sino que también incluyen muchas otras personas (menores o adultos) que puedan estar en contacto con el menor de edad. La «relación de responsabilidad, confianza o poder» es uno de los principales aspectos que caracterizan el maltrato infantil, ya que el maltrato infantil es también un abuso de confianza.

La ampliación del campo semántico con el fin de reconocer el fenómeno hace que sea importante identificar el contexto en el que sucede. En la literatura encontramos una tipología primaria, que divide la violencia en:

- *Maltrato intrafamiliar*, es decir, perpetrado por familiares cercanos, parientes, personas conocidas del menor de edad porque forman parte de las relaciones de la familia (amigo, vecino, etc.). Las prácticas tradicionales lesivas forman parte de este apartado, ya que normalmente se imponen al menor de edad debido a la insistencia de sus padres u otros familiares cercanos;

- *Violencia que ocurre fuera de la familia*, tal y como se volvió a proponer recientemente en el Estudio de la ONU sobre la violencia. Podemos distinguir entre:
 - Violencia en la escuela
 - Violencia en centros residenciales (hogares infantiles, refugios de emergencia, centros de detención para menores de edad, etc.)
 - Violencia en la comunidad (por lo general abarca tres subcategorías principales: la violencia contra menores de edad durante actividades de ocio organizadas, la violencia contra menores de edad en la comunidad en general y la violencia contra menores de edad en el lugar de trabajo)

Y en todos estos entornos se pueden encontrar:

- *Actos de comisión*, acciones que causan daño, daño potencial, o amenaza de daño a un menor de edad. Los actos de comisión son deliberados e intencionales; sin embargo, el daño al menor de edad puede ser o no la consecuencia prevista del acto.
- *Actos de omisión*, es decir, incumplimiento a la hora de cubrir las necesidades físicas, emocionales y educativas básicas de un menor de edad, o para proteger a un menor de edad contra un daño o posible daño. Al igual que en los actos de comisión, el daño al menor de edad puede ser o no la consecuencia prevista.

2A.3.2. Definición de la violencia a partir de la experiencia de los propios menores de edad

De todos modos, tal y como señala el Comité de la ONU para la aplicación de la CDN, se recomienda que el punto de partida crítico y el marco de referencia en la conceptualización de la violencia sea la experiencia de los propios menores de edad, como la aplicación del Art. 12 de la Convención.

«...en la conceptualización de la violencia, el punto de partida crítico y el marco de referencia debe ser la experiencia de los propios menores de edad. Por lo tanto, la infancia y la juventud deben participar significativamente en la promoción y la elaboración de estrategias de acción sobre la violencia contra la infancia» (Comisión de los Derechos del Niño, recomendaciones aprobadas tras el día de debate general sobre la violencia contra la infancia en la familia y la escuela, 2001). Por lo tanto, la infancia y la juventud deben participar en la investigación destinada a comprobar la pertinencia de las definiciones jurídicas y profesionales que se utilizan.

La petición del Comité podría cumplirse mediante la promoción de la investigación sobre las experiencias de maltrato infantil de los menores de edad durante la fase preliminar de la aplicación de un sistema nuevo o actualizado de recogida de datos y seguimiento sobre el maltrato infantil. Otra posibilidad podría ser la de integrar los datos recogidos en la actualidad con encuestas *ad hoc* sobre las experiencias de los menores de edad. El enfoque basado en el maltrato infantil como un problema médico, tal y como se explicó anteriormente, describe el fenómeno en términos de diferentes tipos de lesiones⁸, que provocan síntomas específicos en el cuerpo de la víctima. En este ámbito, un punto de partida es la definición de la OMS⁹ de las lesiones:

⁸ El Departamento de Prevención de Lesiones y Violencia de la Organización Mundial de la Salud ha colaborado con organismos de todos los continentes para desarrollar las herramientas necesarias para recopilar datos sobre lesiones. El primer producto de esta colaboración es la Clasificación Internacional de Lesiones de Causa Externa (CILCE), un esquema de clasificación detallado para lesiones que complementa la actual Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE). Proporciona orientación, tanto para los investigadores especializados y los profesionales del campo, sobre la forma de clasificar y codificar los datos sobre lesiones de acuerdo a las normas internacionales acordadas.

⁹ Y. Holder, M. Peden, E. Krug et al. (eds.), *Injury surveillance guidelines*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2001

Una lesión es el daño físico que se produce cuando un cuerpo humano es sometido de forma breve o repentina a niveles intolerables de energía. Puede ser una lesión corporal que resulta de la exposición aguda a energía en cantidades que superan el umbral de tolerancia fisiológica, o puede ser una alteración de una función que resulta de la falta de uno o más elementos vitales (aire, agua, calor), como en casos de estrangulación, ahogamiento o congelación. El tiempo entre la exposición a la energía y la aparición de una lesión es breve. [...] Para la mayoría de los análisis y para identificar oportunidades de intervención, resulta especialmente útil clasificar las lesiones en función de si se infligieron de forma deliberada o no y quién fue el autor material. Las categorías utilizadas más habitualmente son:

- no intencional (es decir, accidental)
- intencional (es decir, deliberada)
- interpersonal (por ejemplo, asalto u homicidio)
- autoagresión (por ejemplo, abuso de drogas y alcohol, automutilación, suicidio)
- intervención judicial (por ejemplo, acción de la policía o personal de aplicación de la ley)
- guerra, insurrección civil y disturbios (por ejemplo, manifestaciones y revueltas)
- intención no determinada.

Desde la perspectiva sanitaria, demostrar el vínculo entre el maltrato infantil, los comportamientos de riesgo para la salud y ciertas enfermedades crónicas es uno de los avances científicos más importantes en la investigación de los efectos de las diversas formas de maltrato infantil en el individuo. El concepto de experiencias adversas de la infancia (ACE, por sus siglas en inglés) es el producto de las investigaciones más recientes sobre la correlación entre el trauma y la salud de las personas. Felitti y sus colegas (1998)¹⁰ realizaron el estudio llamado «Experiencias adversas durante la infancia (ACE)» en un contexto de atención primaria para describir la relación a largo plazo entre las experiencias de la infancia y algunos problemas médicos y de salud pública importantes. El estudio ACE evalúa, de forma retrospectiva y prospectiva, el impacto a largo plazo del maltrato y los hogares disfuncionales durante la infancia sobre los siguientes resultados en adultos: factores de riesgo de enfermedad y su incidencia, calidad de vida, utilización de asistencia sanitaria, y mortalidad.

Las experiencias adversas durante la infancia son sucesos perjudiciales y traumáticos, como el maltrato infantil, las enfermedades crónicas graves o el abuso de sustancias por parte de uno o ambos cuidadores, que influyen negativamente en el desarrollo social, cognitivo y emocional del menor de edad, ya que transforman el entorno del menor de edad en un ambiente inseguro e inestable.

Los investigadores descubrieron una estrecha relación en gradiente entre los sucesos de la infancia y algunas enfermedades, como hepatitis, insuficiencia cardíaca, cáncer, fractura pulmonar crónica, diabetes, obesidad, alcoholismo, síndrome de intestino irritable y fibromialgia.

Estos estudios y el concepto de experiencias adversas durante la infancia son relevantes para el seguimiento del maltrato infantil como un problema social y sanitario, ya que estas experiencias son habituales y han demostrado una asociación estrecha a largo plazo con comportamientos de riesgo para la salud, estado de salud y enfermedades en adultos. Requieren una mayor atención a las estrategias de prevención primaria, secundaria, y terciaria. Esto significa que, para fines de seguimiento, es importante detectar y enumerar las llamadas situaciones de riesgo. Se considera situación de riesgo cuando un menor de edad está expuesto a condiciones de vida inseguras e inciertas que no se definen generalmente como acciones violentas, ni se consideran delito, pero que, no obstante, exigen medidas de protección de los organismos de protección del menor de edad y/o Juzgados de Menores debido a su capacidad de daño real o potencial para el menor de edad.

El maltrato infantil es un fenómeno complejo, como puede apreciarse en las definiciones generales presentadas anteriormente. Puede explicarse mejor a través del uso de una tipología de sus tipos principales, pero es importante destacar que las diferentes formas de maltrato infantil muy rara vez se encuentran por separado, y a menudo se producen en combinación.

La tipología tradicional incluye: suceso mortal debido al maltrato, maltrato físico (que incluye también el castigo corporal), abandono, maltrato psicológico, abuso sexual y ser testigo de violencia. Hay otros tipos de maltrato infantil que están surgiendo en todos los países

¹⁰ V.J. Felitti, R.F. Anda, D. Nordenberg et al., *Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults. The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study*, en *Am Journal of Preventive Medicine*, 1998 May; 14(4): 245-58.

Europeos y que requieren especial atención: la violencia interpersonal infligida por hermanos y compañeros, la explotación sexual en la prostitución o para la producción de imágenes de abuso sexual, el matrimonio precoz y forzado, los menores de edad víctimas de trata con fines de diversos fines y la mutilación genital.

En el siguiente capítulo se detallará una clasificación más operativa.

Un ejemplo:

Programa nacional para la prevención de la violencia contra la infancia y el apoyo a los menores de edad 2005-2007 (Programa) del Gobierno de la República de Lituania

El Programa nacional para la prevención de la violencia contra la infancia y el apoyo a los menores de edad 2005-2007 (Programa) fue desarrollado por una resolución del Gobierno de la República de Lituania (Gaceta Oficial, 2005, nº 58 – 2021). La principal tarea del Programa es establecer medidas complejas para apoyar a los menores de edad que han sufrido diversas formas de violencia, garantizar la accesibilidad de los servicios para las víctimas de maltrato, desarrollar la cooperación multidisciplinar e interinstitucional, y continuar las campañas de concienciación y la educación de la sociedad para que esté sensibilizada contra el maltrato infantil y adopte un enfoque de tolerancia cero hacia él.

Las prioridades del programa incluyen:

- mejorar el marco jurídico para la eliminación de la violencia contra la infancia;
- analizar la situación de violencia doméstica contra los menores de edad en toda Lituania;
- proporcionar una ayuda integral a las víctimas de violencia doméstica;
- prevenir de forma eficaz la violencia doméstica contra menores de edad;
- crear capacidad institucional.

La violencia contra la infancia es la forma más oculta de violencia. En Lituania sólo se registra un pequeño porcentaje de todos los casos de violencia doméstica contra menores de edad. La mayoría de los casos de violencia no se registran en las estadísticas oficiales de criminalidad, ya que las víctimas de violencia a menudo no se acercan a los cuerpos que garantizan el cumplimiento de la ley o a las organizaciones no gubernamentales. Los menores de edad evitan hablar de violencia, por lo general la gente guarda silencio sobre estos temas, excepto cuando otras personas advierten las lesiones sufridas por un menor de edad. En el Programa Nacional se incluye un intento de clasificar los tipos de violencia contra la infancia que son pertinentes para las acciones promovidas por el Programa:

- **Violencia contra la infancia:** todas las formas de violencia sexual, abandono o negligencia en el cuidado del menor de edad, explotación, mal comportamiento físico y/o emocional que cause un daño real o potencial para la salud, supervivencia, desarrollo o dignidad del menor de edad.

- **Violencia física contra la infancia:** acciones que causen daño físico real o potencial para la salud del menor de edad en el curso de la interacción (o ausencia de interacción) con el menor de edad (según la Organización Mundial de la Salud, en lo sucesivo denominada OMS). La naturaleza de los actos de violencia física puede variar: golpes, palizas, causar lesiones u otro tipo de impacto en la superficie externa y los órganos internos del cuerpo del menor de edad mediante el uso de la fuerza física, acero, armas de fuego u otros objetos, líquidos, sustancias, etc.

- **Violencia emocional contra la infancia:** depreciación, degradación, humillación, difamación, amenazas, intimidación, aislamiento, engaño u otros modelos de comportamiento hostil sin contacto físico, acciones que restrinjan la libertad de circulación, que causen o creen condiciones que dañen el desarrollo físico, emocional, mental, espiritual, moral o social y el desarrollo sanitario (según la OMS). Las formas de violencia emocional puede variar: críticas constantes, gritos, intimidación, falta de consideración de los sentimientos, la humillación y otros.

- **Violencia sexual contra la infancia:** participación de menores de edad con dependencia en el desarrollo en actividades sexuales para las que no son maduros, que no entienden, a las que no pueden responder adecuadamente, que violan los tabúes sociales y en las que los abusadores tratan de satisfacer sus propias necesidades sexuales y/u obtener beneficios de estas actividades. Formas de violencia sexual: relaciones sexuales con penetración (vaginal, anal y oral); inserción de objetos en los genitales, obligar al menor de edad a masturbarse o a acariciar los genitales o del adulto, caricias, masturbación o besos al menor de edad con el fin de obtener satisfacción sexual, mostrar los genitales al menor de edad; conversaciones sexuales con el menor de edad y demostración de gestos indecentes.

- **Violador:** persona que emplea violencia sexual o física contra menores de edad y/o ocasiona que el menor de edad experimente dolor físico o experiencias psicológicas graves.

- Negligencia: incumplimiento continuado a la hora de satisfacer las necesidades físicas y mentales del menor de edad, poniendo así en peligro el pleno desarrollo del menor de edad: descuido de la nutrición, vestido, seguridad física y salud del menor de edad; incapacidad para satisfacer las necesidades mentales del menor de edad, descuido de la socialización y educación del menor de edad, abandono o pérdida del menor de edad, echar al menor de edad fuera de casa.
- Trata infantil: oferta de compra o adquisición de un menor de edad; o venta, compra u otro tipo de transferencia o adquisición de menores de edad; reclutamiento, transporte del menor de edad o confinamiento del menor de edad, a sabiendas de que el niño o la niña participará en prostitución o explotación, con obtención de beneficios procedentes de la participación del menor de edad en prostitución, pornografía o trabajo forzado; intento de llevar a cabo cualquiera de estas actividades.
- Prevención: actividades destinadas a reducir el riesgo de comportamiento criminal mediante la introducción de medidas para aumentar la conciencia pública para prevenir la violencia contra la infancia.
- Intervención: serie de activos terapéuticos y otras medidas complejas de apoyo a menores de edad que han sufrido diversas formas de violencia, a los miembros de su familia y otros parientes (amigos, compañeros de clase, etc.) y para los infractores, con el fin de devolverlos a la vida normal.
- Post-intervención: serie de medidas complejas de apoyo a menores de edad que han sufrido diversas formas de violencia, a los miembros de su familia y otros parientes (amigos, compañeros de clase, etc.) y para los infractores a fin de protegerlos de la ansiedad crónica, para reducir el riesgo de que se conviertan en víctimas de violencia familiar o extrafamiliar y devolverlos a la vida normal lo antes posible.

Capítulo II. Identificación del problema

Sección B. Cuestiones operativas

Para poder elaborar un buen sistema de recogida de datos sobre protección infantil es necesario comprender los marcos jurídicos y sociales de cada país, ya que es importante que cada país cree su propio sistema de acuerdo con su propia legislación. Ciertas formas de maltrato se consideran como delito en todos los Estados Miembros, como la explotación sexual y el abuso sexual, mientras que otros no lo son. Además, hay variaciones que pueden explicarse por las creencias culturales.

A partir de las definiciones generales internacionales comunes, tanto en el ámbito legal como en el profesional la pregunta inicial podría ser: «¿Cuál es la manera más adecuada y eficaz de definir esta forma de maltrato en consonancia con el marco jurídico y social de mi país?».

Cada país debe tratar de responder a esta cuestión con un enfoque muy práctico, ya que esto hará que sea posible recoger los datos y responder a preguntas tales como:

- ¿Qué datos existen ya?
- ¿Están disponibles estos datos?
- ¿Es posible recoger estos datos (en la práctica)?

A menudo pensamos demasiado en las definiciones y no lo suficiente en la disponibilidad de datos. Es importante tener en cuenta que para poder crear un sistema de recogida de datos sobre el maltrato infantil, es fundamental poder desplazarse entre las definiciones y los datos.

En términos prácticos, hay algunas preguntas preliminares y básicas que responder mediante el análisis del conjunto de información existente con el fin de desarrollar mejoras o un nuevo sistema:

1. ¿Se encuentra definido el maltrato infantil en las leyes, actos vinculantes o directrices nacionales en uso del país? Si es así, ¿qué está definido y cómo se define?
2. ¿Qué conexiones existen entre las definiciones nacionales utilizadas y las internacionales y operativas (se ajustan las primeras a estas últimas)?
3. ¿Qué términos (palabras) o categorías se dan en la legislación nacional?
 - ¿En la legislación penal contra los autores materiales adultos?
 - ¿En la legislación de protección de la infancia?
4. ¿Qué tipo de datos están disponibles en la actualidad?
 - ¿Quién los produce?
 - ¿Qué fiabilidad revisten?
5. ¿Existen datos acerca de las categorías de maltrato que se ha elegido adoptar (categorías jurídicas, categorías psicosociales u otras)?
6. ¿Quién produce los datos que se considerarán de interés? (por ejemplo, el sistema legal, los trabajadores sociales en el campo)
 - ¿Qué fiabilidad revisten?
 - ¿Quién puede producir estos datos?

Las respuestas a estas preguntas constituyen la materia prima con la que evaluar la situación e identificar las principales cuestiones que deben administrarse durante el proceso de aplicación a fin de lograr los resultados deseados.

Es importante reconocer que para gestionar un sistema nacional de recogida de datos y seguimiento es necesario contar con definiciones más precisas que las internacionales, es decir, son necesarias las llamadas definiciones operativas de maltrato infantil.

2B.1. De las categorías generales a las definiciones operativas para los profesionales de los sectores social y sanitario

Una definición operativa incluye una descripción precisa de un valor para un suceso o una característica que debe medirse para ayudar a quienes recogen los datos que miden las características. Su objetivo es eliminar o reducir el riesgo de ambigüedad, y asegurar así que todos los que recogen datos tengan la misma comprensión y registro de los mismos sucesos.

Este tipo de definiciones especifican lo que debe buscar un profesional y son una herramienta para decidir si un caso debe registrarse como un caso de maltrato infantil o no. También ayudan a obtener una descripción más clara de los sucesos y evitar así el riesgo de ambigüedad, mientras que a nivel operativo ayudan a los trabajadores sociales a evaluar la situación y decidir qué hacer.

2.B.1.1. Definiciones operativas para el maltrato infantil

A continuación se ofrecen las definiciones operativas para las formas más relevantes de maltrato infantil. Las categorías que se consideran aquí incluyen maltrato activo y pasivo, es decir, entre la «comisión de la lesión» y la «omisión de la atención», y son las categorías más habituales en el sistema actual de recogida de datos basados en los casos notificados de maltrato infantil en los sectores social y sanitario: abuso sexual, maltrato físico, maltrato psicológico, abandono y ser testigo de violencia (exposición a violencia doméstica). La desigualdad de poder que tienen los adultos en relación con los menores de edad en nuestra sociedad, especialmente los adultos que se encuentran en lugares de atención y cuidado, es un factor importante en la conceptualización del maltrato infantil.

Los ejemplos propuestos están tomados de las experiencias internacionales y nacionales:

1. Las directrices de aplicación de estrategias de prevención, editadas conjuntamente por la OMS y la Sociedad Internacional para la Prevención del Maltrato y el Abandono (ISPCAN)¹;
2. En Inglaterra hay una recogida de datos nacional para los menores de edad que entran en un Plan de Protección de menores de edad en las jurisdicciones locales de Inglaterra. Las cuatro categorías principales de maltrato y abandono son física, sexual, emocional y abandono. Cada categoría se describe en las directrices gubernamentales *Trabajar juntos para proteger a la infancia (2006) (Working together to safeguard children)*. [Estas directrices también establecen las directrices gubernamentales acerca de cómo deben responder los profesionales y los organismos ante el maltrato infantil y el abandono.] La misma recogida de datos nacional se ha repetido anualmente desde 1988, lo que permite establecer comparaciones en el tiempo. La legislación clave sobre asistencia social a la infancia, la Ley del Menor de 1989 (*Children Act 1989*), incluye una disposición legal para la recogida sistemática de información sobre menores de edad necesitados, incluidos los que han sufrido maltrato o están al cuidado de las autoridades locales. Las autoridades locales mantienen registros electrónicos del trabajo de los trabajadores sociales con los menores de edad de forma individual y las familias en conjunto. Uno de los Ministerios del gobierno (el Departamento de Niños, Escuelas y Familias) se encarga de recoger de forma centralizada los puntos concretos anónimos de esta información, los cuales se publican en forma de agregados, tanto a nivel de las autoridades locales y como con alcance nacional;
3. La clasificación empleada en el marco del Sistema nacional de datos sobre maltrato infantil y abandono (NCANDS)² en Estados Unidos. El programa de recogida de datos NCANDS de Estados Unidos se puso en marcha en 1988, y el primer informe de la NCANDS apareció publicado en 1990.

¹ Organización Mundial de la Salud y Sociedad Internacional para la Prevención del Maltrato y el Abandono (2006), *Preventing child maltreatment: a guide to taking action and generating evidence*, Ginebra

² Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE. UU., Administración de Niños, Jóvenes y Familias. Maltrato Infantil 2005 (Washington, DC: EE. UU. Government Printing Office, 2007)

Los datos del NCANDS se recogen de los servicios de protección infantil (CPS) en los 50 estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico. Estos datos, que se recogen anualmente, cubren desde el 1 de octubre al 30 de septiembre. Los datos consisten en información agregada de todos los estados y casos específicos. Los datos agregados del NCANDS incluyen datos recogidos en todo el estado a través de una amplia encuesta denominada el archivo del organismo, y contienen información sobre las fuentes de financiación, el número de remisiones, incluidas las rechazadas, y el número de muertes no notificadas como datos de los casos. Los datos a nivel de caso del NCANDS consisten en sucesos de investigación de los CPS a nivel del menor de edad.

Únicamente se incluyen los informes que reciben una investigación o evaluación por parte de un organismo de los CPS. Cada registro en el archivo de datos se identifica como un «par informe-menor de edad», lo que indica que hay un registro para cada menor de edad en cada informe que recibe una investigación o evaluación.

Cada informe tiene un identificador único y más de un menor de edad puede compartir el mismo identificador de informe. Asimismo, cada menor de edad tiene un identificador único, por lo que el par informe-menor de edad se identifica de forma unívoca por la combinación de los identificadores del informe y del menor de edad³. El NCANDS aborda cinco grandes categorías (abandono, negligencia médica, maltrato físico, abuso sexual y maltrato emocional), junto con tres categorías adicionales para «sin maltrato alegado», «otros» y «desconocido o desaparecido»;

4. Estudio sobre incidencia de denuncias sobre maltrato infantil y abandono de Canadá (CIS, por sus siglas en inglés), que es encuesta nacional canadiense que analiza la incidencia de maltrato infantil notificado y las características de los menores de edad y las familias investigadas por los servicios de asistencia social a la infancia de Canadá.

En esta iniciativa, cada cinco años se recogen los datos sobre maltrato infantil notificado e investigado por los organismos de asistencia social a la infancia en Canadá. El CIS es un esfuerzo de colaboración de muchos socios: los gobiernos federal, provinciales y territoriales, los servicios de asistencia social a la infancia, los investigadores universitarios, la Sociedad para el cuidado de las familias y menores de edad de los Primeros Pueblos (*First Nations*), y los grupos de defensa de la infancia. El CIS es una iniciativa nacional de vigilancia de la salud infantil del Organismo de Salud Pública de Canadá. Es un complemento de los programas nacionales de vigilancia con respecto a, entre otras cosas, lesiones no intencionales, salud perinatal y enfermedades infecciosas. El CIS aborda las cinco formas de maltrato: maltrato físico, abuso sexual, abandono, maltrato emocional y exposición a violencia doméstica. El estudio recoge información relativa a los informes de los servicios mediante una herramienta estándar de recogida de datos diseñada por los trabajadores sociales. Las definiciones de maltrato infantil del CIS-2003⁴ incluyen 5 categorías y 25 formas de maltrato infantil.

2B.1.1.1. Abuso sexual (incluida la explotación)

Una primera clasificación general (Russell, 1984; Finkelhor, 1991) distingue entre el abuso sexual con contacto y sin contacto de la siguiente manera:

Abuso sexual con contacto es el contacto de los caracteres sexuales del cuerpo del menor de edad (genitales o ano) o tocar los pechos de las mujeres púberes, o hacer que el menor de edad toque los caracteres sexuales del cuerpo de otro. Pueden identificarse dos tipos de abuso sexual con contacto:

- Penetración, que incluye la penetración del pene, dedos u objetos en la vagina, la boca o el ano.
- No penetración, que incluye caricias de los caracteres sexuales del cuerpo del menor de edad, besos de carácter sexual, o hacer que el menor de edad toque los caracteres sexuales del cuerpo de otro.

³ Véase MARCOS PARA LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE DATOS SOBRE MALTRATO INFANTIL en ISPCAN World Perspectives 8ª edición, 2008.

⁴ Trocme N. et al. (2005) Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect – 2003. Major findings, Organismo de Salud Pública de Canadá, p. 37 et al. http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/cscacve/index_f.html 37 et al. http://www.phac-aspc.gc.ca/cm-vee/cscacve/index_f.html

Abuso sexual sin contacto incluye el exhibicionismo, el voyeurismo, y la participación del menor de edad en la elaboración de pornografía; también se incluyen las proposiciones verbales o el acoso sexual (como hacer comentarios obscenos sobre el cuerpo del menor de edad).

Hay un debate abierto sobre lo que constituye abuso sexual y lo que no. Como han comentado varios investigadores, esto indica una falta de consenso con respecto a algunos elementos característicos, tales como: el papel de la cultura a la hora de determinar si una acción constituye el abuso sexual, la forma de definir los estándares y normas comunitarios y la medida en que deberían determinar, lo que constituye el abuso sexual o no en cualquier situación dada, si el comportamiento (intencional o no) que no está destinado a la excitación sexual debe considerarse como tal, como aparecer desnudo ante un menor de edad, la flexibilidad de las tipologías existentes, que deben ser capaces de cubrir también las nuevas formas, como el acoso sexual a través de las nuevas tecnologías («grooming»).

Descripciones de Abuso Sexual

Directrices de la OMS y la ISPCAN (2006)	Trabajar juntos para proteger a la infancia (2006) <i>(Working together to safeguard children)</i>
<i>La participación de un menor de edad en actividades sexuales no comprende plenamente, para las que es incapaz de dar consentimiento informado, o para las que no ha alcanzado pleno desarrollo, o que viola las leyes o los tabúes sociales de la sociedad. Los menores de edad pueden ser víctimas de abuso sexual por parte de adultos u otros menores de edad que - en virtud de su edad o etapa de desarrollo - tienen una posición de responsabilidad, confianza o poder sobre la víctima.</i>	<i>El abuso sexual consiste en obligar o inducir a un menor de edad a participar en actividades sexuales, incluida la prostitución, tanto si el menor de edad es consciente de lo que está sucediendo como si no lo es.</i> <i>Las actividades pueden incluir contacto físico, incluyendo actos penetrativos (por ejemplo, violación, sodomía o sexo oral), o actos no penetrativos. Pueden incluir actividades sin contacto, como la participación de menores de edad en la observación o en la producción de imágenes sexuales en Internet, observar actividades sexuales, o alentar a menores de edad a comportarse de manera sexualmente inapropiada.</i>
CIS (2003)	NCANDS (2005)
Penetración: penetración del pene, dedos u objetos en la vagina o el ano Intento de penetración Sexo oral: contacto oral con los genitales ya sea por parte del autor material o del menor de edad Tocamientos: tocar o acariciar los genitales con fines sexuales Charla sexual: proposición verbal o escrita, estímulo, o sugerencia de naturaleza sexual (incluye cara a cara, por teléfono, por escrito y en contacto con Internet, así como exponer al menor de edad a material pornográfico) Voyeurismo: incluye actividades en las que el presunto autor material observa al menor de edad para la gratificación sexual del agresor Exhibicionismo: incluye actividades en las que el autor material está acusado de haberse exhibido para su propia gratificación sexual Explotación: incluye situaciones en las que un adulto explota sexualmente a un menor de edad con o sin ánimo de lucro, incluyendo la pornografía y la prostitución.	<i>Un tipo de maltrato que se refiere a la participación del menor de edad en actividades sexuales para proporcionar placer sexual o beneficios económicos para el autor material, incluidos los contactos con fines sexuales, abuso sexual, violación de menores, prostitución, pornografía, exposición, incesto u otras actividades de explotación sexual.</i>

De los ejemplos anteriores se desprende que las definiciones operativas profesionales suelen ser más analíticas que las legales, como por ejemplo las examinadas en el capítulo anterior. Las descripciones indican que hay al menos cuatro características clave:

1. actos con o sin contacto con fines explícitos o no sexuales
2. sucesos entre un niño o una niña y un adulto, y también entre los menores de edad
3. no requieren pruebas del uso de fuerza o coacción
4. pueden ocurrir como una forma de explotación, por ejemplo en la prostitución o la producción de imágenes de abuso infantil.

2B.1.1.2. Maltrato físico

El maltrato físico incluye una amplia gama de acciones e inacciones (por ejemplo, un cuidador genera, o permite que se generen, situaciones en las que es probable que un menor de edad corra peligro), que deliberadamente provocan daño o enfermedad al niño.

Descripciones de maltrato físico

Directrices de la OMS y la ISPCAN (2006)	Trabajar juntos para proteger a la infancia (2006) <i>(Working together to safeguard children)</i>
<i>El maltrato físico de un menor de edad se define como el uso intencional de la fuerza física contra un menor de edad que tiene como resultado (o es muy probable que dé como resultado) daños para la salud, la supervivencia, el desarrollo o la dignidad del menor. Esto incluye golpes, palizas, patadas, sacudidas, mordeduras, estrangulamiento, escaldaduras, quemaduras, intoxicaciones y asfixia.</i>	<i>El maltrato físico puede incluir golpear, sacudir, arrojar, intoxicar, quemar o escaldar, ahogar, asfixiar, o causar daño físico a un menor de edad. El daño físico también puede ocasionarse cuando un padre o cuidador finge, o induce deliberadamente, síntomas de enfermedad en un menor de edad.</i>
CIS (2003)	NCANDS (2005)
<ul style="list-style-type: none"> - Agitar, empujar, agarrar o lanzar: incluye arrastrar o tirar de un menor de edad, así como agitar a un bebé - Golpear con la mano: incluye bofetadas y azotes, pero no los puñetazos - Pegar puñetazos, patear o morder: también incluye golpear con otras partes del cuerpo - Golpear con un objeto: incluye golpes con un palo, un cinturón u otro objeto, lanzar un objeto a un menor de edad, pero no incluye asestar puñaladas con un cuchillo - Otro tipo de maltrato físico: cualquier otra forma de maltrato físico, incluidos asfixia, estrangulamiento, apuñalamiento, quemaduras, disparos, envenenamiento y uso abusivo de restricciones 	<i>Tipo de maltrato que se refiere a actos físicos que provocaron o podrían haber causado daño físico al menor de edad.</i>

Las características principales de las conductas descritas anteriormente son:

1. el uso intencional de la fuerza física contra un menor de edad y también el comportamiento o decisiones que puedan causar daño al menor de edad, como enfermedades fingidas o inducidas (Síndrome de Münchhausen por poderes)
2. actos que puedan justificarse como disciplina o educación (es decir, el castigo corporal).

Cabe señalar que únicamente las definiciones de la OMS y la ISPCAN recogen que el daño causado por el maltrato físico debe entenderse no sólo físicamente, sino también como un daño contra la supervivencia, el desarrollo y la dignidad del menor de edad.

2B.1.1.3. Abandono

El abandono es una de las formas más habituales de maltrato infantil. En el CIS -2003 los resultados indicaron que en 2003 el abandono es la forma más frecuente de maltrato corroborado en Canadá. Casi un tercio (30%) de todos los casos en que se corroboró el maltrato incluían el abandono como la categoría principal del maltrato. Para el periodo de un año que terminó el 31 de marzo de 2008, en Inglaterra el abandono es la categoría más frecuente de maltrato o abandono, y supuso la causa de admisión del 44% (comprobación) de los niños o niñas que entraron en un Plan de protección de la infancia durante 2007-08. Se observa una incidencia similar en estudios específicos y otras experiencias a nivel nacional. En Estados Unidos, por ejemplo, los datos recogidos a través del NCANDS mostraron que, para el año fiscal 2005, de los aproximadamente 899.000 menores de edad que se consideraban víctimas de maltrato o abandono, un 62,8% sufrieron abandono. Estos datos revelan la necesidad de una descripción bien definida de las conductas que deben ser reconocidas como abandono. Sin embargo, la tarea no es fácil, debido a la fuerte influencia de factores culturales e históricos.

Las descripciones de los sucesos distinguen entre dos categorías principales de abandono: físico y emocional/psicológico. Cada uno tiene diferentes niveles de especificación de las experiencias en curso.

Descripciones de abandono

Directrices de la OMS y la ISPCAN (2006)	Trabajar juntos para proteger a la infancia (2006) <i>(Working together to safeguard children)</i>
<p><i>El abandono incluye tanto incidentes aislados como un patrón de incumplimiento a lo largo del tiempo por parte de uno de los progenitores o un miembro de la familia a la hora de ocuparse del desarrollo y el bienestar del menor de edad (cuando el progenitor está en condiciones de hacerlo) en una o más de las siguientes áreas: salud, educación, desarrollo emocional, nutrición, vivienda y condiciones de vida seguras.</i></p>	<p><i>La incapacidad persistente para ocuparse de las necesidades físicas y/o psicológicas básicas, lo que puede resultar en el deterioro grave de su salud o desarrollo.</i></p> <p><i>La negligencia puede ocurrir durante el embarazo como resultado del abuso de sustancias por parte de la madre. Una vez nacido el bebé, puede implicar el fallo por parte de los padres para:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - proporcionar una alimentación, vestido y vivienda adecuados (incluida la exclusión del hogar o el abandono) - proteger al menor de edad de daños físicos y emocionales o del peligro - garantizar una supervisión adecuada (incluidos cuidadores inadecuados) - garantizar el acceso a atención médica o tratamiento. <p><i>También puede incluir la negligencia, o falta de respuesta ante las necesidades emocionales básicas del menor de edad.</i></p>
CIS (2003)	NCANDS (2005)
<p><i>Situaciones en las que los menores de edad hayan sufrido daños, o se ha puesto en peligro su seguridad o su desarrollo como consecuencia de la incapacidad del cuidador para cuidarlos o para protegerlos.</i></p> <p><i>La categoría comprende 8 formas de negligencia:</i></p> <p><i>o «Falta de supervisión - daños físicos: el menor de edad sufrió o estuvo en riesgo considerable de sufrir daños físicos debido al fracaso del cuidador a la hora de supervisar y proteger adecuadamente al menor», incluyendo las situaciones que son el resultado de las acciones de un cuidador («ebrio con un menor de edad, o participar en actividades criminales peligrosas con un menor de edad»).</i></p>	<p><i>a) Negligencia - Tipo de maltrato que se refiere al incumplimiento por parte del cuidador a la hora de proporcionar los cuidados adecuados a la edad, aun teniendo la capacidad financiera para hacerlo o tras habersele ofrecido los medios financieros o de otro tipo para hacerlo.</i></p> <p><i>b) Negligencia médica - Tipo de maltrato causado por el incumplimiento por parte del cuidador a la hora de proporcionar una atención sanitaria adecuada al menor de edad, aun teniendo la capacidad financiera para hacerlo o tras habersele ofrecido los medios financieros o de otro tipo para hacerlo.</i></p>

<p>o «Falta de supervisión - abuso sexual: el menor de edad ha sido o corría un riesgo sustancial de ser objeto de abuso o explotación sexual, y el cuidador sabía o debería haber sabido que existía esa posibilidad y no protegió adecuadamente al menor.»</p> <p>o «Negligencia física: el menor de edad ha sufrido o estaba en riesgo considerable de sufrir daños físicos causados por el fallo del cuidador o los cuidadores a la hora de cuidar y mantener adecuadamente al menor de edad. Incluye nutrición/vestimenta inadecuadas y condiciones de vida antihigiénicas o peligrosas. Debe haber indicio o sospecha de que el cuidador es al menos parcialmente responsable de la situación.»</p> <p>o «Negligencia médica: el menor de edad precisa tratamiento médico para curar, prevenir o aliviar un daño físico o el sufrimiento, y el cuidador no lo proporcionó, lo denegó o bien no estaba disponible o no pudo dar su consentimiento para el tratamiento», incluidos los servicios dentales.</p> <p>o «No proporcionar apoyo psicológico o tratamiento psiquiátrico: el menor de edad corría un riesgo sustancial de sufrir daño emocional, demostrado por ansiedad grave, depresión, retraimiento, conducta autodestructiva o agresiva, o un trastorno mental, emocional o de desarrollo que pudiera perjudicar seriamente el desarrollo del menor de edad. El cuidador no proporcionó, denegó, o bien no estaba disponible o no pudo dar su consentimiento para un tratamiento para remediar o mitigar el daño.» En esta categoría se puede incluir el fallo a la hora de proporcionar tratamiento para problemas relacionados con la escuela, tales como problemas de aprendizaje y comportamiento, así como tratamiento para problemas de desarrollo infantil, como un fallo no orgánico del crecimiento.</p> <p>o Permitir una conducta delictiva: el menor de edad ha cometido un delito penal con el apoyo de cuidador del menor de edad o debido al fallo por parte del cuidador a la hora de supervisar adecuadamente al menor de edad.</p> <p>o «Abandono: el progenitor del menor de edad ha muerto o no puede ejercer sus derechos de custodia y no llevó a cabo las disposiciones adecuadas para el cuidado y custodia del menor de edad, o el menor de edad estaba en acogida y el cuidador no pudo ejercer la custodia o se negó a hacerlo.»</p> <p>o Negligencia educativa: el cuidador permitió el absentismo escolar, retuvo al menor de edad en casa o no le escolarizó.</p>	
--	--

En resumen, casi todas las descripciones anteriores indican una amplia gama de comportamientos y actitudes por parte del cuidador que pueden tener un efecto real o potencialmente negativo para el menor de edad. El incumplimiento con respecto a la integridad física y/o emocional puede ser intencional o no. Puede ser el resultado de problemas de comportamiento por parte del cuidador, no dirigidos de forma inmediata contra el menor de edad (la dependencia del alcohol, por ejemplo), o fruto de sus incapacidades o inhabilidades (por ejemplo, un padre con un trastorno psiquiátrico).

Algunas formas de abandono pueden considerarse parte de las llamadas «situaciones de riesgo de maltrato», en las que las condiciones de vida (por ejemplo, la pobreza extrema, la proximidad a contextos criminales como la prostitución, etc.) y el comportamiento del cuidador

no pueden considerarse como un forma específica de maltrato real, ni como un delito, pero son de tal naturaleza que existe un riesgo considerable de maltrato del menor de edad. En estos casos, se solicita que intervengan los servicios oficiales responsables de la protección de la infancia, normalmente a través de disposiciones y medidas administrativas o civiles.

2B.1.1.4. Maltrato psicológico/emocional

Otro tipo de maltrato infantil, que rara vez tiene una definición judicial, es el maltrato psicológico o emocional.

Como han señalado los investigadores del CIS, también es una categoría difícil de documentar «ya que a menudo no se trata de un incidente específico o una lesión visible. Además, los efectos del maltrato emocional, aunque a menudo son graves, tienden a ser evidentes únicamente con el paso del tiempo». En este tipo de maltrato, también es importante que la definición cubra tanto el maltrato cometido por un adulto como el cometido por otro menor de edad. En los documentos estudiados aquí, encontramos las siguientes definiciones:

Descripciones de maltrato emocional/psicológico

Directrices de la OMS y la ISPCAN (2006)	Trabajar juntos para proteger a la infancia (2006) <i>(Working together to safeguard children)</i>
<p><i>El maltrato emocional y psicológico consiste tanto en incidentes aislados como en un patrón de incumplimiento a lo largo del tiempo por parte de un progenitor o cuidador para proporcionar un entorno apropiado y propicio para el desarrollo. ... El maltrato de este tipo incluye: la restricción de movimientos; patrones de menosprecio, culpa, amenazas, terror, discriminación o ridiculización, y otras formas no físicas de rechazo o de tratamiento hostil.</i></p>	<p><i>El maltrato emocional persistente de un menor de edad como para causar efectos adversos graves persistentes en el desarrollo emocional del menor de edad. Puede consistir en transmitir al menor de edad que es inútil, que no se le quiere, que es inadecuado, o sólo se le valora en la medida en que satisface las necesidades de otra persona. Puede consistir en la imposición de expectativas inadecuadas para la edad o el desarrollo en el menor de edad. Esto pueden incluir interacciones que están más allá de la capacidad de desarrollo del menor de edad, así como la sobreprotección y limitación de la exploración y el aprendizaje, o impedir su participación en la interacción social normal. Puede consistir en presenciar o escuchar el maltrato de otro. Puede consistir en intimidación grave, que a menudo hace que los menores de edad se sientan asustados o en peligro, o la explotación o la corrupción de menores de edad. En todos los tipos de maltrato infantil existe un cierto grado de maltrato emocional, aunque éste puede ocurrir solo.</i></p>
CIS-2003	NCANDS (2005)
<ul style="list-style-type: none"> - «Maltrato emocional: el menor de edad ha sufrido o corría un riesgo importante de sufrir problemas mentales, emocionales o de desarrollo causados por un trato abiertamente hostil o punitivo, o maltrato verbal habitual o extremo.» - «Retraso en el crecimiento: un niño o niña menor de 3 años ha sufrido un retraso notable o cese del crecimiento para el que no pueden identificarse razones orgánicas.» Si el problema es una nutrición inadecuada, entonces se trata de maltrato físico. - «Abandono emocional: el menor de edad ha sufrido o corría un riesgo importante de sufrir problemas mentales, emocionales o de desarrollo causados por cuidados/afecto inadecuados. Si se ofreció tratamiento, pero los cuidadores no cooperaron, los casos se clasificaron también como incapacidad de proporcionar tratamiento.» - Exposición a violencia no íntima (entre adultos distintos de los cuidadores). 	<p><i>Tipo de maltrato que se refiere a actos u omisiones, que no sea el maltrato físico o abuso sexual, que causó, o podría haber causado, trastornos de conducta, cognitivos, afectivos o mentales de otro tipo.</i></p> <p><i>Incluye maltrato emocional, maltrato psicológico, daño mental, etc.</i></p> <p><i>Se manifiesta con frecuencia en forma de abuso verbal o demandas excesivas en el rendimiento de un menor de edad y puede causar que el menor de edad tenga una imagen negativa de sí y una conducta alterada.</i></p>

2B.1.1.5. Ser testigo de violencia

Únicamente la recogida de datos del CIS-2003 considera situaciones en las que un menor de edad es testigo de violencia contra un cuidador o un familiar (menor de edad o adulto) entre las principales categorías. Define este tipo de maltrato infantil como la exposición a violencia doméstica. Los investigadores observaron que aunque la exposición a violencia doméstica a menudo se clasifica como una forma de maltrato emocional, la mayoría de las jurisdicciones canadienses han desarrollado políticas y prácticas específicas para la exposición a violencia doméstica. La descripción formulada es la siguiente:

«**Exposición a violencia doméstica:** un menor de edad ha sido testigo de violencia que se produce entre sus cuidadores. Esto incluiría las situaciones en que el menor de edad fue testigo indirecto de la violencia (por ejemplo, vio las lesiones físicas en su cuidador al día siguiente o escuchó la violencia).»

Algunos países reconocen el hecho de ser testigo de violencia como un tipo específico de maltrato (por ejemplo, Chipre e Italia), pero sólo como motivo para la adopción de medidas específicas de protección y no como un delito en sí.

En Inglaterra, presenciar o escuchar el maltrato de otro, por ejemplo en casos de violencia doméstica, se define legalmente como daño a un menor de edad. Sin embargo, las estadísticas nacionales lo clasifican como maltrato emocional si no hay maltrato físico de los menores de edad involucrados.

2B.1.2. Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, de la OMS (CIE)

La CIE es la referencia mundial para informar y clasificar las enfermedades, los problemas de salud relacionados y las condiciones y causas externas de enfermedades y lesiones con el fin de recoger información sanitaria útil relacionada con fallecimientos, enfermedades y lesiones (mortalidad y morbilidad). El propósito de la CIE es permitir registrar, analizar, interpretar y comparar de forma sistemática los datos de mortalidad y morbilidad recogidos en diferentes países o zonas y en momentos diferentes. La CIE se utiliza para realizar un seguimiento de la incidencia y prevalencia del maltrato infantil y evaluar su asociación con otras variables. Un gran número de países utilizan directrices para la codificación y presentación de informes basados en la CIE, ya sea en su novena o décima revisión.

En la CIE se documentan los efectos a corto y largo plazo del maltrato. Los datos se utilizan para realizar un seguimiento de la incidencia y prevalencia del maltrato infantil y evaluar su asociación con otras variables, incluyendo las características y circunstancias de los menores de edad y las familias afectadas. Los dos componentes principales de una clasificación CIE son la naturaleza de la enfermedad (por ejemplo, hemorragia subdural traumática) y su causa externa. También se incluye información acerca de la relación entre el autor material y la víctima, si se conoce.

El uso de la CIE se limita a su empleo como sistema de seguimiento general sobre el maltrato infantil. Únicamente puede cubrir parte de las observaciones posibles, ya que la asignación de códigos CIE para los casos se realiza después de la evaluación médica de la situación del menor de edad⁵. La clasificación considera los varios tipos diferentes de lesiones y de formas tradicionales de maltrato de la siguiente manera:

T74 Síndromes de maltrato

T74.0 Negligencia o abandono

T74.1 Maltrato físico

Malos tratos

- Síndrome del niño maltratado
- Síndrome del cónyuge maltratado

T74.2 Abuso sexual

⁵ Bajo los auspicios de la Asociación Internacional de Pediatría, la Asociación Británica de Pediatría ha publicado una aplicación de la CIE-10 para pediatría, en la línea de aplicaciones similares preparadas por la Asociación para versiones anteriores.

T74.3 Maltrato psicológico

T74.8 Otros síndromes del maltrato

Formas mixtas

T74.9 Síndrome del maltrato, no especificado

Efecto del maltrato en

- Adulto
- Niño

En cuanto a las lesiones, la CIE también apoya la evaluación del nivel de gravedad de una lesión, medido mediante la puntuación de gravedad de lesiones CIE (ICISS).

2B.1.2.1. Informes en el sector sanitario

Cabe mencionar que en algunos países (a nivel nacional o un nivel más descentralizado), algunos servicios de salud (hospital general, hospital pediátrico o servicio de urgencias) han adoptado un registro o formulario de notificación específico para informar a la policía o a los servicios sociales de todos los casos de maltrato o abuso sexual contra un menor de edad presunto o comprobado (véanse los anexos para algunos ejemplos de formularios de registro).

La mayoría de ellos contienen elementos de la tipología general de maltrato infantil posible o confirmado (por ejemplo, abandono, maltrato físico, etc.) y una lista de los signos sobre el estado del menor de edad relacionados (por ejemplo, falta de higiene) o que se observan clínicamente en el cuerpo del menor de edad (por ejemplo, hematomas, fracturas óseas, enfermedades venéreas, etc.).

Clasificación SOS-Infancia de la comunidad francófona de Bélgica. Riesgo de maltrato

Si se contempla el maltrato infantil como un problema social y el país desea hacer hincapié en su prevención, es importante registrar las situaciones en las que existe riesgo de maltrato.

Riesgo de maltrato significa:

1. la probabilidad de que pueda ocurrir maltrato,
2. la probabilidad de que el maltrato pueda volver a ocurrir en el futuro.

En la primera categoría, el maltrato no se ha corroborado, pero un profesional identifica un conjunto de condiciones relacionadas con el progenitor o progenitores, la familia o un menor de edad que apoyan la hipótesis de que el menor de edad necesita ayuda para evitar posibles malos tratos.

En la comunidad francófona de Bélgica, los equipos de SOS-Infancia recogen datos sobre los menores de edad maltratados a los que cuidan, incluidos los menores de edad en riesgo de maltrato.

La segunda categoría se refiere a situaciones que un profesional ya ha corroborado el maltrato infantil y en las cuales existe el peligro de que el maltrato vuelva a ocurrir y que se informe de nuevo a los servicios. Aquí, la variable es la recogida de datos a lo largo del tiempo de todas las ocasiones en que se derivó al menor de edad a los organismos de protección locales.

Menor de edad en riesgo de maltrato, cuando el menor de edad está expuesto a:

Conflicto conyugal

Violencia doméstica

Abuso de alcohol

Enfermedad mental

Patología médica

Pobreza económica

Inmadurez de los padres

Falta de sociabilidad

En la clasificación de SOS, el daño real es:

Maltrato físico

Golpear

Pellizcar

Arañar

Morder

Estrangular (o tratar de estrangular)

Torturar

Quemar

Dar sustancias peligrosas (Síndrome de Munchausen)

Síndrome del bebé zarandeado

Otro tipo de maltrato físico

Abuso sexual

Conducta sexual obscena: exhibicionismo, fotografías

Tocamientos

Penetración sexual

Maltrato psicológico

Comportamiento gravemente negligente

Educación inadecuada

Abandono

2B.1.3. Otras cuestiones técnicas para la definición de los sucesos que deben registrarse y seguirse

2B.1.3.1. Medidas que se pueden estimar, casos que se pueden detectar

Cuando los investigadores analizan el fenómeno del maltrato infantil, suelen distinguir entre la incidencia y la prevalencia del maltrato infantil como medidas que deben estimarse. La incidencia es una medida de la cantidad de nuevos casos en un periodo específico de tiempo. Responde a la pregunta: ¿cuántos menores de edad se sabe que han sufrido abandono, maltrato físico o abusos sexuales en el país durante un año específico? Los cambios en las cifras referentes a los casos nuevos no implican necesariamente que la incidencia real de abandono y maltrato infantil hayan aumentado con el tiempo, pero muestran que la notificación de los casos a los servicios de protección de la infancia y las autoridades se ha incrementado.

La prevalencia suele ser una cifra aproximada que se refiere al porcentaje posible de personas que han sido víctimas de una o varias formas de maltrato infantil en una población dada. Una pregunta central podría ser: ¿Cuántas personas (menores de edad y/o adultos) han sufrido maltrato físico (negligencia o abuso sexual) durante su niñez? Debemos preguntar a los menores de edad y/o adultos acerca de sus experiencias en la infancia.

Desde una perspectiva teórica, un sistema de vigilancia debe basarse en la recogida sistemática de datos sobre nuevos casos y encuestas a la población para recopilar información y evaluar los aspectos siguientes (ISPCAN y la OMS, 2006):

- la prevalencia del maltrato infantil, por ejemplo, a través de encuestas con muestras de probabilidad de menores de edad que informan sobre sus experiencias en curso, padres a los que se preguntará acerca de sus actitudes y el comportamiento hacia sus hijos (por ejemplo, utilizando la escala *Parent-Child Conflict Tactics Scale* (Straus et al., 1996) o las herramientas de detección selectiva de maltrato de la ISPCAN (2006)), o una muestra de mujeres y hombres entre la población general para recopilar información acerca de sus experiencias durante la infancia (por ejemplo, una investigación retrospectiva mediante los cuestionarios de experiencias adversas durante la infancia);
- la asociación entre el maltrato en el pasado y los comportamientos de alto riesgo;
- la asociación entre el maltrato en el pasado, los comportamientos de alto riesgo y el estado de salud actual (por ejemplo, el estudio de la ECA).

También puede ser útil calcular la incidencia de nuevos casos para subgrupos específicos de menores de edad con el fin de realizar un seguimiento del nivel de seguridad de dichos menores de edad. Estos datos pueden ayudar a establecer la calidad de las normas de seguridad nacionales vinculadas a la incidencia de maltrato infantil o negligencia dentro del subgrupo específico. Por ejemplo, puede llevarse a cabo con los menores de edad en hogares de acogida, porque los gobiernos y las autoridades locales tienen el poder de controlar la calidad de dichos servicios. En EE.UU., la Oficina del Niño⁶ estableció una norma federal para la ausencia de maltrato en hogares de acogida, definida como la *Ausencia de maltrato en la acogida*, un parámetro que respondía a la pregunta: *de todos los menores de edad en hogares de acogida durante el periodo de presentación de informes, ¿qué porcentaje no resultó víctima de un maltrato corroborado o presunto por parte de los padres adoptivos o de miembros del personal de la institución?* La norma estadounidense requiere que al menos el 99,68% de todos los menores de edad en hogares de acogida no deben ser víctimas de malos tratos por parte del personal o los padres de acogida. Según la recogida de datos más reciente, el número de Estados que la cumplen se ha incrementado de 16 Estados que cumplían esta norma en el año 2004 a 19 Estados en 2006.

⁶ U.S. Department of Health and Human Services, Administration on Children, Youth and Families. *Child Maltreatment 2006*, Departamento de EE.UU. de Salud y Servicios Humanos, Administración de Niños, Jóvenes y Familias. *Maltrato Infantil 2006* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2008).

**Francia: el sistema de seguimiento longitudinal de los menores de edad «en peligro»
(*Système d'observation longitudinale des enfants en danger* – SOLED)**

El Observatorio Nacional Francés de la Infancia en Peligro (ONED, por sus siglas en francés), creado en 2004 por la Ley nº 2004-1, de 2 de enero de 2004, sobre el cuidado y la protección de la infancia, que estableció el Observatorio Nacional de la Infancia en Peligro (los principales objetivos del ONED son apoyar a las Administraciones Públicas en la introducción de políticas para la protección de la infancia, recoger datos cualitativos y cuantitativos sobre menores de edad en situación de riesgo y víctimas de maltrato, elaborar informes y realizar estudios) está desarrollando un sistema de seguimiento longitudinal de los menores de edad «en peligro» (*Système d'observation longitudinale des enfants en danger* – SOLED).

Este sistema hará que sea posible integrar los datos recogidos acerca de los menores de edad y sus familias por parte de varias autoridades de protección diferentes a través de un panel de departamentos franceses. Como parte del sistema de seguimiento propuesto, la población de menores de edad maltratados o en situación de riesgo se define como personas menores de 18 años para los que se han dispuesto medidas de asistencia social a la infancia para los que se ha tomado una decisión judicial para iniciar un procedimiento de ayuda a la infancia⁷. Este proyecto se basa en datos recogidos por las autoridades de protección de menores (consejos generales, juzgados de familia, fiscales, las autoridades departamentales de justicia de menores). Su objetivo es analizar la población de menores de edad identificados por estas instituciones como «en situación de riesgo», tras evaluar su situación.

La situación de riesgo evaluada antes de cada decisión se determinará con la ayuda de una pregunta diseñada para proporcionar información sobre el autor material del presunto riesgo, así como una serie de seis preguntas destinadas a caracterizar el «peligro»:

- 1 - ¿Sospecha de violencia sexual contra un menor de edad?
Sí No No sabe
- 2 - ¿Sospecha de violencia física contra un menor de edad?
Sí No No sabe
- 3 - ¿Sospecha de abandono grave de un menor de edad?
Sí No No sabe
- 4 - ¿Sospecha de violencia psicológica contra un menor de edad?
Sí No No sabe
- 5 - ¿Sospecha de cuidado inadecuado sin maltrato evidente? (sólo se puede responder «sí» cuando no se ha respondido afirmativamente a las preguntas 1-2-3-4)
Sí No No sabe
- 6 - ¿Sospecha de riesgos derivados del comportamiento del propio menor de edad?
Sí No No sabe

Se supone que un menor de edad está en riesgo si el presunto autor material del presunto maltrato o cuidado deficiente de los hijos es una figura de autoridad parental (dentro de la familia y, más en general, una persona con autoridad sobre el menor de edad) y si se ha respondido afirmativamente al menos una de las seis preguntas sobre las diferentes formas de «peligro».

Para poder alcanzar los objetivos del estudio, los datos sobre los menores de edad recogidos en el plano institucional deberán ser individuales, anónimos, longitudinales y centralizados en los diversos departamentos.

Con el fin de reconstruir las trayectorias individuales y de ser exhaustivos, el ONED ha instado a los departamentos incluidos en el panel y, de hecho, a todos aquellos que deseen tener acceso a dicha información, a centralizar los datos dentro de cada departamento. Garantizar que los datos están fechados y proporcionar periódicamente al ONED datos individuales y anónimos extraídos de bases de datos departamentales permitirá introducir los datos de acuerdo a su fecha de llegada y de llevar a cabo un estudio longitudinal de la trayectoria de los menores de edad bajo cuidado.

Los datos individuales se refieren a cada menor de edad y sitúan a dicho menor de edad en su entorno familiar y social. Estos datos caracterizan al menor de edad en forma individual (por ejemplo, sexo, edad y educación), como descendiente de dos padres (por ejemplo, situación conyugal de los padres, número de hermanos y hermanas, profesiones de los padres), en su entorno social y familiar en el caso de los menores de edad que no han sido colocados (por ejemplo, el número de personas en la(s) residencia(s) de referencia del niño o la niña, condiciones de vida, naturaleza del vínculo conyugal entre los adultos en el hogar...).

⁷ Decisión del juez de menores de conformidad con el Artículo 375 del Código Civil

Un enfoque longitudinal permitirá caracterizar el menor de edad en el momento de cada «suceso de protección de la infancia» (por ejemplo, al recibir una notificación de preocupación, cuando la situación ha sido evaluada por un profesional pero antes de alcanzar una decisión de admisión, al realizar cambios en las disposiciones de cuidado).

De los marcos para la comparación internacional de los datos sobre maltrato infantil, en ISPCAN Perspectiva mundial 8ª edición, 2008

2B.1.3.2. Análisis de incidencia: unidad de observación

Bajo el término genérico de «caso», las autoridades y los profesionales que intervienen en la aplicación de un sistema de recogida de datos y de seguimiento se enfrentan a la necesidad de elegir la unidad básica del sistema. En las experiencias existentes, hay dos opciones principales en el sector sociosanitario:

Contar los menores de edad notificados o contar las investigaciones completadas por profesionales en el servicio de origen (no importa si son sobre el mismo menor de edad o el número de menores de edad afectados).

¿Cuáles son los casos relevantes?

El universo total de casos relevantes para el sistema de recogida de datos incluye:

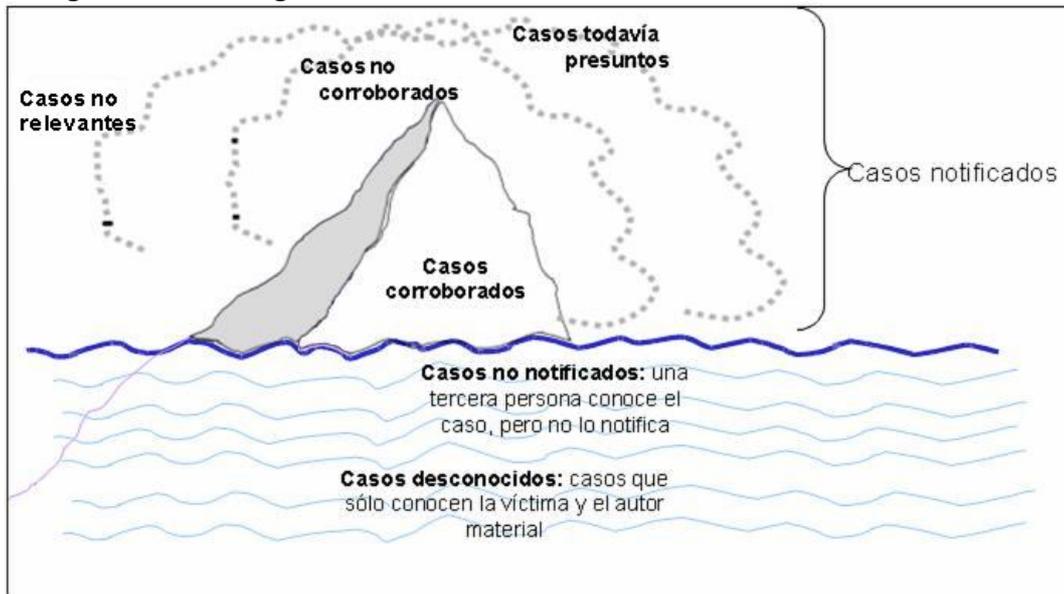
- A. Casos notificados**
- B. Casos sin notificar** (sucesos que conoce también una tercera persona, pero que no se denuncian a nadie)
- C. Casos desconocidos** (es decir, que sólo conocen la víctima y el agresor).

Los casos notificados a los organismos pueden diferenciarse además en cuatro categorías:

1. **Casos corroborados** a través de una investigación que concluye que la denuncia de maltrato o riesgo de maltrato tiene fundamento de acuerdo con las leyes del Estado o las medidas administrativas y de política estatal.
2. **Casos de presunto maltrato** infantil, pero para los que no hay pruebas suficientes.
3. **Casos no corroborados** tras la investigación. La investigación determina que no hay pruebas suficientes en virtud de las leyes o políticas del Estado para concluir que el menor de edad ha sido maltratado o corre riesgo de maltrato.
4. **Casos no relevantes**, desechados antes de iniciar una investigación puesto que se ha evaluado que no son pertinentes.

Desde una perspectiva jurídica, la situación debe corroborarse con el fin de enjuiciar al agresor o autor material, mientras que, de un punto de vista psicosocial, basta con la presunción de maltrato para actuar para proteger al menor de edad. En algunos sistemas nacionales de protección, como en Italia, aunque los casos no se corroboren durante el proceso penal, los organismos de protección pueden seguir cuidando del menor de edad, especialmente si continúa mostrando sentimientos de dolor o comportamiento anormal. Los trabajadores sociales pueden manejar estos casos como situaciones en las que toda la familia necesita apoyo y supervisión a través de decisiones adoptadas de manera autónoma por parte del organismo de protección o tomadas por los Juzgados de Menores o de Familia.

Figura 5. El iceberg del maltrato infantil



Adaptado de Fallon, 2007

También es posible que haya que evaluar varios grupos de unidades como casos pertinentes:

- **Menor de edad:** Notificados (pertinentes y no pertinentes), No corroborados, Presuntos (no corroborados, pero la situación sigue estando en acusación), Corroborados
- **Investigación:** Notificados (pertinentes y no pertinentes), No corroborados, Presuntos (no corroborados, pero la situación sigue estando en acusación) y Corroborados.

Obviamente, el número de casos varía según las definiciones adoptadas. Cada categoría, y los cambios en el tiempo, pone de relieve los diferentes tipos de información: las variaciones en el número total de casos notificados pueden ilustrar el nivel de concienciación y sensibilidad sobre el maltrato infantil o abandono, o proporcionar información acerca de los efectos de las reacciones alarmistas. El análisis de las diferentes categorías también proporciona información sobre los efectos de los cambios en las políticas, normas o procedimientos administrativos, o en la actitud de los profesionales: por ejemplo, una reducción de los recursos económicos y humanos para los menores de edad necesitados y los servicios sociales podría conducir a una reducción de las situaciones corroboradas.

Relación entre los casos corroborados y sin corroborar

En 2003, el estudio de la incidencia de denuncias de maltrato infantil y abandono en Canadá (CIS-2003) realizó un seguimiento de 14.200 investigaciones de maltrato infantil realizadas en una muestra representativa de 63 áreas de servicio de asistencia social a la infancia en todo Canadá. Se estimó que, en el año 2003, había 235.315 investigaciones sobre menores de edad en todo Canadá: una tasa de 38,33 investigaciones por cada 1.000 menores de edad. Un 47% de estas investigaciones se corroboraron, lo que supuso una cifra estimada de 103. 298 investigaciones de menores de edad, una tasa de incidencia de 21,71 investigaciones corroboradas por cada 1.000 menores de edad.

Comparando estos resultados con los del estudio de 1998 del CIS, el índice de maltrato corroborado en Canadá, excluyendo Québec, aumentó en un 125%, de 9,64 casos corroborados por cada 1.000 menores de edad en 1998 a 21,71 en 2003. Los investigadores explican este aumento del maltrato documentado por las mejoras en la información y los procedimientos de investigación, tales como: cambios en las prácticas de corroboración de casos, una identificación más sistemática de los hermanos de víctimas y una mayor conciencia del maltrato emocional y la exposición a violencia doméstica.

Aunque el número de casos de maltrato corroborado ha aumentado de manera espectacular, es importante señalar que muchos de estos menores de edad llegaron ante los servicios de asistencia social a la infancia para una intervención preventiva antes de que se vieran gravemente perjudicados. Se observó daño físico en el 10% de los casos de maltrato corroborado. En el 3% de los casos, el daño físico fue lo suficientemente grave como para requerir intervención médica. Se observó daño emocional en el 20% de los casos corroborados.

En general, en el 13% de investigaciones no fue posible determinar si había ocurrido maltrato o no. El índice de presunción de maltrato fue bastante regular en la mayoría de las formas de maltrato, con las tasas más altas en los casos de maltrato emocional o de múltiples formas de maltrato.

Las tasas de corroboración varían entre un 20,3% para el abuso sexual infantil y un 75,9% para los casos de exposición a violencia doméstica. La tasa de corroboración inusualmente alta para los casos de exposición a la violencia doméstica parece deberse en parte a diferencias conceptuales importantes en los principios de corroboración. Puede ser que se esté corroborando el caso de violencia doméstica en lugar del maltrato infantil debido a la exposición. El maltrato físico, abandono y maltrato emocional se corroboraron en porcentajes similares, 37%, 40% y 44% respectivamente. Las tasas de corroboración fueron significativamente mayores en los casos de múltiples formas de maltrato (59%).

Un 61% de las investigaciones corroboradas se referían a familias que se sabe que han tenido contacto previo con los servicios de asistencia social a la infancia.

La relación entre las características de cada caso y la decisión para corroborar el maltrato se examinó en dos etapas: en primer lugar, mediante un análisis bivariado, y después mediante la introducción de una regresión logística para examinar las características que se relacionan con la probabilidad de que se corrobore el maltrato. Los resultados de los análisis de regresión logística mostraron que una serie de referencias y características de los antecedentes familiares estaban relacionadas con la decisión de corroborar los malos tratos. Las referencias de otras fuentes profesionales (salud, salud mental, servicios comunitarios) y la policía tenían más probabilidades de verse corroboradas, y las referencias policiales tenían una probabilidad 4 veces mayor de estar corroboradas que las de cualquier otra fuente. El riesgo relacionado con las condiciones de la vivienda tenía un efecto dramático sobre la corroboración del maltrato, con unas probabilidades de corroboración más de 3 veces mayor en los casos que incluían dos o más factores de riesgo (hacinamiento, problemas de seguridad, múltiples cambios de domicilio, vivienda pública o centro de acogida).

(N. Trocmé, D. Knoke, B. Fallon, B. MacLaurin de 2006. Corroboración del maltrato infantil: CIS-2003)

Otro subgrupo de casos de gran importancia son aquellos que son informados en múltiples ocasiones a los Servicios y autoridades, por ejemplo tasa de *recurrencia*. El concepto de recurrencia depende del periodo de tiempo considerado como suficiente para evaluar la nueva información sobre el maltrato como una nueva derivación en el mismo caso y no como un nuevo caso. La tasa de recurrencia, definida como un maltrato corroborado o notificado por segunda vez, será más probable cuanto mayor sea el intervalo de tiempo elegido como el plazo para la reaparición (por ejemplo, la probabilidad de recurrencia será menos probable en un periodo de 6 meses que en un periodo de un año).

Una reciente revisión de dieciséis estudios de cohorte (Hindley, Ramchandani, Jones, 2006)⁸ que investigaban los factores asociados con la recurrencia del maltrato corroborado en menores de edad, encontró que había cuatro factores que se identificaban de forma más habitual como predictores de malos tratos en el futuro: el número de episodios previos de maltrato; la negligencia (por oposición a otras formas de malos tratos); el conflicto entre los padres y los problemas de salud mental de los padres. Los menores de edad con experiencia de maltrato previo tenían una probabilidad seis veces mayor de volver a recibir maltrato que los menores de edad que no habían sido maltratados. El riesgo de recurrencia fue más alto en el periodo inmediatamente posterior al episodio índice de malos tratos (en un plazo de 30 días), y disminuía posteriormente.

2B.1.4. Variables fundamentales

Como se había previsto en la sección anterior, una representación completa del maltrato infantil requiere datos relativos a:

- Características sociodemográficas de los menores de edad víctimas
- Características sociodemográficas del autor material
- Características del maltrato infantil y su contexto
- Información sobre la intervención realizada (por ejemplo, profesionales y servicios implicados, medidas adoptadas, etc.)

⁸ N. Hindley, PG Ramchandani, DPH Jones, *Risk factors for recurrence of maltreatment: a systematic review*, *Archives of Disease in Childhood*, 2006, 91: 744-752.

Este conjunto de información es esencial:

- para formular los programas de prevención primaria, secundaria y terciaria;
- para determinar el nivel de vulnerabilidad selectiva de acuerdo a los subgrupos de menores de edad;
- para identificar factores de riesgo y de protección y de evaluar su incidencia;
- para realizar un seguimiento y evaluar la eficacia de las políticas y de intervención;
- para llevar a cabo un seguimiento.

De la literatura y las experiencias en curso, el conjunto mínimo de variables que deben registrarse en los casos corroborados y presuntos de maltrato infantil están relacionados con cinco *macro-elemento*, cada uno de los cuales se mide por medio de variables típicas: características del menor de edad, circunstancias del maltrato o del riesgo; características del presunto autor material o autores materiales, características del cuidador, características de la vivienda⁹.

Las principales variables que tipifican de cada *macro-elemento* son:

a. Características del menor de edad:

Edad
Sexo
Nacionalidad
Vivienda
Escolaridad
Informes anteriores sobre situaciones de maltrato
Discapacidades físicas o del desarrollo

b. Circunstancias del maltrato o del riesgo:

Fuente de la información
Formas del maltrato de menores
Ambientes en los que se produce
Estado del informe (por ejemplo, «presunto» o «corroborado»)
Gravedad de los daños
Duración del maltrato infantil
Organismos de investigación Intervenciones realizadas

c. Características del presunto autor material o autores materiales:

Edad
Sexo
Nivel de educación
Estado civil
Relación con el menor de edad
Situación laboral
Nacionalidad
Acusaciones anteriores de delitos similares
Problemas específicos sociales o de salud (por ejemplo, adicción a las drogas o al alcohol)

d. Características del cuidador:

Edad
Sexo
Nivel de educación
Estado civil
Relación con el menor de edad
Situación laboral
Acusaciones anteriores de delitos similares
Problemas específicos sociales o de salud (por ejemplo, adicción a las drogas o al alcohol)

⁹ Adaptado de: *A Conceptual and epidemiological framework for child maltreatment surveillance*, Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2001.

e. Características de los hogares Ingresos del hogar:

Número de personas en el hogar

Presencia de otros menores de edad en el hogar y su relación con el menor de edad

Emplazamiento del hogar

Informes anteriores de maltrato

Presencia de violencia doméstica

2B.1.4.1. El menor de edad y su situación

Para realizar un seguimiento de la evolución del fenómeno y su impacto es importante identificar con claridad quién es una víctima menor de edad y un conjunto sencillo de variables que hacen que sea posible discriminar las características individuales, como al menos, género y edad. El Comité de la ONU para la aplicación de la Convención recomienda que varios países recopilen datos que permitan evaluar estos aspectos, ya que en la mayoría de los países las estadísticas no tienen en cuenta la edad y el sexo¹⁰.

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, se define menor de edad como cualquier persona de hasta 18 años de edad.

En la legislación nacional, algunos delitos, o las circunstancias agravantes o sanciones, varían de acuerdo a diferentes límites de edad. Por tanto podría ser útil recoger los datos de cada edad, para poder tener la posibilidad de realizar distintas agrupaciones para distintos fines de investigación.

Las estadísticas demográficas tienden con frecuencia a unir a menores de edad y jóvenes en grupos. Para poder disponer de grupos de edad que sean significativos para el problema de la detección del maltrato infantil, es fundamental prestar atención al límite superior del grupo de edad final, que debe ser los 17 años, para poder distinguir los grupos de edad relacionados con los menores de edad hasta los dieciocho años. Por otra parte, la agregación en grupos podría establecerse de acuerdo con la distribución correspondiente a los menores de edad según su edad en las escuelas, es decir, el primer grupo de edad podría referirse a los menores de edad en los centros educativos antes de que se matriculen en la escuela primaria, el segundo a los menores de edad en la escuela primaria etc. Este tipo de agregación, especialmente si también hay datos sobre el papel de (quién es) la persona que denuncia el caso a la policía, a los servicios sociales o al hospital, también puede proporcionar alguna información sobre la tendencia o la capacidad para detectar situaciones en distintos contextos educativos.

En este campo, también es necesario pasar de un enfoque sin consideración de género a uno sensible a la variación de género. Es importante diferenciar entre:

- La recogida de datos sensible a la variación de género, que explora qué son los roles de género y permite que los datos reflejen las diferentes experiencias de niños y niñas (por ejemplo, los diferentes índices de exposición a la victimización de acuerdo a diferentes tipos de violencia). El seguimiento de datos sensibles a la variación de género implica la posibilidad de recoger una serie de variables diferentes según el género con el fin de investigar todos los aspectos de un problema concreto experimentado por un niño o una niña.

- La recogida de datos desglosados por sexo, que incluye la recogida de los mismos datos para las niñas y los niños, distinguiéndolos por género.

Otro aspecto que el Comité de la CND ha recomendado investigar y registrar respecto a la infancia es el que indica la vulnerabilidad social de ciertos grupos:

¹⁰ La necesidad de contar con datos desglosados por sexo se ha destacado en numerosas convenciones y declaraciones internacionales, incluida la Convención de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración de 1993 sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la Plataforma 1995 de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. Y, más recientemente, la Resolución sobre la trata de mujeres y niñas aprobadas por la Asamblea General [sobre el informe de la Tercera Comisión (A/61/438)] 81ª sesión plenaria, de 19 de diciembre de 2006

Artículo 2: la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos enunciados en la Convención para cada menor de edad sujeto a su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo. Esta obligación de no discriminación exige que los Estados identifiquen activamente a los menores de edad y grupos de menores de edad cuyo reconocimiento y ejercicio de sus derechos pueda exigir medidas especiales. Por ejemplo, el Comité subraya en particular la necesidad de recoger datos que, una vez desglosados, permitan identificar la discriminación real o potencial...

(COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Trigésimo cuarto periodo de sesiones, septiembre 19 a octubre 3, 2003, COMENTARIO GENERAL nº 5 (2003), Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 4, 42 y 44, párrafo 6))

Los datos se deben ir calificando además de acuerdo a las características específicas individuales del menor de edad. En primer lugar: si el menor de edad tiene una discapacidad o pertenece a algún grupo étnico o social específico, por ejemplo, si el menor de edad es de etnia gitana, un menor no acompañado, o en acogimiento. Cuando una recogida de datos refleja que los menores de edad pertenecen a un grupo vulnerable específico, cumple, al menos provisionalmente, el principio de inclusión: si los grupos «vulnerables» son invisibles en la fase de recogida de datos, es probable que lo sigan siendo en la etapa de planificación. Además, la identificación y clasificación de las características específicas de los menores de edad, los cuidadores o el contexto en que viven también hará posible, como se describe más adelante, valorar los riesgos específicos o factores de protección que influyen en el efecto de las acciones y políticas.

Por último, cuando sea posible, las estadísticas nacionales sobre la situación de los menores de edad también deben estar desglosados por: grupo socioeconómico, nacional y/o de origen regional, y cobertura geográfica.

2B.1.4.2. Relación entre el menor de edad y el autor material

Con el fin de mejorar la calidad de la recogida de datos y el seguimiento del maltrato infantil es importante recoger información sobre la relación entre el autor material y el menor de edad, por ejemplo, la clasificación del autor material, según algunas categorías específicas, como por ejemplo: padres biológicos o adoptivos o de acogida, otros miembros de la familia, hermanos, cuidadores (como niñeras, maestros, trabajadores sanitarios, etc.), tutores u otras autoridades (policía, personas del clero, etc.), desconocidos.

Los autores materiales pueden subdividirse en tres categorías generales de acuerdo con la naturaleza sociojurídica de la relación que tienen con el menor de edad¹¹:

1. *Persona responsable de la salud del menor de edad, su bienestar o sus cuidados, es:*
 - el progenitor, tutor o acogedor del menor de edad, empleado de la residencia pública o privada, organismo o institución, u otra persona legalmente responsable por ley estatal del bienestar del menor de edad en un entorno residencial, o cualquier persona que preste cuidados fuera del hogar familiar, incluyendo los centros de cuidado infantil, guarderías familiares o grupales,
 - un empleado de la escuela que posea un certificado, permiso o autorización expedido por la Junta de Educación del Estado, o un miembro del personal de una escuela privada.

2. *Persona a la que se ha dado acceso a un menor de edad* es una persona que ha tenido acceso al menor de edad mediante la persona responsable de la salud del menor de edad, su bienestar o atención, o mediante una persona encargada del cuidado de un menor de edad.

3. *Persona encargada del cuidado de un menor de edad* es una persona que ha tenido acceso al menor de edad mediante la persona responsable de la salud, el bienestar o el cuidado de un hijo con el fin de proporcionar educación, cuidado infantil, orientación, orientación espiritual, asesoramiento, formación, instrucción, tutoría o asesoramiento.

¹¹ Véase, por ejemplo, Departamento de Niños y Familias de Connecticut, 2003, *Operational Definitions of Child Abuse and Neglect*

Es importante mantener el vínculo entre la víctima y el agresor, a fin de tener una representación correcta de los sucesos y tomar las medidas preventivas y de protección adecuadas.

Dado el aumento en el número de casos relacionados con el acoso por parte de los compañeros o la violencia entre hermanos, es importante que distinguir en la recogida de datos entre los casos de violencia contra los menores debidos al comportamiento agresivo de un adulto y los cometidos por los jóvenes o los menores de edad contra sus iguales u otros menores de edad.

2B.1.4.2.1. Definición de las distintas situaciones en las que puede producirse la violencia

Como pone de relieve el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la infancia, es fundamental identificar los contextos en que se produce el maltrato infantil, ya que cada uno requiere distintas líneas de acción específicas para contrarrestar la violencia contra la infancia. El estudio de las Naciones Unidas distingue entre: violencia en la familia, violencia en la escuela (la violencia entre menores de edad, como por ejemplo el acoso, pero también la violencia contra los menores de edad realizada por los profesores), la violencia en la comunidad, y la violencia en las residencias de menores (incluyendo la violencia institucional). La identificación de los contextos en que se produce la violencia es importante porque los sucesos que se producen en diferentes escenarios están interconectados y se refuerzan mutuamente.

Los profesionales deberían asegurarse de que el concepto de familia está incluido en una definición amplia que abarca todos los nuevos tipos de familias existentes en nuestra sociedad, tales como la familia nuclear típica, hogares encabezados por menores de edad, familias monoparentales, familias heterosexuales u homosexuales o familias polígamas. Conceptualmente, por lo tanto, es preferible hacer referencia a «las familias» en lugar de a «la familia» y debería utilizarse también un enfoque más polifacético para el entorno escolar, como sugiere el Comité de la ONU sobre la CDN:

701. El Comité insta a que las referencias a «familia» y «escuela» se interpreten con flexibilidad. Las referencias a «familia» (o a «los padres») deben entenderse en el contexto local, y no siempre se limitan únicamente a la familia «nuclear», sino también a la familia ampliada [extensa] o incluso a definiciones comunales más amplias, que incluyen a los abuelos, hermanos y hermanas, otros parientes, tutores o protectores, vecinos, etc. Asimismo, toda referencia a «escuela» (o a los «maestros») debe interpretarse de manera que se incluya a las escuelas, las instituciones de enseñanza, y otros medios de enseñanza académica y no académica.

(«La violencia contra los niños, en el seno de la familia y en la escuela», extraído de CRC/C/111, 28^a Sesión, 28 de septiembre de 2001.)

El término «comunidad» se refiere a situaciones, espacios y momentos que un menor de edad pasa fuera de su hogar, la escuela o una institución residencial (Naciones Unidas, Estudio sobre la Violencia): la violencia en los centros de ocio externos a los centros escolares, como por ejemplo las actividades parroquiales y deportivas, la violencia en la comunidad en general, incluso en las calles, derivadas de medidas y acciones policiales y, finalmente, la violencia en diferentes «situaciones laborales»¹², donde los menores de edad pueden estar expuestos a explotación, peligros y las peores formas del trabajo infantil, tales como el trabajo forzoso y la trata. Potencialmente, es un ambiente donde el menor de edad puede pasar tiempo sin una supervisión y protección adecuadas.

Hoy en día, también es crucial evaluar la incidencia de la violencia que ocurre en contextos ajenos a la familia donde se supone que los menores de edad están seguros, como los servicios sociales o los hogares infantiles. Este tipo de sucesos se define generalmente como *violencia institucional*.

¹² La violencia en situaciones de trabajo legalmente permitido o la violencia en las situaciones que se consideran trabajo infantil, y la participación de menores de edad en trabajos que, en sí mismos, equivalen a una forma de la violencia, por ejemplo, el trabajo forzoso.

Procedimientos de los servicios legales y de protección como fuente potencial de maltrato.

La participación del menor de edad en los procedimientos judiciales y de protección pueden conducirle a experimentar situaciones de abandono emocional o maltrato psicológico debido a: la duración de los procedimientos; la incoherencia entre o en las medidas adoptadas por los organismos de protección y las decisiones de los juzgados, las características de los procedimientos centradas en el adulto centrado, las situaciones de estrés creadas por los abogados defensores de los autores materiales, y así sucesivamente.

Los efectos perniciosos de esa situación generan una nueva forma de victimización de los menores de edad: en la identificación de la variable a registrar, es posible, en parte, tener en cuenta esta dimensión, por ejemplo, incluyendo variables de tiempo para determinar cuando fue tomada la primera medida de protección, si el menor de edad fue escuchado con el apoyo de un psicólogo o trabajador social, cuando ha recibido el primer tratamiento, y así sucesivamente.

2B.1.4.3. Fuente de la información

Resulta de gran utilidad recoger información sobre el papel de las personas o servicios que informen sobre casos de maltrato o abandono, ya que puede permitir a los investigadores y administradores saber qué profesionales y organismos que trabajan con menores de edad y familias notifican la mayoría o el menor número de menores de edad. Estos datos también proporcionan información para tener en cuenta: necesidades específicas de formación para mejorar las habilidades de detección y la oportunidad de adoptar acuerdos o protocolos para facilitar la cooperación y la notificación (por ejemplo, entre los servicios sociales, organismos de protección y la policía). Esta información también describe la naturaleza y características de la red de organismos que colaboran con las autoridades (organismos de protección o policía): cuanto más amplia sea la red, más desarrollado estará el nivel de concienciación y responsabilidad social en la comunidad local.

Si para algunos profesionales es obligatorio informar a la policía o los servicios sociales, los datos pueden ofrecer un panorama interesante sobre la eficacia de este requisito. En este caso, la clasificación de las posibles causas podría organizarse en dos niveles: en primer lugar, los sectores (salud, educación, social, etc.) y en segundo lugar, los profesionales y organismos, distinguiendo entre los profesionales y organismos que tienen notificación obligatoria (por ejemplo, médicos de familia, profesores, médicos de hospitales, etc.) y los que no. Esto podría ayudar a entender si la notificación obligatoria es un factor a la hora de ocasionar la notificación de un caso.

2B.1.4.4. Medidas adoptadas

La recogida de datos sobre los tipos de medidas adoptadas con el menor de edad, la familia y los autores materiales permite descubrir:

- Cómo responden (si lo hacen) los sistemas legales y de protección a las necesidades de la víctima y a los requisitos de la comunidad para protegerse de los delitos;
- El nivel de ejecución de las medidas introducidas por las leyes y planes de acción;
- Los tipos de medidas adoptadas a corto y largo plazo para combatir los delitos y proteger a las víctimas.

Hay tres categorías principales de acciones o medidas:

1. Acción judicial contra el agresor y para proteger al menor de edad
2. Medidas sociales de protección de las víctimas
3. Tratamiento para el menor de edad, los cuidadores y agresores.

Resulta útil identificar los principales tipos de acción en cada categoría general para poder estimar su frecuencia. En los sectores social y sanitario, es posible que el porcentaje de uso de cada tipo de acción pueda sugerir cuáles se consideran esenciales y cuáles, por el contrario, se consideran importantes pero no esenciales, con el fin de satisfacer las necesidades básicas de protección y atención a las víctimas infantiles. Sin embargo, los resultados también pueden ser ambiguos. Es posible, por ejemplo, que la terapia con familias violentas o las víctimas menores de edad sólo pueda utilizarse en un pequeño porcentaje de casos, no porque se considere una pérdida de tiempo, sino porque se trata de una práctica intensiva de recursos, que se utiliza menos para poder reducir costes; por otra parte, es posible que se utilice un alto porcentaje de apoyo educativo para la víctima menor de edad debido a

que es menos costoso, a causa de la menor cualificación de los profesionales involucrados (a veces son voluntarios).

Por otra parte, identificar las medidas adoptadas que dependen de los diferentes tipos de maltrato, podría poner de relieve que existen diferencias en el conjunto de medidas adoptadas. A veces, la diferencia se debe a los distintos tipos de maltrato infantil (por ejemplo, abandono frente a abuso sexual intrafamiliar); sin embargo, otras veces, la diferencia podría estar relacionada con factores culturales, como enfoques de minimización o estigmatización. Por ejemplo, un estudio realizado por Irwin, Waugh y Wilkinson (2002) señaló que en el caso de los menores de edad expuestos a violencia doméstica, era menos probable que los datos obtenidos terminasen por producir una investigación. Cuando se produjeron las investigaciones, era más probable que dieran lugar a una derivación o el cierre del expediente, y hubo poco seguimiento de casos derivados a otros organismos.

El significado de este tipo de información depende de los tipos de servicios (recursos) disponibles en cada país, y en cada región o área local de un país. Si en algunas zonas hay una escasez de servicios sociales disponibles, es evidente que los datos describirán una respuesta pobre en términos de recursos sociales. Estos datos deben apoyarse mediante un análisis de los tipos de servicios disponibles a nivel local con el fin de evaluar las posibles divisiones y desequilibrios entre las diferentes áreas. Esta información básica sobre los tipos de servicios disponibles también ayudará en la comprensión de las posibles diferencias nacionales en el número de casos notificados debido a que es posible que el número sea mayor en las zonas donde existen servicios especializados o donde hay un mayor número de organismos de protección de la infancia.

Desde esta perspectiva, la recogida de datos sobre la estructura y naturaleza de los sistemas de protección existentes mejora la evaluación del propio sistema. Este tipo de variable puede emplearse por tanto como parte de un sistema de información más general para evaluar los progresos en la aplicación de políticas de protección y asistencia social a la infancia y 52 para informar el desarrollo de políticas para la infancia, tal como solicitó en varias ocasiones el Comité sobre los Derechos del Niño:

[...] F. Recogida de datos y análisis y elaboración de indicadores

48. La recogida de datos suficientes y fiables sobre los menores de edad, desglosados para poder determinar si hay discriminación o disparidades en el ejercicio de los derechos es una parte esencial de la aplicación. El Comité recuerda a los Estados Parte que la recogida de datos debe extenderse durante todo el periodo de la infancia, hasta la edad de 18 años. También es necesario que se coordine en todo el territorio para garantizar que los indicadores resulten aplicables a nivel nacional. Los Estados deben colaborar con los institutos de investigación apropiados y tratar de construir un cuadro completo de los progresos alcanzados en la aplicación, con estudios tanto cualitativos como cuantitativos. Las directrices de presentación de informes periódicos exigen que se desglose la información estadística y otra información que abarque todos los ámbitos de la Convención. Resulta fundamental no sólo establecer sistemas eficaces de recogida de datos, sino también garantizar que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en cuanto a la aplicación, para identificar los problemas y permear todo el desarrollo de políticas para los menores de edad. La evaluación requiere la elaboración de indicadores relacionados con todos los derechos garantizados por la Convención.

[Convención de los Derechos del Niño, Trigésimo cuarto periodo de sesiones, 19 de septiembre a 3 de octubre, 2003, Observación General nº 5 (2003), Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Arts. 4, 42 y 44, párrafo 6)]

Datos y procedimientos de actuación

Si el sistema permite el seguimiento de un caso (un menor de edad) a lo largo de todos los procedimientos administrativos y judiciales relativos, cada caso «registrado» puede considerarse como un proceso: entra en el sistema y posiblemente lo abandone en un momento determinado en el tiempo, pero también puede reingresar en él. Por tanto, el conjunto de variables debe organizarse de manera que pueda comprender las diferentes fases en puntos temporales específicos. En particular, debería posibilitar el registro de una variable de calidad y una estructural, como la derivación repetida (o el registro repetido) de un mismo menor de edad.

Las derivaciones repetidas proporcionan información sobre el número de menores de edad que han sido re-notificados a los servicios sociales ante la presunción o corroboración de

malos tratos. Como indicador de resultados, este número debería ser bajo, ya que cualquier incremento puede ser considerado como una señal de deficiencias tanto de la valoración de la situación del menor de edad como de la eficacia de las medidas de protección adoptadas por los organismos de protección (especialmente si el primer informe se cerró como caso negativo). Algunos investigadores consideran que el lapso de tiempo entre la primera derivación y las siguientes es un factor fundamental a la hora de evaluar la gravedad de la situación (o de las distorsiones de la intervención de los servicios). Por ejemplo, en la literatura internacional nos encontramos con que entre el 1% y el 3% de los casos se notifican tres meses después de la fecha de la primera notificación o el cierre del caso. Con respecto a este indicador, es importante distinguir entre un nuevo informe tras el cierre del caso y nueva información sobre nuevos hechos de violencia cuando el menor de edad es un caso abierto en los servicios sociales; esta última situación es la más difícil de detectar.

Otro indicador del grado de eficacia del sistema para detectar y proteger es calcular la tasa de corroboración repetida, es decir, la proporción de menores de edad que fueron objeto de corroboración en un año determinado y que son objeto de una nueva corroboración en un periodo de tiempo concreto, por ejemplo, 3/6/12 meses. En general, se espera que el número de casos re-corroborados en el plazo de 12 meses sea proporcionalmente mayor que la re-corroboración en el plazo de 3 meses (AIHW, 2002). Además, los valores pueden variar según el tipo de maltrato o abandono, ya que es más probable que se notifique un incidente de maltrato agudo que otro que forma parte de un patrón continuado de malos tratos.

Es interesante señalar que estas mediciones suelen diferir según el tipo de maltrato infantil, el tipo de medidas adoptadas en relación con el menor de edad y la familia, y los diferentes grupos de menores de edad objeto de estudio. En un estudio de 1994-95 con datos procedentes de diez estados de EE.UU., los investigadores (Fluke, Yuan y Edwards 1999) observaron diferentes patrones y dinámicas de maltrato: la negligencia es la forma más probable de daño repetitivo; la reincidencia del maltrato es más probable con menores de edad más pequeños, y la repetición del maltrato se asocia más con la prestación de servicios de seguimiento, ya que es más probable que un organismo que realiza un seguimiento vuelva a detectar el maltrato que un organismo que realiza un cierre rápido del caso.

También es importante indicar cuándo se ha realizado la acción en cada una de las acciones realizadas por los servicios, ya que esto puede ayudar a evaluar la rapidez de las respuestas. La variable tiempo también es importante como medida de la duración de la intervención: ¿Cuántos meses o años permanece un menor de edad fuera de su hogar como medida de protección? ¿Cuántos días, meses o años transcurren antes de que el menor de edad reciba tratamiento médico o psicológico? ¿Cuántos días, semanas o meses transcurren hasta que el profesional se entrevista con el menor de edad, la familia o la «fuente» de información para conocer mejor el caso? En conclusión, para evaluar las condiciones de los menores de edad y jóvenes en riesgo de maltrato o abandono, resulta especialmente interesante analizar en detalle las características de las medidas adoptadas por el sistema de protección infantil, las tasas de maltrato y abandono corroborados, las tasas de re-corroboración, y el uso de medidas especiales de protección, como por ejemplo, órdenes de protección o acogida externa. Estas cuestiones introducen el tema de la construcción de indicadores con los datos recogidos, que se tratará en el capítulo final.

Factores de riesgo y factores protectores

Por razones de seguimiento y programación, los responsables políticos, planificadores e investigadores podrían beneficiarse de conocer los factores específicos que pueden afectar a la calidad de vida de los menores de edad y su seguridad, individualmente y como grupo. Los investigadores han seleccionado ciertas conductas y factores que pueden perjudicar el desarrollo de un menor de edad con el fin de evaluar los posibles peligros o problemas críticos, así como evaluar la situación de un menor de edad concreto, y por encima de todo valorar la existencia de elementos de riesgo de daño para el menor de edad. Al mismo tiempo, un enfoque dinámico, multifactorial en el análisis de las respuestas de los menores de edad a los sucesos traumáticos también ha señalado a los profesionales e investigadores la importancia de considerar los llamados factores protectores.

Los *factores de riesgo* son los comportamientos y las condiciones que aumentan el riesgo de que se produzca maltrato infantil o los efectos negativos de los sucesos reales; los factores de protección son los comportamientos y las condiciones que reducen estos riesgos -

son recursos materiales e «inmateriales» que median o sirven de «barrera» contra factores de riesgo específicos o contra los efectos negativos de las experiencias de maltrato.

Existen tres categorías principales de factores de riesgo y de protección:

- Factores de riesgo o protección relacionados con las características del menor de edad
- Factores de riesgo o protección relacionados con las características de cada padre o cuidador
- Factores de riesgo o protección relacionados con las características de la familia

Además de los factores anteriormente mencionados, los investigadores también han determinado los factores protectores y de riesgo de la comunidad. Hasta el momento, ha habido muy poca investigación sistemática sobre este tipo de factores de protección y no se conocen bien. La investigación se ha centrado principalmente en los factores de resiliencia, es decir, los factores que reducen el impacto del maltrato infantil en una víctima (OMS, ISPCAN, 2006).

La mayoría de los factores de riesgo y protección corresponden a las circunstancias y las características de la persona o la situación familiar que el trabajador social puede registrar cuando recoge información sobre los padres, el menor de edad y la familia. Se refieren a un conjunto de informaciones que el profesional recoge a la hora de completar la evaluación inicial del menor de edad, con el fin de decidir las medidas que será necesario tomar, o más tarde durante la aplicación del programa de protección y tratamiento para el menor de edad.

Algunos factores de riesgo habituales relacionados con el maltrato infantil. ¿Existe una referencia a esta lista?

a. Relacionados con el menor de edad

- Nacimiento prematuro, anomalías en el nacimiento, bajo peso al nacer, exposición a toxinas en el útero
- Temperamento: dificultad o lentitud para responder
- Discapacidad física/cognitiva/emocional, enfermedad grave o crónica
- Trauma en la infancia
- Comportamiento antisocial hacia sus iguales
- Edad
- Agresividad infantil, problemas de conducta, déficit de atención

b. Relacionados con los cuidadores

- Factores de personalidad (control de impulsos, depresión/ansiedad, etc.)
- Historia de maltrato infantil
- Alta conflictividad parental, violencia doméstica
- Psicopatología parental
- Abuso de sustancias
- Separación o divorcio, especialmente divorcio gravemente conflictivo
- Edad
- Alto nivel de estrés general
- Interacción pobre entre padres e hijos, actitudes y atribuciones negativas sobre el comportamiento del menor de edad
- Conocimiento y expectativas erróneas sobre el desarrollo infantil

c. Relacionados con la familia y la comunidad

- Estructura familiar
- Familia monoparental con falta de apoyo, gran número de menores de edad en el hogar
- Aislamiento social, falta de apoyo
- Roles de género y funciones en las relaciones íntimas, incluido el matrimonio, que involucran falta de respeto hacia una o más personas en el hogar
- Falta de una red de apoyo para ayudar en situaciones estresantes o difíciles, ruptura del apoyo en la crianza de los hijos por parte de la familia extensa
- Discriminación contra la familia por su origen étnico, nacionalidad, religión, género, edad, orientación sexual, discapacidad o el estilo de vida
- Participación en actividades delictivas o violentas en la comunidad.

Algunos factores habituales de protección

a. Relacionados con el menor de edad

- Buena salud, historia de un desarrollo adecuado
- Inteligencia superior a la media
- Pasatiempos, intereses, práctica de deportes
- Buenas relaciones con los compañeros
- Factores de personalidad, como el temperamento fácil, disposición positiva, estilo de afrontamiento activo, buenas habilidades sociales

b. Relacionados con el cuidador

- Relación padre-hijo positiva y cálida
- Entorno familiar de apoyo
- Reglas o estructura de la casa; supervisión parental de los menores de edad
- Apoyo y participación por parte de la familia extensa, incluida la ayuda en el cuidado de los menores de edad
- Relación estable con los padres
- Educación de los padres

c. Relativos a la familia y a la comunidad

- Acceso a los Servicios de salud y los Servicios Sociales
- Empleo estable de los padres
- Vivienda adecuada
- Apoyo de adultos fuera de la familia que sirven como modelos/mentores para el menor de edad.

Entender los riesgos y factores protectores permitirá mejorar la prevención y las estrategias de protección, y determinar qué condiciones (factores) deben comprobarse y compensarse mediante programas específicos (por ejemplo, programa de visitas domiciliarias) y actuaciones.

Un grupo especial de riesgo: los menores de edad con discapacidad

Los investigadores y organismos internacionales, como el Comité de los Derechos del Niño, han puesto de relieve la necesidad urgente de prestar especial atención a la medida en que se violan los derechos de los menores de edad con discapacidad, y al desarrollo de indicadores para medir la eficacia de los gobiernos en la aplicación de las disposiciones de la Convención, incluso mediante leyes, políticas y prácticas para poner en marcha esas disposiciones.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa también ha discutido este tema recientemente¹³, destacando que el fracaso en la promoción de los derechos de las personas con discapacidad y asegurar su protección equivalente ante la ley es una violación de la dignidad humana. El Comité solicitó a los Estados Miembros que aumentasen la conciencia pública, promoviesen el debate abierto, desarrollasen el conocimiento, y mejorasen la educación y la formación profesional a fin de encontrar medidas para prevenir el maltrato, mejorar la detección y denuncia de los mismos y apoyar a las víctimas.

Se están realizando esfuerzos constantes y generalizados para aumentar la concienciación y proporcionar educación sobre los factores de riesgo de abandono y maltrato infantil. Los menores de edad con discapacidad deben reconocerse como una población específica que también está en riesgo en relación con el maltrato intra y extra-familiar. El maltrato de los menores de edad, incluidos aquellos con discapacidades, es un tema fundamental de salud pública que debe abordarse¹⁴. En esta población, la necesidad de una identificación e intervención precoz de la discapacidad infantil puede facilitar la prevención y detección precoz del riesgo de maltrato infantil.

¹³ Consejo de Europa, Comité de Ministros, Resolución ResAP (2005) 1 sobre la protección contra el maltrato de adultos y menores de edad con discapacidad (Adoptada por el Comité de Ministros el 2 de febrero de 2005 en la 913ª reunión de los Ministros), Recomendación Rec (2006) 5 en el Plan de acción del Consejo de Europa para promover los derechos y plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad: mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad en Europa 2006-2015.

¹⁴ Véase *Pediatrics* vol. 108 Número 2, Agosto 2001, pp. 508-512, Academia Americana de Pediatría, *Assessment of Maltreatment of Children With Disabilities*, (versión actualizada 2007).

En la recogida de datos y el seguimiento, un problema importante citado por la literatura con respecto a este grupo específico de menores de edad es la definición de discapacidad. No existe una definición universal de lo que constituye una discapacidad. Puede reconocerse como un impedimento físico o mental que limita sustancialmente una o más de las actividades principales de la vida de un individuo (por ejemplo, discapacidad física, cognitiva o de aprendizaje, disfunciones motoras y sensoriales, enfermedades mentales, o cualquier otro tipo de deterioro físico, mental o emocional). Pero también hay discapacidades contextuales, por ejemplo, menores de edad en situación de riesgo al nacer, cuyo estado puede resultar en discapacidad si no reciben los recursos y servicios adecuados. En este ámbito, la falta de datos fiables es muy grave y los esfuerzos de investigación se han visto obstaculizados por las diferentes definiciones de términos, la existencia de métodos no comparables, y la falta de una recogida uniforme de datos.

Los Artículos 17 y 18 de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (adoptadas por la Asamblea General, cuadragésimo octavo periodo de sesiones, Resolución 48/96, anexo, de 20 de diciembre de 1993) definen la discapacidad como la interacción entre el deterioro de una persona y su entorno. El documento de las Naciones Unidas se refiere a una serie de impedimentos como «discapacidad física, intelectual o sensorial, enfermedades médicas o trastornos mentales. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de naturaleza permanente o transitoria».

El Informe del Consejo de Europa «Protección de los adultos y menores de edad con discapacidad contra el maltrato» (Consejo de Europa, ed. Brown, 2002) se refiere a todas las personas con discapacidad, sean adultos o menores de edad, incluyendo:

- personas con discapacidades físicas y sensoriales;
- personas con discapacidad intelectual y autismo;
- personas con enfermedades mentales;
- personas que tienen problemas de drogas o alcohol;
- personas con discapacidades ocultas y problemas médicos como epilepsia, reumatismo, diabetes y otras enfermedades crónicas;
- personas con enfermedades crónicas, que pueden ser terminales o no, incluidas la demencia y enfermedades asociadas al SIDA.

Debe señalarse que en las políticas específicas en los Estados miembros no se identifica necesariamente a todas estas personas como personas con discapacidad.

Merece la pena señalar que centrarse en la vulnerabilidad especial de los menores de edad con discapacidad también influye en la dimensión semántica del fenómeno, porque podría ser considerada una condición más específica de maltrato, y puede haber un «abismo entre una definición “académica” de los malos tratos y las complejas realidades que caracterizan la vida de las personas con discapacidad y las personas que cuidan de ellas» (Brown, 2002). En un reciente Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre este tema, el maltrato de los menores de edad (y adultos) con discapacidad se define, con un enfoque muy amplio e innovador, como:

Cualquier acto u omisión, que resulte en una vulneración de los derechos humanos, las libertades civiles, la integridad física y mental, la dignidad o el bienestar general de una persona vulnerable, ya sea de forma intencional o por negligencia, incluidas las relaciones sexuales o las transacciones financieras a las que la persona no quiere o no puede otorgar válidamente el consentimiento, o que son deliberadamente explotadoras. En un nivel básico, el maltrato puede adoptar diversas formas:

- a. violencia física, incluidos los castigos corporales, encarcelamiento - incluyendo estar encerrado en la propia casa o sin permiso para salir -, sobredosis o uso indebido de la medicación, ser objeto de experimentos médicos o participación en una investigación invasiva sin su consentimiento, y la detención ilegal de los pacientes psiquiátricos;
- b. abuso y explotación sexual, incluida la violación, agresión sexual, asalto indecente, exposición indecente, participación forzosa en pornografía y prostitución;
- c. amenazas y daños psicológicos, que generalmente consisten en maltrato verbal, limitaciones, aislamiento, rechazo, intimidación, acoso, humillación o amenaza de castigo o de abandono, chantaje emocional, arbitrariedad, negación del estatus de adulto y la infantilización de las personas con discapacidad, y la negación de la individualidad, la sexualidad, la educación y la formación, el ocio y el deporte;
- d. intervenciones que vulneran la integridad de la persona, incluidos algunos programas educativos, terapéuticos y conductuales;
- e. maltrato financiero, incluyendo el fraude y el robo de pertenencias personales, dinero o bienes;
- f. negligencia, abandono y privaciones, ya sean físicas o emocionales, en particular, una falta frecuentemente acumulativa de atención a la salud o la asunción de riesgos por negligencia, de alimentos o bebidas o de otras necesidades diarias, incluidas en el contexto de programas educativos o conductuales;
- g. violencia institucional en relación con el lugar, nivel de higiene, espacio, rigidez del sistema, personal, programa, visitas, días festivos.

El documento especifica correctamente que el maltrato puede ser perpetrado por cualquier persona (incluyendo otras personas con discapacidades), pero es de especial preocupación para los menores de edad con discapacidad cuando tiene lugar dentro de una relación caracterizada por posiciones de poder basadas en:

- el estatus legal, profesional o la autoridad del autor material,
- su poder físico, psicológico, económico o social,
- el hecho de que sea responsable de la asistencia diaria de la persona,
- cualquier desigualdad por razón de sexo, raza, religión u orientación sexual.

En este contexto, el término «maltrato» se refiere a asuntos de un amplio espectro, que incluye actos criminales, violaciones de la ética profesional, prácticas que quedan fuera de las directrices acordadas o una atención gravemente inadecuada. Como consecuencia, las medidas para prevenir y responder a los malos tratos que sufren los menores de edad con discapacidad involucran a una amplia gama de autoridades y actores, que deben convertirse en asociados en el sistema de seguimiento.

2B.2. El maltrato infantil como problema jurídico: de definiciones generales a definiciones operativas

2B.2.1. Ventajas y desventajas de las definiciones comunes

Todos los instrumentos jurídicos internacionales analizados demuestran que se están realizando esfuerzos para identificar definiciones comunes y compartidas de los diferentes tipos de delitos con la intención de tener una comprensión mínima común entre los Estados Parte. Algunos de los valores añadidos relativos a la presencia de una definición común pueden ser:

- los autores materiales no tienen ventajas en la comisión de delitos en el extranjero;
- la presencia de una definición común del delito proscribiera el delito en cualquier posible Estado;
- las definiciones comunes pueden ayudar a la investigación y a promover la equivalencia de los datos a nivel nacional y regional, facilitando la obtención de un cuadro general de la delincuencia;

- se facilita la cooperación internacional y en particular la extradición y asistencia jurídica mutua.

Por supuesto desde un punto de vista de procedimiento, la presencia de definiciones comunes no impide que los Estados Parte puedan adoptar sanciones más severas. Sin embargo, debería recordarse que la presencia de elementos mínimos compartidos garantiza la prohibición del fenómeno y un nivel mínimo de normas comunes en materia de enjuiciamiento en cada Estado individual.

Un análisis de las medidas adoptadas a nivel internacional revela que se está llevando a cabo un proceso de armonización. Su objetivo es crear un sistema común y eficaz de protección de la infancia y establecer un sistema de enjuiciamiento compartido con penas más duras para los autores materiales que las que existían en el pasado.

Al observar cuándo se han elaborado y adoptado estas disposiciones, también es posible decir que estamos hablando de un proceso que está cambiando rápidamente. Su eficacia está directamente relacionada con la rapidez del Estado en la aplicación efectiva de las disposiciones contenidas en los documentos internacionales.

Todavía existen varias áreas que requieren la armonización de las disposiciones legales, y sobre todo existe la necesidad de llegar a un acuerdo sobre una definición común de la edad de consentimiento para mantener relaciones sexuales.

La armonización de las disposiciones legales, como ya ha hemos tratado, representa una mejora real también en el ámbito estadístico, ya que los diferentes sistemas judiciales podrían utilizar las mismas definiciones para registrar los delitos, lo que permitiría comparar datos. Pero hay otros puntos críticos para la recogida de datos y el seguimiento en el sector judicial que son cruciales para comprender de forma efectiva cuáles son las características de los delitos, y éstos deberían armonizarse: por ejemplo, el nivel de desglose de datos para identificar delitos específicos contra la infancia y representarlos de acuerdo a las características de víctimas y autores materiales.

2B.2.2. Datos judiciales

El Informe de ChildONEurope sobre sistemas nacionales de estadísticas y registro de maltrato infantil puso de manifiesto que los delitos denunciados son los principales datos producidos en el sector judicial y que generalmente la tarea de gestionar el sistema de recogida de datos recae sobre el Ministerio de Justicia o el Ministerio del Interior (para las fuerzas policiales).

Un problema crítico en este sector es la identificación de la unidad de observación más relevante, ya que es posible identificar distintas unidades en función de las distintas etapas del proceso judicial: comunicación de un delito, delincuentes, cargos, delitos presuntos, delitos corroborados, víctimas, personas inculcadas, sentencias, y reclusos. Cada una de ellas puede ser relevante, pero es necesario distinguir entre las diferentes etapas del proceso y evitar el recuento múltiple, por ejemplo, la denuncia de un delito puede incluir uno o varios delincuentes que están acusados y uno o varios delitos cometidos contra una o más víctimas. Con el fin de realizar el seguimiento de un maltrato infantil notificado, podría ser útil, al menos para los delitos importantes, centrarse en los datos sobre las víctimas o relacionar todos los diferentes registros que cada delito produce en el sistema para seguir el caso desde la etapa policial a la fase de los Tribunales de Justicia (un análisis basado en la persona). Esto último significa que se debe poder acceder a datos personales o llegar a un acuerdo sobre los métodos de codificación («identificador de la persona»).

En general, los datos producidos por las actividades administrativas de los sistemas judicial y policial permiten conocer:

1. la criminalidad, es decir, la magnitud y el tipo de delito por el que las autoridades judiciales inician acciones legales y alguna información sobre las características de los autores materiales
2. el número de delitos denunciados a la policía y las autoridades judiciales
3. la carga de trabajo del sistema (detenciones, medidas adoptadas, delincuentes en libertad vigilada, etc.)
4. algunas características de los delincuentes y del caso en su proceso a través del sistema

5. medidas administrativas y de derecho civil adoptadas por los Juzgados civiles y de menores (medidas de protección para los menores de edad, intervención sobre la responsabilidad de los padres, etc.).

La unidad más básica de observación en el sistema de estadísticas de justicia penal son (ONU, 2003): el «hecho delictivo», el «delincuente» y la «víctima»:

1. Hecho delictivo: para realizar un seguimiento, evaluar y tratar las preocupaciones fundamentales del gobierno, es necesario conocer el alcance de determinados tipos de delitos y dónde ocurren (por ejemplo, zonas urbanas o rurales). Los datos disponibles sobre los actos criminales recogen únicamente los delitos conocidos oficialmente y registrados por la policía. Después está la cuestión de cómo estos datos dan un índice o una medida del nivel real de criminalidad. Otra cuestión importante es la posibilidad de comparación entre los datos relacionados con el registro policial de los sucesos, y los datos sobre las imputaciones reales y las ordenes del Juzgado. Existe un problema para compartir 58 definiciones comunes y procedimientos de registro mediante la adopción de sistemas de clasificación comunes: es posible que durante las investigaciones el primer código atribuido a un suceso en el registro inicial de la policía (por ejemplo, acto sexual) pueda cambiar (por ejemplo, a abuso sexual). El uso del código penal no ayudaría a resolver el problema. Además, como los registros de la policía pueden incluir más de un suceso delictivo, es fundamental contar cada suceso por separado. Como se explica en el *Manual de las Naciones Unidas para el desarrollo de un sistema de estadísticas sobre justicia penal* (2003), algunos países han adoptado una clasificación jerárquica basada, en primer lugar, en un esquema general de clasificación que distingue sobre la base de las características generales de los sucesos, por ejemplo, entre delitos violentos y no violentos, delitos contra las personas y contra la propiedad, y también en un código penal más específico, cuales son más probables que varíen desde la etapa policial a la judicial.

2. Delincuente: La información básica individual que debe recogerse son el sexo, edad, nacionalidad, zona geográfica de residencia y el número de delitos para cada uno. En un nivel agregado, es útil conocer la proporción de delincuentes entre la población en periodos determinados, incluyendo su clasificación por tipo de delito. La cantidad de información sobre el delincuente cambia en función de la fuente de datos. Por ejemplo: los registros policiales a menudo incluyen tanto a los sospechosos como a los acusados; los registros de los juzgados incluyen a las personas que se presentan ante el juzgado, declaradas culpables y condenadas, y los registros penitenciarios incluyen a los reclusos. «Cada fuente de datos tiene sus propios puntos fuertes y limitaciones. Por ejemplo, los registros penitenciarios suelen proporcionar información más detallada y precisa sobre los delincuentes individuales que los registros policiales, pero los registros penitenciarios contienen una muestra aún más sesgada de los delincuentes que los registros policiales, ya que los delincuentes condenados a prisión tienden a ser los autores materiales de delitos más graves. Cuanto más se avanza en la recopilación estadística del sistema de procesamiento de delincuentes más probabilidades hay de que sea precisa y más detallada, pero es menos probable que sea representativa de todos los delincuentes» (ONU, 2003).

3. Víctima: el interés en las víctimas es un fenómeno reciente en este sector, y son pocos los sistemas nacionales que recogen y codifican datos sobre las víctimas como una actividad habitual. Los elementos más importantes son la edad y el sexo de la víctima, y también la relación entre la víctima y el autor material, una variable que en la actualidad casi nunca se investiga o registra en las estadísticas judiciales.

También es importante la información sobre las medidas adoptadas para conocer los procedimientos y los resultados de las actividades judiciales, por ejemplo, las medidas judiciales adoptadas durante la investigación y los tipos de sanciones.

Una cuestión fundamental para este tipo de datos es que una persona puede cometer más de un delito al mismo tiempo, y entonces la pregunta es: ¿Cuántos delitos se registran en las estadísticas?

En muchos países, sólo se cuenta a efectos estadísticos el delito más grave (el que tiene la pena más alta). Como resultado, las estadísticas de incidencia se desinflan y la proporción de incidentes graves con respecto a los no graves se infla. En el caso del maltrato

infantil, puede ser difícil distinguir qué conducta es la más grave debido a evaluaciones tanto éticas como clínicas. Esto es así porque el impacto del maltrato también depende de la duración del mismo y es crucial para evaluar la presencia de malos tratos múltiples.

Por lo general, sólo se informa del suceso más grave y otros maltratos menores no se incluyen en el registro. Por eso se necesitan sistemas de registro específicos.

Una experiencia italiana: el banco de datos sobre el abuso y la explotación sexual infantil

La Ley 38/2006 creó un Observatorio para la lucha contra la pedofilia y la pornografía infantil, dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, bajo el Ministerio de Igualdad de Oportunidades.

Este Observatorio obtendrá y analizará datos sobre los delitos de abuso sexual y explotación sexual, con el apoyo de las administraciones competentes y el Centro Nacional de Documentación y Análisis sobre la Infancia y la Adolescencia. El Observatorio se creó con el fin de superar la fragmentación de la información disponible mediante la ubicación de toda la información en un sistema más coordinado.

El enfoque seguido por el Observatorio en la construcción de la base de datos tiene tres etapas:

- recogida de datos;
- tratamiento de los datos disponibles;
- debate con todos los profesionales que tratan con el fenómeno.

El Observatorio ha sido autorizado para crear una base de datos para recopilar toda la información necesaria para realizar el seguimiento del fenómeno. Con el fin de fortalecer el compromiso para la creación de esta base de datos, las administraciones implicadas en este proyecto firmaron los acuerdos correspondientes.

Los Ministros se han comprometido a adoptar las medidas necesarias para diseñar, configurar y ejecutar la base de datos. Una vez en funcionamiento, será una fuente autorizada, con un formato científicamente fiable, de datos comparables que se derivan de los sectores policial y judicial.

La característica innovadora del proyecto es que los datos se centrarán en las víctimas menores de edad y las medidas de protección adoptadas.

El objetivo es realizar un seguimiento de los casos desde la primera detección por parte de la policía hasta las conclusiones de los procedimientos judiciales, respetando la privacidad y la protección de los llamados «datos sensibles».

A continuación, el banco de datos integrará los flujos de datos procedentes de los bancos de datos de la policía, los juzgados penales, y los juzgados civiles y de menores.

Capítulo III. La dimensión organizativa

3.1. Desarrollar y aplicar un nuevo sistema de recogida de datos para el seguimiento del maltrato infantil

En anteriores capítulos se ha subrayado repetidamente que el desarrollo de un sistema nacional de recogida de datos es un proceso complejo que precisa la cooperación de distintas organizaciones u organismos, representativos de todas las fuentes de información cualitativa y cuantitativa que alimentan el sistema. En los siguientes párrafos examinaremos el proceso completo, señalando las fases más importantes. Nos centraremos principalmente en los principales procesos para conseguir un sistema de recogida de datos y de seguimiento basado en la información conseguida a través de los organismos de protección a la infancia, ya que las principales experiencias europeas en este sentido se refieren al ámbito social (por ejemplo, Inglaterra, Irlanda, Bélgica, España).

En concreto, si un país decide desarrollar un nuevo sistema de recogida de datos para la protección de la infancia, se puede conseguir un marco de planificación para el proyecto muy útil mediante el análisis de los siguientes pasos (adaptados de las *Guías de vigilancia de las lesiones*¹ de OMS-CDC).

Paso 1: Identificar a los agentes de interés clave

- ¿Quién tiene intención de realizar un seguimiento del fenómeno?
- ¿Quiénes son los agentes de interés potenciales?
- ¿Quién debería participar en el proceso?
- ¿Quién puede estar interesado en recoger y usar los datos?

Cualquier organismo o individuo preocupado por este tema puede tener interés en recoger datos sobre protección infantil, y puede considerarse como agente de interés. Los agentes de interés no son únicamente aquellos que recogen los datos, sino los que son usuarios potenciales de los mismos (a veces estos grupos coinciden). La implicación de los agentes de interés tiene tres objetivos principales:

- *Evitar conflictos*: esfuerzos de colaboración a través de la negociación, la mediación y el aprendizaje cooperativo, destinados a implicar a los agentes de interés en un proceso de búsqueda de soluciones conjuntas para los problemas conceptuales y organizativos que surgen durante la planificación, el diseño y la aplicación del sistema;
- *Desarrollar una «visión compartida»*: esfuerzos de colaboración para ayudar a los agentes de interés a encontrar una definición común de los datos que se van a recoger y sus características;
- *Formular soluciones creativas*: dado que el proceso resulta complejo y pueden surgir muchas dificultades (por ejemplo, las relativas a la recogida de «datos personales»), es posible que las soluciones más eficaces no se encuentren necesariamente en los modelos y las normas tradicionales.

Paso 2: Definir los objetivos del sistema

- ¿Por qué es necesario un sistema de seguimiento?
- ¿Qué propósitos se pretende conseguir con el sistema?
- ¿Qué relación tendrán los datos recogidos con las políticas y los requisitos legales nacionales?
- ¿El sistema de seguimiento debería ser integral (por ej. abarcar todo tipo de maltrato) y/o debería centrarse en tipologías concretas?
- ¿El sistema recogerá información de un solo organismo o de varios?

Este paso es fundamental ya que las respuestas a estas cuestiones y las elecciones que se tomen determinarán el grado de imparcialidad y neutralidad del sistema y, en definitiva, su responsabilidad ante la opinión pública.

¹ Y. Holder et al. (2001), *Injury Surveillance Guidelines*, [Guías de vigilancia de las lesiones], OMS-CDC.

A la hora de definir los campos de interés y acordar los propósitos de la recogida de datos y el análisis, los planificadores tendrán que priorizar, ya que es imposible recopilar toda la información que los distintos agentes de interés pueden desear. Es posible que los planificadores tengan que seleccionar varios objetivos, contenidos y variables para garantizar que el sistema sea sostenible y aceptable para aquellos que deban completar los resultados de los datos. También es posible que no todos los agentes de interés queden satisfechos con todas las tipologías de maltrato infantil seleccionadas.

Los planificadores tendrán que decidir en qué aspectos van a centrarse, por ej. qué grado de exhaustividad debe tener el sistema. ¿Se debe incluir únicamente la violencia en el seno de la familia, o también la de otros contextos?

Los planificadores podrían tener que decidir sobre la necesidad de recoger datos de otras áreas, como violencia doméstica contra la mujer o violaciones.

Paso 3: Definir «un caso». ¿Qué es el maltrato infantil?

- Según los objetivos del sistema de seguimiento, ¿qué es un caso?

Como se ha visto ampliamente en el capítulo anterior, la definición del caso es un paso importante, ya que determina el «universo de análisis».

En el Paso 2, si los planificadores decidían utilizar una definición muy amplia, por ejemplo, la que la CDN hace de violencia infantil como se describe en el Artículo 19, tendrían que ponerse de acuerdo con mayor precisión respecto a los datos que deberían incluirse en el sistema.

Una decisión crucial se refiere al sector o los sectores en los que se van a recoger los datos basados en casos: ¿sanitario, social, judicial, o todos ellos?

Las características del maltrato infantil de las que será posible informar dependerán de los sectores que se seleccionen.

Además, como veremos, la forma en que se define un caso también determina el número de casos que se podrá incluir en la recogida de datos: habrá una diferencia significativa si en la planificación se define una unidad de análisis como caso «notificado», en vez de «validado» (o corroborado).

Paso 4: Identificar las fuentes de los datos

- ¿Cuáles son las fuentes de datos reales o potenciales?
- ¿Cómo se puede acceder a estos datos?
- ¿Los datos se recogerán tanto del ámbito de asistencia a la infancia como del judicial de forma que se pueda llevar un seguimiento simultáneo de cada caso en ambos sistemas?
¿O se mantendrán separados para cada ámbito profesional?

El cuarto paso supone una planificación más clara de las fuentes concretas de los datos, los tipos de profesionales implicados y las normas aplicables en cada sector (por ejemplo, en el sector judicial la planificación puede verse obstaculizada en la recogida de datos por la necesidad de proteger la identidad de la víctima o del agresor). El sistema debería estar diseñado para ser lo más flexible posible y poder así dar soporte al desarrollo en el tiempo de módulos interrelacionados. Algunas fuentes se pueden incluir al principio del proyecto, incluso si aún no están operativas o no son estadísticamente aceptables en el momento de la puesta en marcha inicial; por ejemplo, un órgano administrativo central podría ser útil en el futuro a través de una base de datos que se esté planificando pero que aún no esté operativa. Es posible que otras fuentes sólo estén disponibles con el transcurso del tiempo.

A la hora de desarrollar o actualizar un sistema de recogida es importante incluir a todo aquél que vaya a recoger datos de este ámbito. Además, es preciso asegurarse de que comprende por qué se debe recoger esta información; también debe ser consciente de que cuenta con una base de datos al efecto para recoger la información requerida. Para mantener la cooperación de los implicados y conseguir que sigan cumpliendo con la tarea, también es importante que reciban los resultados para que les resulten útiles para su trabajo diario.

El personal debería participar también en la preparación de las especificaciones del nuevo sistema de recogida de datos antes de su puesta en marcha.

En la creación de una nueva base de datos es importante poner a prueba un prototipo con el personal (p. ej., aquellos que introducirán los datos), para asegurarse de que funciona correctamente y es fácil de usar. La implantación de cualquier nuevo sistema requiere tiempo,

una formación intensiva y un soporte continuado para que el personal comprenda cómo funciona el sistema y se sienta capacitado para usarlo.

3.2. Poderes legislativos para recoger estadísticas sobre la infancia

La legislación debe permitir la recogida de datos sobre niños y niñas que se encuentren en el sistema de protección a la infancia, de modo que se puedan recoger legítimamente tanto a nivel local como nacional. Las disposiciones legales deben establecer claramente qué información se puede recoger, quién puede recogerla, con qué fin se recoge y quién puede facilitársela a quién. La legitimación institucional del proyecto también es un elemento clave para garantizar el sistema recursos y financiación permanentes. En algunas experiencias previas, los sistemas de recogida de datos y seguimiento pueden constituir un apoyo permanente para la evaluación de la implantación de una nueva ley para la protección de niños y niñas en situación de riesgo o que hayan sufrido malos tratos, y/o podría implantarse como parte de un sistema de información estadística más general para analizar la situación de los menores.

En un estado federal, la aprobación de legislación regional podría garantizar una mejor coordinación entre la administración estatal y la regional en cuanto a la recogida de datos y la organización de su transferencia desde las fuentes operativas a bancos de datos centralizados antes de que los resultados de los datos queden a disposición de los profesionales.

La forma en que se recogen los datos debe garantizar la confidencialidad de la identidad del menor de edad; este principio debe mantenerse independientemente de si los datos se recogen individualmente o de forma conjunta (agregados). Es muy importante que los datos recogidos sean de utilidad tanto para los profesionales que facilitan la información como para los responsables de publicar las estadísticas; pueden emplearse para controlar las tendencias nacionales y locales; pueden revelar a un organismo o un gobierno lo que sucede en el sistema en distintos momentos; indican si las políticas y los procedimientos funcionan; y ofrecen información para las decisiones sobre planificación y distribución de los recursos.

La base legal de la recogida de datos en Inglaterra

El Secretario de Estado para el Departamento de Infancia, Escuelas y Familias cuenta con el poder estatutario de recoger datos para la investigación sobre las funciones de las entidades locales en virtud de la Sección 83 de la Ley del Menor de 1989 (*Children Act 1989*). Esto incluye disposiciones para menores de edad tutelados por las Autoridades (p. ej. el Estado) o menores de edad de los que se ocupan los servicios de protección a la infancia. Estos niños y niñas se consideran «en situación de necesidad» de acuerdo con la Ley del Menor de 1989 (por ej. aquellos menores de edad que necesitan los servicios de las entidades locales para conseguir o mantener un nivel razonable de salud o desarrollo, o que tienen alguna minusvalía). Los distintos resultados de *Children Looked After* (conocidos como los resultados SSSDA903), así como los de *Children In Need* (CIN), sujetos a los planes de protección de la infancia (los resultados CPR3) quedan cubiertos por esta autoridad (Departamento de Infancia, Escuelas y Familias, 2006; Departamento de Infancia, Escuelas y Familias, 2008).

El texto reproducido a continuación se extrae de la Ley del Menor de 1989, que rige el bienestar de niños y niñas en Inglaterra y Gales.

Investigación y resultados de la información:

83.–(1) *El Secretario de Estado puede realizar, o ayudar a terceros a realizar, investigaciones sobre cualquier materia relacionada con:*

- a) *sus funciones, o las funciones de las entidades locales, en virtud de lo promulgado en la subsección (9);*
- b) *la adopción de menores de edad; o*
- c) *el ingreso de menores de edad en centros de acogida, instituciones de acogida o instituciones de salud mental.*

(2) *Cualquier entidad local puede realizar, o ayudar a terceros a realizar, investigaciones sobre cualquier materia relacionada con:*

- a) *sus funciones en virtud de lo promulgado en la subsección (9);*
- b) *la adopción de menores de edad; o*
- c) *el ingreso de menores de edad en centros de acogida, instituciones de acogida o instituciones de salud mental.*

(3) Todas las entidades locales deberán, en el plazo y la forma dispuestos por el Secretario de Estado, transmitirle los detalles que pueda requerir respecto a:

a) los resultados obtenidos por dicha entidad local en todas o cualquiera de sus funciones:

i – según lo promulgado en la subsección (9); o

ii – en relación con el ingreso de menores de edad en centros de acogida, instituciones de acogida o instituciones de salud mental.

b) los menores de edad para los que la entidad ha ejercido esas funciones.

(4) Todas las organizaciones voluntarias deberán, en el plazo y la forma dispuestos por el Secretario de Estado, transmitirle los detalles que pueda requerir respecto a los menores de edad acogidos por dichas organizaciones o actuando en su nombre.

(5) El Secretario de Estado puede ordenar al secretario judicial de cada tribunal al que vaya dirigida una instrucción que transmita:

a) a la persona que se indique en la instrucción; y

b) en el plazo y en la forma que se indiquen en la instrucción,

aquellos particulares que pueda requerir con relación a los procedimientos del tribunal referidos a menores de edad.

(6) El Secretario de Estado deberá presentar anualmente ante el Parlamento un resumen consolidado y clasificado de la información que se le haya transmitido según las subsecciones (3) y (5).

(7) El Secretario de Estado puede iniciar una investigación para obtener información en la que se puedan basar las solicitudes de información recogidas en esta sección.

(8) El Secretario de Estado deberá revisar la adecuación de la formación para la atención a menores de edad y, para ello, recibirá y considerará toda información procedente de, y toda representación efectuada por:

a) el Consejo Central para la Educación y la Formación en Trabajo Social

b) representantes de entidades locales según lo estime conveniente

c) otras personas u organizaciones según lo estime conveniente,

con relación a dicha formación.

(9) Lo promulgado se recoge en:

a) la presente Ley

b) las Leyes de Infancia y Adolescencia de 1933 a 1969 (Children and Young Persons Act)

c) la Sección 116 de la Ley de Salud Mental de 1983 (Mental Health Act 1983) [1983 c. 20.], en lo referido a niños y niñas a cargo de autoridades locales

d) la Sección 10 de la Ley de Salud Mental de Escocia de 1984 (Mental Health -Scotland- Act 1984) [1984 c. 36.], en lo referido a niños y niñas bajo la responsabilidad de las autoridades locales

3.3. Los principios en que se basa la recogida de datos

Es igualmente importante contar con una legislación que regule los principios en los que se basa la recogida de datos. Esta legislación ofrece un marco en el que los organismos y los profesionales recopilan los datos. También puede establecer el nivel de agregación aplicado por cada organismo, ya que es posible que unos recopilen datos individualmente y otros de forma conjunta (agregados). Los criterios establecidos para la agregación de los datos también son fundamentales para verificar hasta qué punto protege un sistema la identidad de las víctimas: hay que subrayar que el enmascaramiento parcial de los casos (como usar iniciales y fechas de nacimiento) no siempre es efectivo cuando se trata de pequeñas comunidades (o grupos de gente), ya que aún así se puede identificar a los individuos.

La legislación también apoya las políticas de los organismos en lo que se refiere a: el tiempo que se debe conservar la información antes de destruirla; con quién se puede compartir; y cómo se debe responder a las reclamaciones sobre la recogida y el almacenamiento de los datos de una persona.

La regulación puede quedar establecida por una ley específica sobre el tema, o según los principios y obligaciones de las leyes generales sobre recogida y/o protección de datos que regulan cualquier tipo de recopilación de datos sobre los ciudadanos.

Por ejemplo, en Inglaterra la Ley de Protección de Datos de 1998 se basaba en estos ocho principios:

Principios 1-2

Los datos personales deben:

- ser procesados de forma justa y legal, según las condiciones de procesamiento;
- conservarse sólo para uno o más propósitos especificados y conforme a derecho, que deben notificarse al *Information Commissioner* [Comisionado de Información] según lo dispuesto en la Ley, y no ser procesados de ningún otro modo incompatible con los propósitos iniciales.

Principios 3, 4, 5 y 6

Con relación a esos propósitos, los datos deben:

- resultar adecuados, pertinentes y no excesivos;
- ser precisos y estar actualizados;
- conservarse sólo el tiempo necesario (este periodo será fijado a criterio de quien los controla, pero debe existir una política documentada a la que recurrir en caso de duda);
- ser procesados en función de los derechos de la persona física contemplados en la Ley.

Principio 7

Seguridad: se deben tomar medidas técnicas y organizativas para actuar contra el procesamiento de datos no autorizado o ilegal, así como contra su pérdida o destrucción accidental, o perjuicio.

Principio 8

Los datos personales no deben ser transferidos a países fuera de la Zona Económica Europea, a menos los derechos y las libertades cuenten con protección adecuada. Se hace especial énfasis en que el procesamiento sea justo, en la seguridad de los datos personales y en la existencia de condiciones adecuadas para la transferencia de dichos datos.

3.3.1. Seguimiento de la implantación de los principios

Se puede nombrar a un representante legal para que asesore a las entidades y organismos locales sobre si su procesamiento de datos se ajusta a las leyes y las normativas que regulan el sistema de recogida de datos. Además, un organismo específico nacional o una figura independiente del gobierno podrían ofrecer asesoramiento sobre la protección de datos a nivel nacional y sobre aspectos del intercambio de información.

3.4. Un enfoque centralizado de la recogida de datos

Para avanzar en el desarrollo de un sistema de recogida de datos sobre maltrato infantil, y en algunos casos sobre las familias de los menores y sobre los maltratadores, será necesario decidir si el sistema debe estar centralizado o no.

Se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Que exista una legislación que legitime la recogida de datos
- Que los tipos de datos que se va a recoger sean consensuados a nivel nacional
- Que las entidades locales o su equivalente aporten los datos en el mismo formato
- Que los datos puedan analizarse y presentarse a nivel local, regional y nacional
- Que la recogida de datos sea estable, de modo que permita un análisis de los cambios a lo largo del tiempo
- Que el seguimiento del servicio prestado a nivel local, regional y nacional pueda apoyarse en estas recogidas de datos
- Que los datos que puedan usarse para identificar casos atípicos (*outliers*); también será necesario realizar un análisis cuantitativo para comprender por qué un equipo o un organismo es un valor atípico o *outlier*.

3.4.1. Aspectos que es necesario abordar al desarrollar un sistema centralizado

Los datos que se seleccionan para recoger de forma centralizada deben ser relevantes para el trabajo desarrollado con los menores de edad y sus familias; si no, no tiene sentido recopilarlos. Ello significa que es probable que los requisitos de los datos individuales sean específicos de cada país según la legislación nacional y podrán, por lo tanto, variar a lo largo del tiempo. Es preciso los organismos nacionales y los locales integrados en aquellos se pongan de acuerdo respecto al tipo de datos que se van a recoger. Para obtener una información de calidad, los organismos locales deben comprometerse a cumplir con las exigencias centrales (este compromiso puede verse reflejado legalmente mediante una normativa legal). Idealmente los funcionarios y estadísticos gubernamentales deberían trabajar conjuntamente para consensuar los conjuntos de datos; tanto los funcionarios como los estadísticos necesitan trabajar en colaboración con los agentes de interés locales para asegurarse de que estos conjuntos de datos resulten útiles para todos los interesados a nivel nacional y local. La implicación de los funcionarios debe garantizar que la recogida estadística se ajusta a la legislación pertinente y a las pautas del gobierno; las estadísticas pueden usarse para llevar un seguimiento del impacto de los cambios de políticas a lo largo del tiempo.

Si el departamento de estadísticas se encuentra dentro de un ministerio, tendrá que tratar de conseguir fondos para emprender el programa de trabajo. Así, el departamento podrá llevar a cabo el trabajo planeado de forma estructurada y constante. El aspecto negativo de encontrarse dentro de un ministerio es que es posible que un presupuesto ya concedido se utilice como fuente de ingresos extra en caso de que se produzca una crisis política y sea necesario utilizar los fondos para otros fines.

Es necesario adoptar una decisión respecto a si los datos se recogerán agregada o individualmente. En este último caso, será necesaria una gestión muy cuidadosa para garantizar que los datos de cada individuo mantengan el anonimato. A continuación se incluye una ilustración de cómo se puede lograr con un grupo concreto de niños y niñas en Inglaterra a cargo de las entidades locales. La mayoría de ellos vive con familias de acogida; el resto vive en instituciones o con sus padres en tanto estén sujetos a una orden de custodia legal.

Ejemplo en un país

Recogida de datos individual de menores de edad a cargo de entidades locales en Inglaterra

El Departamento de Infancia, Escuelas y Familias (DCSF, por sus siglas en inglés) recoge información entre los menores sobre niños y niñas tutelados a cargo de entidades locales en el resultado SSDA903. En Inglaterra existen 150 entidades locales responsables de unos 90.000 menores de edad anualmente, de una población infantil total de aprox. 11 millones. Las medidas de seguridad y la legislación que a continuación se incluyen se aplican a esta recogida estadística.

Acceso a los datos

El Ministerio recibe anualmente los datos procedentes de las entidades locales a través de un sistema *web* seguro. Cada entidad local recibe un nombre de usuario y una contraseña que permite a las personas designadas acceder a la página web. Pueden entonces introducir sus datos y completar un proceso de validación (para corregir cualquier error en la información) antes de dar el visto bueno a los resultados finales. Las entidades locales sólo tienen acceso a los datos de los menores de edad a su cargo y únicamente las personas designadas de cada entidad local tienen acceso a los mismos.

Dentro del Departamento, dos equipos de analistas tienen acceso a los datos para ayudar en el proceso de validación y analizar los datos finales. Los datos pueden compartirse con otros equipos e investigadores tras firmar un acuerdo de confidencialidad que especifica cómo se van a usar los datos y contiene información sobre las personas que van a acceder a los mismos y del procedimiento de destrucción de los datos una vez finalizado el trabajo. Antes de facilitar los datos, se preserva el anonimato de niños y niñas: se elimina cualquier identificador, se sustituye por un identificador aleatorio y se elimina del informe cualquier otro elemento que pueda permitir identificar a los menores (por ej. fechas de nacimiento).

Identificadores

Cada entidad local asigna un único identificador (ID) a cada niño (de no más de 10 caracteres), que se mantiene de un año a otro y permite realizar un análisis longitudinal de los datos del menor. Puede incluir sólo caracteres alfanuméricos. Este identificador es el único medio de que dispone el Departamento para identificar informáticamente los archivos de niños y niñas.

Cada entidad local dispone de su propio sistema para asignar un identificador, de forma que el ID es único solamente dentro de esa entidad. Por este motivo, cada registro recibe un nuevo ID para su análisis, que es único entre todos. El sistema de identificadores sólo se usa para el análisis, nunca para ningún otro propósito (por ej. para discutirlo con las entidades locales que lo facilitaron).

Si una entidad local cambia sus identificadores, por ejemplo, con motivo de una actualización informática, se notifica al Departamento en las primeras etapas y se establece un sistema para garantizar que los antiguos identificadores guardan una correspondencia con los nuevos.

El Departamento recoge otros elementos sobre la identidad de niños y niñas, como fecha de nacimiento, sexo y origen étnico, para utilizarlos en el análisis. Desde 2005/06, el Departamento ha recopilado también el UPN (*Unique Pupil Number*, Número único del alumno), un identificador que se asigna a todos los estudiantes de colegios subvencionados en Inglaterra. El UPN se usa con la fecha de nacimiento y el sexo para hacer coincidir los datos SSDA903 con los datos del colegio y permitir así un análisis más detallado de los resultados educativos de los niños tutelados por entidades locales.

3.4.2. Aspectos éticos para los estadísticos pertenecientes un ministerio

Para los estadísticos gubernamentales es importante ser imparcial y, por tanto, independiente de cualquier influencia política: deben poder publicar estadísticas sin interferencia política alguna. Desde una perspectiva política, es posible que se pida a los representantes políticos su opinión sobre el análisis de los estadísticos, pero no deben cambiar los datos. Para garantizar la calidad y corrección de los mismos, la normativa puede imponer una prohibición a la divulgación de los datos hasta su publicación. En algunos países como el Reino Unido existen reglamentos para el personal de la Administración que hacen referencia a cuándo se pueden publicar las estadísticas, por ejemplo: no se publicarán en periodo electoral ni para servir de apoyo a un determinado anuncio político. Para mantener la imparcialidad

política, las estadísticas se publican en momentos del año prefijados. Por lo tanto, cuando se utilizan en el seno de un ministerio, es importante trabajar según unos principios éticos consensuados con los ministros del gobierno para evitar injerencias políticas.

3.4.3. Organismo independiente centralizado u oficina nacional de estadísticas

Otra opción es que un organismo independiente o una oficina nacional de estadísticas recopilen información estadística a nivel nacional, en vez de dejar esta tarea a cargo de un ministerio. Esta opción presenta muchas ventajas. En primer lugar, la organización es independiente del gobierno y, por tanto, queda libre de injerencias políticas. Así, podrá decidir sobre sus propias definiciones y su ámbito de actuación sin recurrir a los políticos. Y en segundo lugar, podrá contratar a personal dedicado con los conocimientos estadísticos y analíticos necesarios.

Sin embargo, esta planificación depende de la capacidad de obtener financiación suficiente para realizar este trabajo. Con frecuencia, únicamente los gobiernos están en posición de ofrecer este nivel de financiación, cuya concesión puede comprometer la independencia del organismo. Es igualmente importante que dicha organización sea reconocida en todo el país como experta en esta área y cuente con la autoridad o la posición suficientes. Tal autoridad será necesaria tanto para acceder a los datos de instituciones locales y estatales, como para tener repercusión a través de las publicaciones estadísticas resultantes. Hay que contar con el respaldo del gobierno central para que dichas publicaciones reciban su justa consideración y, por tanto, se tengan en cuenta en el futuro para la legislación y la planificación política del gobierno. Es posible que sea necesario tratar con los legisladores para garantizar que los datos recogidos tengan relevancia a nivel estatal, y para que las implicaciones para la legislación o las políticas se formulen de modo que tengan el impacto pretendido en los políticos y los legisladores.

Un organismo independiente o una oficina de estadísticas tienen que poder recopilar datos de los sectores u organismos individuales pertinentes. Tal y como sucede con las agencias gubernamentales, puede exigirse una legislación que permita transmitir información a un organismo de estadísticas independiente.

3.5. Un enfoque descentralizado dentro de un país

Por enfoque descentralizado se entiende que los organismos locales deciden recoger y procesar sus propios datos. Pueden hacerlo como un solo organismo o en colaboración con otros sectores, como los servicios sociales y sanitarios y la justicia penal. Pueden formar parte de una red que opera en todo el país o sólo en una determinada región. Los organismos descentralizados pueden comprometerse a trabajar con una administración central o pueden haber decidido establecer sus propios sistemas en ausencia de una autoridad central.

Las *ventajas* de contar con un sistema descentralizado son que los organismos locales pueden:

- recoger información adaptada a sus necesidades y a las exigencias de datos específicas de esa región;
- acordar su propio grupo de datos y sus definiciones: no necesitan ponerse de acuerdo con el gobierno o con otros organismos, por lo que no comprometen sus principios;
- llegar más fácilmente a un acuerdo entre sectores sobre los datos de interés en el entorno local, en comparación con el nacional.

Las *desventajas* de este enfoque son que puede ser difícil:

- garantizar la financiación para realizar el trabajo;
- obtener apoyo del personal de los sectores de interés, especialmente si no existen exigencias legales para facilitar los datos;
- contar con personas con la experiencia necesaria para establecer y dar continuidad a la recogida y el análisis de los datos.

3.5.1. La experiencia española

España puso en marcha un sistema de seguimiento estatal en 1992. En aquel momento no se disponía de sistema de trabajo alguno, pero era obviamente necesario contar con datos

fiables y de primera mano, al menos en el ámbito de los servicios sociales. Se tomó la decisión de establecer fuentes de información primarias recurriendo a los profesionales que tenían contacto regularmente con niños como informantes.

En España, los datos administrativos disponibles se referían al número de menores de edad víctimas de los tipos de maltrato más graves: aquellos que requerían intervención policial y los amparados por medidas de protección de los servicios sociales. No obstante, se estimó que estas cifras eran demasiado bajas, estaban sesgadas y no reflejaban la situación real.

En 1997, el Observatorio de la Infancia español desarrolló un formulario específico de recogida de datos para detectar y denunciar los casos. El objetivo de este instrumento era facilitar la comunicación entre los profesionales para acelerar la intervención en caso de posible maltrato o en situaciones de riesgo.

El modelo básico consiste en una hoja de recogida de datos con campos especialmente seleccionados para el ámbito laboral de quien las cumplimenta. La hoja tiene tres copias. Si un profesional sospecha que existe maltrato, rellena una hoja: una copia se adjunta al archivo personal del niño o la niña; se envía otra copia al departamento estatal pertinente para que se investigue y se valore el caso en más profundidad; y la tercera copia se envía a la base de datos regional. El sistema es, pues, fundamentalmente informativo de notificación.

Del desarrollo de este modelo se extrajeron varias lecciones:

- Es importante desarrollar hojas breves y fáciles de usar, que se puedan cumplimentar durante la jornada diaria;
- Las hojas de detección y notificación deben ser específicas de cada campo profesional;
- Dado que tiene que existir un equilibrio entre la fiabilidad y la facilidad de uso, es más importante favorecer que los profesionales notifiquen los casos que pedirles una descripción exhaustiva de cada caso;
- La hoja es algo más que un cuestionario de recogida de información: también sirve de guía en el proceso de exploración y de recordatorio para los profesionales de los aspectos clave sobre los que preguntar para lograr una detección eficaz;
- Los profesionales deben recibir formación en el uso de las hojas de detección y notificación. Es más, deben preverse sesiones de formación para sensibilizarles sobre la importancia de la prevención.

A finales de los años 90, en la mayoría de las regiones españolas existían diversas hojas de detección. En 2004 la Universidad Autónoma de Madrid llevó a cabo una investigación auspiciada por el Ministerio de Sanidad y Política Social, destinada a identificar todos los instrumentos disponibles, compararlos y crear bases de datos de trabajo para recoger toda la información obtenida a través de dichos instrumentos.

Se identificó un total de 15 instrumentos en todas las regiones (tanto en las CC.AA. como en otras entidades regionales). Se reconocieron cuatro ámbitos profesionales de relevancia:

- Sanidad
- Servicios sociales
- Educación
- Policía

(Hay que señalar que actualmente están implicados también otros ámbitos: judicial, de ocio y tiempo libre y las líneas de atención a la infancia y la adolescencia).

En 2004, las investigaciones mostraron que el 68% de las fuentes regionales habían desarrollado entre 1 y 5 hojas de ámbitos específicos, pero el 38% no disponía de instrumentos de detección y notificación. El área más activa era la de Servicios sociales (77%), seguida por Sanidad (46%) y Educación (39%).

A pesar de que se detectaron algunas hojas con un formato de respuesta abierta, la mayoría de los instrumentos de detección y notificación usaban un formato cerrado para cumplimentar la información.

Se observó un notable consenso respecto a los elementos que usaban las distintas fuentes regionales dentro de cada ámbito profesional. De hecho, había campos comunes en el 89-100% de las hojas. Este hecho respaldaba la validez de los campos que fueron seleccionados por la mayoría de las regiones.

Las principales tipologías (categorías) en las que se podían agrupar dichos campos eran: maltrato físico (89%), maltrato psicológico (83%), negligencia (83%), delitos sexuales

(100%). Se identificaron otras categorías, aunque poco usadas, como el entorno familiar (17%) o los comportamientos cotidianos del menor (17%).

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de las entidades regionales disponían de instrumentos, la investigación concluyó que apenas se dedicaban esfuerzos para desarrollarlos y ponerlos en práctica.

Mientras se desarrollaban las bases de datos para la recopilación acumulada de casos, se pudieron aprender otras lecciones. Algunas describían las posibles dificultades y exigencias de un sistema descentralizado:

- Dado que la información personal se guarda en bases de datos, es preciso que las instituciones responsables de su mantenimiento observen la legislación de seguridad aplicable;
- Existían diferencias significativas entre las regiones respecto al tipo de equipos informáticos disponibles, y con frecuencia los programas informáticos (*software*) utilizados no correspondían a la versión más reciente;
- En las regiones en las que los servicios sociales han desarrollado un sistema especializado para evaluar y dar seguimiento a los casos, no se apreciaba plenamente la necesidad de contar con instrumentos de detección y notificación específicos de cada ámbito, y las bases de datos creadas al efecto entraban en conflicto con el sistema ya existente;
- Es importante adaptar las bases de datos para satisfacer las necesidades de cada región y cumplir con la legislación vigente, especialmente en lo relativo a su facilidad de uso y su capacidad de notificar resúmenes inmediatamente
- También es importante alcanzar un nivel mínimo de homogeneidad entre las bases de datos para posibilitar las comparativas entre regiones y hacer posible la recopilación de datos nacionales;
- Los campos que se deben rellenar según un formato por grados (por ej. niveles de gravedad) presentan un uso menos competente por parte de los profesionales que aquellos que tienen un código dicotómico (sí/no);
- Los sistemas *online* son más fáciles de actualizar y mantener, y las aplicaciones basadas en internet pueden suavizar las diferencias regionales;
- Sólo se pueden resumir las principales categorías en los informes estadísticos que incorporan datos de distintos ámbitos profesionales, p. ej. campos demasiado específicos de un ámbito;
- Los perfiles de los casos notificados por cada ámbito profesional difieren bastante;
- El éxito de los sistemas de seguimiento puede depender de que existan además campañas de concienciación dirigidas tanto a profesionales como al público en general. Asimismo existe una necesidad imperiosa de ofrecer formación profesional continuada y de desarrollar protocolos de intervención comunes;
- Es preciso contar con datos individuales para garantizar la correspondencia entre las distintas fuentes, y para evitar que se contabilicen varias veces los mismos casos.

Buenas prácticas en España

A. Región de Murcia

La Comunidad Autónoma de Murcia desarrolló el programa experimental *Detección, notificación y registro del maltrato infantil* entre 2003-08, a través del Dirección General de Familia y Menor, en colaboración con el Ministerio de Educación, Política Social y Deportes. Concretamente incluía:

- La formación de profesionales que trabajan en contacto con niños, niñas y adolescentes (aproximadamente 1.300 trabajadores sociales, 600 policías, 60 profesionales de la Educación y 60 de los servicios sociales);

- La elaboración de estudios epidemiológicos sobre la incidencia y la prevalencia del maltrato infantil (analizando los datos aportados por especialistas de servicios sociales, sanidad y policía), véase Memoria 2007 de la Dirección General de Familia y Menor en <http://www.carm.es/ctra/menoryfamilia> ;
- El desarrollo de protocolos de actuación funcional y homogénea cuando se enfrentan con casos de maltrato infantil (se han publicado 5.200 manuales y 5.300 guías para los diferentes sectores profesionales), véase http://www.carm.es/ctra/cendoc/publicaciones/list_menoryfamilia.asp ;
- La prevención de casos de maltrato infantil por medio de la identificación temprana (se han publicado 6.600 copias de notificación y 400 carpetas para los diferentes sectores profesionales), véase <http://www.carm.es/ctra/contenido.asp?id=2109> ;
- Sensibilización entre los profesionales y la sociedad, a través de campañas en los medios (prensa, radio y televisión). Véase <http://www.carm.es/psocial/contenido.asp?id=1955> ;
- El Programa Experimental de Murcia ha asumido la responsabilidad de la coordinación entre todos los profesionales y trabajadores de instituciones públicas y privadas centradas en la infancia en lo que a medidas de detección, intervención y prevención del maltrato infantil se refiere.

B. Comunidad de Madrid

PROGRAMA DE ATENCIÓN AL MALTRATO INFANTIL. Desde 1988, se han realizado numerosas actividades para la prevención de los abusos infantiles en la Comunidad de Madrid y se han desarrollado diversos programas y publicaciones, como:

La protección de los niños y niñas en situación de riesgo social: guía para la escuela, Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 1989

Guía para la detección precoz de riesgos del niño recién nacido y del niño en Educación Primaria, Ministerio de Sanidad, 1991

Atención al maltrato infantil desde el ámbito sanitario, Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, 1993

Programa de prevención, atención y tratamiento de situaciones de maltrato infantil en la Comunidad de Madrid

Programa para la detección del riesgo social en neonatología, Instituto Madrileño del Menor y de la Familia, 1999.

Maltrato infantil: Prevención, diagnóstico e intervención desde el ámbito sanitario, Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, 1995-1996

El programa de atención al abuso infantil se creó en 1997 para:

- contar con una formación común entre los profesionales;
- unificar criterios para la detección y notificación de los casos;
- establecer protocolos comunes y dar coordinación a la intervención
- desarrollar un sistema de registro de los casos de abuso infantil detectados

El Observatorio de la Infancia español ha estado desarrollando una propuesta para un protocolo de actuación conjunto sobre el maltrato infantil, basado en una perspectiva compartida de todos los actores implicados en la identificación, protección y asistencia a niños y niñas víctimas de malos tratos. Esta propuesta abarca los procedimientos judiciales desde el momento en que se identifica un caso hasta que llega a juicio. También analiza los desafíos a los que se enfrentan los sistemas educativo, sanitario, judicial y social para evitar la victimización secundaria de los niños y ofrece recomendaciones para todos los participantes en las medidas de protección claves que se deben aplicar para proteger los derechos y el bienestar de niños, niñas y adolescentes durante todo el proceso. Este protocolo fue desarrollado por un grupo de trabajo del Observatorio de la Infancia que incluía a representantes de instituciones de protección de las Comunidades Autónomas, así como del ámbito judicial y de los cuerpos de seguridad del Estado, ONG, y ministerios del gobierno relacionados, coordinados por el Ministerio de Sanidad y Política Social y por Save the Children.

3.6. Criterios para evaluar la opción organizativa centralizada o descentralizada

Se pueden utilizar los siguientes criterios para evaluar las distintas opciones organizativas y seleccionar cuál seguir:

- a. *Consenso institucional y político*
 - ¿El gobierno central está dispuesto a asumir la recogida de datos para la protección de la infancia?
 - ¿Garantizará que no haya interferencias políticas, por ejemplo, con la creación de una entidad independiente?
 - ¿Dónde recae la experiencia en estadística?
 - ¿El agente de interés está comprometido con el trabajo?
- b. *Recursos disponibles*
 - Si el gobierno decide hacerse cargo de esta tarea, ¿ofrecerá financiación y plantilla para el trabajo?
 - ¿Se dispone de suficiente personal cualificado?
- c. *Aspectos organizativos*
 - ¿El gobierno tiene capacidad para asumir esta tarea?
 - ¿Quizá podría realizarla mejor un organismo independiente?
 - ¿El desarrollo de nuevos sistemas de recogida de datos sería mejor si se plantease de forma local en vez de centralizada?
- d. *Aspectos estadísticos*
 - ¿Qué datos se necesitan?
 - ¿Qué definiciones se van a usar para recogerlos?
 - ¿Se recogerán datos sobre casos supuestos o de riesgo, además de los corroborados de maltrato?
 - ¿Los datos se recogerán individualmente de cada niño o de forma agregada en la población?
 - ¿Se incluirá el maltrato extrafamiliar e institucional, además del intrafamiliar?
 - ¿Qué organismos aportarán los datos y, en concreto, ofrecerán información los servicios sociales y los órganos judiciales sobre menores o casos?
- e. *Coordinación con la información facilitada por ONG y otras organizaciones que recogen datos*
 - Si las hay, ¿qué otras organizaciones recogen datos sobre el maltrato infantil?
 - ¿Accederán a ofrecer información a un organismo de recogida estatal?
 - ¿En qué medida es posible compartir esta información?
- f. *Aspectos económicos y financieros*
 - ¿Cuánto costará recoger, analizar y publicar los datos?
- g. *Formación*
 - ¿Se dará formación para trabajar con los mismos criterios de calidad a todo el personal encargado de la recogida de los datos?
 - ¿Tiene la formación necesaria el personal responsable de analizar y elaborar las estadísticas?
- h. *Usos de la recogida de datos*
 - ¿Los datos van a proporcionar un mejor conocimiento del fenómeno a nivel nacional y local?
 - ¿Cómo se van a notificar y difundir estos datos?
 - ¿Cómo se van a usar para servir de base a la legislación, las políticas y la práctica?
 - ¿Cómo se pueden usar para realizar comparativas entre países?
 - ¿Cómo se van a conjugar los datos con otras estadísticas, por ejemplo, de pobreza o de violencia doméstica?

3.7. Notificación obligatoria de negligencia y maltrato infantil como instrumento para mejorar la recogida de datos y el seguimiento

A pesar de que existe una mayor conciencia social sobre el maltrato y el abandono de niños y niñas, el tema sigue siendo igual de complejo tanto para los profesionales como para el público en general. Para evitar los malos tratos y combatir la violencia contra niños y niñas algunos países, como Chipre, han hecho que sea obligatorio notificar los casos o derivaciones por abuso sexual, y no sólo para los profesionales que trabajan en los servicios públicos, sino también para quienes trabajan en el sector privado. Además, la notificación obligatoria puede serlo también para el público en general. En el siguiente párrafo se trata el tema de si la obligatoriedad de la notificación puede contribuir a la recogida de datos y al seguimiento de la extensión del fenómeno, al menos en cuanto a lo que a la notificación se refiere.

La notificación obligatoria supone que profesionales como médicos, trabajadores sociales, psicólogos y profesores informen a la autoridad competente de cualquier presunto caso. Esta obligación queda establecida por la ley o forma parte de la regulación administrativa, de modo que es ineludible.

Idealmente, la decisión sobre si un país introduce la notificación obligatoria en este ámbito debe contar con la opinión experta de un grupo multidisciplinar. Se puede crear un comité o grupo de trabajo nacional para:

- examinar los objetivos de la notificación obligatoria;
- examinar los distintos argumentos a favor y en contra de la misma;
- examinar las ventajas y desventajas de cada argumento; y
- remitir sus recomendaciones al gobierno.

Dicho comité debe incluir toda una variedad de profesionales que trabajan en el área del maltrato infantil (médicos, legisladores, defensores de los derechos de la infancia, orientadores, etc.), y también profesionales externos pertenecientes al sector público y al privado.

La notificación obligatoria podría servir para:

- proteger al menor, al reducir las posibilidades de que siga siendo victimizado con el cierre de la vía penal cuando no se remite simultáneamente a los servicios sociales, o con un procedimiento penal muy rápido que no protege a la víctima;
- prevenir el maltrato infantil, remitiendo a los servicios sociales aquellos casos que no se recomienda llevar por vía penal, de modo que se pueda ayudar a la familia a resolver sus problemas sin violencia;
- controlar la amplitud del problema, con la creación de un registro central que recopila y analiza los datos disponibles gracias a la notificación obligatoria (por ejemplo, perfiles de los maltratadores). Estos datos pueden contribuir en el diseño de políticas y programas sobre prevención y lucha contra la violencia contra niños, niñas y adolescentes.

3.7.1. Ventajas y desventajas de la notificación obligatoria

Las *ventajas* de la obligatoriedad en la notificación son:

- la protección de los menores de edad. Se podría proteger a individuos, ya que habría mayor compromiso por parte de los profesionales y de la población en general;
- consideración primordial. Un ley o regulación administrativa sobre la obligatoriedad de la notificación pone de relieve que la principal consideración es la seguridad del menor;
- se rompe el silencio. Con frecuencia, el maltrato es un hecho continuado, e incluso a pesar de que los padres puedan llegar a culpar al menor, se debe romper el silencio, ya que existe la posibilidad real de interrumpir así el ciclo de violencia y de ofrecer servicios de apoyo;
- la detección precoz del maltrato puede evitar nuevos episodios, haciendo responsable al maltratador y ofreciendo apoyo a la familia;
- es posible facilitar el procesamiento de los agresores;
- se puede mejorar la recogida y el análisis de los datos de casos oficialmente notificados; resultan útiles para valorar la extensión del problema según los casos notificados a las autoridades;
- la notificación obligatoria no es un servicio sancionador, sino más bien un servicio de asistencia social y salud pública.

Las *desventajas* son las siguientes:

- podría disuadir a niños y adultos de revelar el maltrato y, por tanto, no recibirían ayuda. Algunas posibles razones para ello serían miedo a represalias por parte del maltratador, miedo a la separación familiar o desconfianza en el sistema legal;
- puede ir en detrimento de la confidencialidad de la relación terapéutica entre profesionales y pacientes;
- puede disuadir a niños y adultos de revelar estos hechos si saben que no existen estructuras que ofrezcan protección, apoyo y tratamiento a los menores y a sus familias;
- puede disuadir a los ciudadanos de revelarlo cuando los procedimientos y el sistema legal exigen complejos procesos; y
- aumentaría la ya de por sí amplia carga de trabajo de esta área.

La experiencia de Chipre

Los datos administrativos básicos de Chipre datan de 1994, cuando se aprobó la primera ley contra la violencia doméstica. Desde entonces, todos los organismos estatales han recogido sus propios datos para sus propios propósitos.

En 1998 se introdujo la notificación obligatoria y desde entonces todos los organismos estatales relacionados (policía, servicios sociales, educación, sanidad) notifican a la Fiscalía General todos los casos derivados en los que hay sospechas o pruebas de violencia contra menores en el ámbito familiar.

En la última enmienda (2004) de la ley contra la violencia doméstica también se incluyó la obligación de los ciudadanos de notificar los casos en su conocimiento.

Para evaluar la extensión del problema a partir de los casos notificados, para estudiar el perfil de la víctima y del agresor, y para desarrollar los servicios necesarios para prevenir y manejar el problema, el Comité Asesor para la prevención y lucha contra la violencia en la familia, en colaboración con la Fiscalía General, ha decidido crear una base de datos sobre violencia doméstica.

Esta base de datos obtendrá información estadística de los datos recogidos mediante el proceso de notificación obligatoria. El objetivo es crear un método sistemático de registro y reunir estadísticas interdepartamentales. Para lograrlo, el Comité Asesor está discutiendo con representantes de diversos organismos creados por ley (una red de profesionales relacionados con este campo) la posibilidad de adoptar un formulario de notificación unificado que incluya variables como las distintas formas de violencia, las características de la víctima y el maltratador, la relación entre la víctima y el maltratador, y otras medidas relativas al caso.

Nota: el Comité Asesor para la prevención y lucha contra la violencia en la familia es un órgano multidisciplinar creado en la Ley de Violencia Doméstica (prevención y protección de las víctimas) de 1994, y está formado por expertos en la materia de organismos estatales y ONG.

3.7.2. Implicaciones de la notificación obligatoria

Si se opta por la obligatoriedad de la notificación, hay que tener en cuenta que se debe:

- establecer qué autoridad va a recibir las notificaciones;
- identificar qué casos se van a notificar;
- contar con un sistema de notificación fácil de usar, sencillo y, en la medida de lo posible, integrado con el trabajo administrativo que ya se haya realizado;
- establecer protocolos y pautas muy claras: procedimientos entre los ministerios y las ONG que intervengan en este ámbito;
- acordar el uso de formularios estandarizados para registrar cada caso, de modo que los profesionales puedan responder eficazmente cuando trabajan con casos individuales;
- crear un mecanismo de seguimiento para evaluar el progreso de sistema.

Vemos claramente que la atención a la notificación obligatoria está estrechamente unida al proceso de implantación de un sistema nuevo y más desarrollado de recogida de datos y de seguimiento del maltrato infantil. Sin embargo, el sistema no se basa únicamente en la notificación obligatoria para ser eficaz: es necesario lograr sensibilizar de forma más general a

todas las personas que aportan datos estadísticos básicos, además de crear una mayor conciencia entre el público en general y, especialmente, entre quienes podrían detectar casos.

Todos estos potenciales actores podrían ser objeto de campañas de información, participar en actividades de formación para mejorar sus conocimientos y su capacidad para detectar casos de maltrato infantil, recibir protocolos específicos para evaluar los casos y saber cómo actuar, etc.

3.8. Necesidades contextuales para crear y mantener un sistema de recogida de datos

La implantación de un sistema de recogida de datos y de seguimiento precisa un plan para definir cómo manejar y superar las dificultades que puedan surgir respecto a: la organización de las distintas estructuras del proceso de recogida de datos; la coordinación entre los organismos responsables y los representantes de las instituciones que facilitan los datos; la actualización de estructuras tecnológicas; los cambios en los métodos y herramientas de trabajo; y la participación de personal de distintas áreas.

A continuación se citan algunos aspectos claves que tener en consideración:

- disponibilidad de recursos humanos y económicos para llevar a cabo las adaptaciones al sistema necesarias
- inversión en formación y comunicación con las personas participantes en el proyecto, para sustentar el proceso de cambio
- disponibilidad de tiempo y recursos para realizar una minuciosa valoración de los resultados iniciales para identificar errores
- animar a los agentes de interés a participar en la evaluación de los resultados y en el uso de los datos para su labor diaria.

3.8.1. Actividades de formación

Independientemente de lo bueno que sea el diseño de un sistema de estadísticas, la recogida de datos no mejorará si los profesionales responsables de la recopilación no entienden qué motivación hay, ya sea porque no ven beneficios directos para su trabajo diario, ya sea porque no saben cómo usarlos para dar respuesta a sus intereses y necesidades.

Así, es esencial la formación para lograr estos cuatro objetivos en la recogida de datos:

- legitimar el proyecto
- entender el alcance del sistema
- aprender a usar nuevos instrumentos y tecnologías
- comprender el nuevo paradigma epidemiológico para un fenómeno antiguo

La formación puede ayudar a legitimar el sistema a ojos de los gestores de las instituciones participantes en la producción de datos, y ante los profesionales a los que se invita a recoger datos o colaborar como fuente. La formación no tiene sólo una intención operativa, ya que sirve para cambiar la cultura de la gente y sensibilizar sobre la protección a la infancia a través de los datos, además de fomentar el uso de dichos datos. Muchos de los participantes no van a analizar información de forma habitual para elaborar estadísticas, ni van a utilizar los datos para controlar su propio trabajo o informarse sobre determinados aspectos de su labor.

La producción de información conjunta sobre las características de los datos recogidos por todos los servicios e instituciones implicados (por ej. servicios sociales, sistema judicial, policía) puede facilitar la comprensión de las distintas perspectivas del fenómeno, y sustentar la comprensión de los objetivos del proyecto.

Una formación de amplio espectro sobre la organización, los aspectos tecnológicos y el contenido del sistema de recogida de datos puede servir de apoyo para la toma de decisiones y la implantación de:

- el modelo tecnológico para la organización y el intercambio de datos;
- individuación de las relaciones y reglas de intercambio de datos;
- definición de las reglas que rigen el acceso a los datos;
- difusión de los mismos;
- procedimientos de actualización y gestión del sistema.

Obviamente, otro paso clave será la formación técnica para aprender la lógica y comprender el marco conceptual que hay tras la elección de las variables y su codificación. Es fundamental ofrecer documentación clara sobre las reglas y los procedimientos, así como formación formal a la plantilla para saber cómo guardar y modificar los datos.

Es importante invertir en formación durante la etapa inicial para evitar comportamientos erróneos sistemáticos que podrían influir en la calidad y la fiabilidad de los datos. Cuanto más innovadores sean los cambios previstos y las necesidades tecnológicas, más importante resulta prever un proceso completo e integral para que el personal se familiarice con el sistema.

La carga y el ámbito de la formación también dependen obviamente de las características del sistema (por ej. ¿es centralizado o descentralizado?). Ello supone para los gobiernos centrales una sustancial responsabilidad en cuanto a gastos y actuación directa, en tanto que en la segunda opción, una agencia nacional suele tener menos responsabilidades respecto a la formación y el control de calidad de los datos.

Además, el tipo de formación también depende del tipo de recogida de datos escogido: los datos administrativos pueden suponer elevados gastos iniciales para cambiar los antiguos procedimientos, pero los gastos marginales deberían disminuir con el tiempo, en tanto que la inversión necesaria suele ser constante en los estudios de investigación.

3.8.2. Procedimientos de coordinación y cooperación

Para dar soporte a la implantación del sistema de recogida de datos y de seguimiento, es preciso definir las normas de cooperación entre los distintos actores tras haber consultado a todos los agentes de interés relevantes. La creación de un comité permanente con representantes de todas las instituciones y organismos implicados podría facilitar la toma de decisiones sobre la actualización, el desarrollo continuado y el seguimiento del sistema.

Esta coordinación podría ser útil no sólo durante la fase de recogida de datos, sino también en la fase de validación y análisis de los mismos, especialmente en la primera etapa, cuando es esencial evaluar la coherencia de los datos.

El desarrollo de un sistema nacional de recogida y seguimiento conlleva un complicado proceso que requiere la participación y cooperación de numerosas partes del sistema para conseguir que el sistema funcione correctamente y sea sostenible.

Si en el proyecto existe cooperación y comunicación, será más fácil que los agentes de interés sean constantes en su compromiso y dedicación.

Los mecanismos para conseguirlo se seleccionarán según el modelo organizativo. Para que la coordinación entre distintos organismos sea eficaz (en caso de que el responsable no sea un único organismo), sería conveniente contar con un coordinador técnico para mantener la red: fijar reuniones, repartir información y documentación, etc.

3.8.3. Difundir y usar los datos

Los distintos agentes de interés pueden tener distintos puntos de vista sobre la importancia de difundir y usar los datos, dependiendo de sus niveles de gobierno (nacional, regional o local) y su experiencia en el uso de tal información. Es posible que cada uno se interese por diferentes datos agregados o diversos aspectos de los mismos. Los datos deben ser útiles tanto para aquellos que los recopilan como para sus potenciales usuarios, como legisladores, profesionales, ONG, autoridades nacionales, organizaciones internacionales e investigadores.

La difusión y el uso de los datos se verán influidos por las normas y la organización del sistema, pero existen requisitos de calidad internacionalmente aceptados que es importante tener en cuenta a la hora de considerar los distintos tipos de difusión y uso de los datos; se debe dar respuesta a estas cuestiones en la primera fase de planificación estratégica de la implantación. Se puede impulsar la difusión a través de acuerdos específicos para devolver los datos analizados a quienes los han recogido e introducido en el sistema (quienes los produjeron), y poniéndolos a disposición del público general con su divulgación en un sitio web, en informes publicados y en formato CD-ROM. Para permitir que los usuarios interpreten correctamente las estadísticas, los datos se deben publicar con una explicación de los métodos usados para la recogida, el procesamiento y el análisis, así como las limitaciones de los mismos, si las hay (ONU 2003). Un buen proceso de difusión y promoción sobre el uso de los datos también sirve para promover el sistema de recogida y su futuro desarrollo según vayan siendo visibles los resultados (lo producido).

Para que sean eficaces las actuaciones de prevención del maltrato infantil, son necesarios un análisis y una interpretación correctos de los datos recopilados (tanto basados en la población como en casos particulares), así como una presentación y una difusión adecuadas de los resultados. También es conveniente que los datos se presenten en informes centrados en el maltrato infantil, empleando un lenguaje sencillo y unas gráficas y tablas claras. Toda esta información debería estar a inmediata disposición de los medios de comunicación y de las organizaciones de derechos civiles.

Existen diversas estrategias para dar difusión a los datos:

- elaborar regularmente informes públicos, trabajos de investigación y hojas informativas
- organizar sesiones de formación sobre las metodologías usadas para mejorar la recogida de datos en sectores limítrofes o temas relacionados
- usar los medios de comunicación y de internet para compartir las conclusiones con público nacional e internacional
- organizar reuniones con grupos específicos de usuarios y de agentes de interés para compartir evaluaciones y discutir resultados y metodologías
- implicar a las autoridades locales, a quienes recogen los datos y a las organizaciones intermediarias en la difusión de las conclusiones a nivel local

El Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas señala 15 principios clave para la producción y difusión de las estadísticas europeas oficiales, y establece el entorno institucional en el que operan las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias (Marco de calidad para las estadísticas europeas). Con la adopción del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas, Eurostat y las autoridades estadísticas de los Estados Miembros de la UE se han comprometido con un enfoque global para obtener estadísticas de alta calidad. El decimoquinto principio se refiere a la difusión, especialmente a la *accesibilidad y claridad*: «Las estadísticas europeas deberían presentarse de forma clara y comprensible, difundirse de forma adecuada y conveniente y estar disponibles de forma imparcial, con metadatos y orientación de apoyo.» El Código de buenas prácticas también establece indicadores que se deben usar para evaluar el verdadero compromiso con estos principios. Los indicadores de accesibilidad y claridad son:

- Las estadísticas se presentan de tal forma que facilitan una interpretación adecuada y comparaciones significativas.
- Los servicios de difusión utilizan una tecnología moderna de información y comunicación y, si procede, una copia impresa tradicional.
- Cuando sea posible se suministran análisis a medida y se hacen públicos.
- Se puede permitir el acceso a los microdatos a efectos de investigación. Dicho acceso está sometido a protocolos estrictos.
- Los metadatos están documentados con arreglo a sistemas de metadatos normalizados.
- Se mantiene informados a los usuarios sobre la metodología de los procesos estadísticos y la calidad de la producción estadística respecto a los criterios de calidad del Sistema Estadístico Europeo (SEE).

Capítulo IV. La dimensión metodológica

4.1. Aspectos relativos a la recogida de datos y la obtención de datos estadísticos a partir de actividades administrativas

En los siguientes apartados se estudian algunos aspectos técnicos y de calidad en la ejecución de los análisis estadísticos fruto de la recogida de datos y los datos administrativos.

4.1.1. Recogida de datos y datos administrativos: conceptos y definición

- *La recogida de datos se refiere a cualquier proceso cuyo objetivo sea obtener o ayudar a obtener datos.*

La recogida se realiza solicitando y obteniendo los datos pertinentes de individuos u organizaciones a través de la vía correspondiente. La captura de datos se refiere a cualquier proceso que convierte la información facilitada por un participante en un formato electrónico que pueda ser utilizado en procesos posteriores. A veces los datos se capturan como parte del proceso de recogida en estudios que emplean herramientas como CAPI y CATI.

Algunos factores generales que tener en cuenta respecto a la recogida de datos son:

- la financiación disponible para desarrollo estadístico suele ser limitada. Es necesario definir con la mayor precisión posible los gastos probables de este tipo de recogida;
- el estado actual de desarrollo estadístico;
- la disponibilidad de expertos en plantilla;
- la disponibilidad de tecnologías de información.

- *Los registros administrativos son datos recogidos para llevar a cabo distintos programas no estadísticos. Sin embargo, pueden convertirse en fuentes para análisis estadísticos.*

Cuando se utilizan datos administrativos para fines estadísticos, como ya se ha explicado, es importante entender el contexto en el que la organización administrativa creó los datos (por ej. legislación, objetivos empresariales), ya que influye enormemente en la cobertura y el contenido de los datos, los conceptos y las definiciones usados, la frecuencia de la recogida, la calidad de los datos registrados y su estabilidad en el tiempo.

Hay que tener presente la razón fundamental de la existencia de este tipo de registros: son resultado de un programa administrativo creado por razones administrativas. Con frecuencia los usos estadísticos de estos registros eran desconocidos cuando se empezó a usar el programa, y el organismo estadístico invariablemente tiene una influencia limitada en el desarrollo del mismo. Por eso, cualquier decisión relativa al uso de registros administrativos debe estar precedida por una valoración de los mismos para conocer su cobertura, contenido, conceptos y definiciones, la garantía de calidad y los procedimientos de control implantados por el programa para asegurar su calidad, la frecuencia de los datos, la puntualidad con que se reciben los datos de los organismos estadísticos y la estabilidad del programa con el paso del tiempo.

Obviamente, el coste derivado de obtener los registros administrativos también es un importante factor para decidir si se opta por usarlos.

Estos registros presentan diversas ventajas tanto para analistas como para un organismo estadístico. La demanda de estadísticas en todos los aspectos de la vida, la sociedad, la economía, etc. sigue aumentando. Algunos usos estadísticos son:

- uso del marco de estudio, directamente como marco o para complementar el ya existente;
- sustitución de la recogida de datos;
- uso en modificación y sustitución;
- disposición directamente en tablas;
- uso indirecto en las estimaciones (por ej. como información auxiliar para calibrar una estimación, para análisis comparativos); y

- vi. evaluación de estudios, como la garantía de calidad de los datos (por ej. comparación de las estimaciones del estudio con estimaciones de un programa administrativo relacionado).

Una buena práctica es usar los registros administrativos siempre que constituyan una alternativa más económica que la recogida de datos directa. Como sucede con cualquier programa de adquisición de datos, se puede plantear usar estos registros para fines estadísticos según la relación que haya entre coste y beneficios. Estos registros presentan la enorme ventaja de que evitan nuevos gastos en recogida y ahorran esfuerzos al encuestado, siempre que la cobertura y el marco conceptual de los datos administrativos sean compatibles con la población objetivo. Según el uso, a menudo resulta útil combinar una fuente administrativa con otra fuente de información.

Si se usan datos administrativos, es posible que el organismo de estadísticas tenga que aplicar algunos (normalmente pocos) de los pasos del estudio, ya que muchos de estos pasos (por ej. recogida directa y captura de datos) corren a cargo de la organización administrativa. Como resultado, es preciso contar con unas pautas que indiquen cómo compensar cualquier diferencia en los objetivos cualitativos de la organización fuente (por ej. para compensar la calidad al término de la captura de datos, que con frecuencia no se controla).

4.1.2. Principales tipos de estudios de investigación

El término «estudio» se usa aquí genéricamente para cubrir cualquier actividad en la que se recojan o se obtengan datos estadísticos, como:

- censos, que tratan de recoger datos de todos los miembros de la población
- estudios de muestras, en los que los datos se recogen de una muestra (normalmente aleatoria) de la población
- recogida de datos a partir de registros administrativos, en los que los datos se obtienen de los registros originalmente guardados para propósitos no estadísticos (con frecuencia se usan para el seguimiento de casos atendidos por el servicio o la institución en cuestión)
- extraídos de actividades estadísticas: los datos se estiman, modelan o se obtienen por cualquier otro método a partir de las fuentes de datos estadísticos ya existentes.

La primera técnica es difícil de aplicar a este tipo de investigación dado que es problemático identificar a la población que nos ocupa. Es más, aunque desde un punto de vista teórico un estudio del censo podría arrojar buenas estimaciones, en la práctica esta idea podría ser muy problemática: el elevado coste del estudio de investigación, la calidad de los datos recogidos y la imposibilidad de contactar con todas las unidades aconsejan usar restringir el tipo de investigación al tema básico en este contexto.

Los estudios de censos pueden no ser la mejor opción en todos los casos. Por ejemplo, si los planificadores estadísticos están interesados sólo en estimaciones de la incidencia nacional de determinado fenómeno, un muestreo puede ser una opción más económica y rápida que un censo. La precisión no siempre es necesaria para dar respuesta a ciertas preguntas; lo principal es que la elección entre el censo y el estudio de muestras represente un equilibrio. Ambos enfoques están sujetos a error, ambos precisan técnicas de control de calidad y ambos pueden ser útiles dependiendo del nivel de precisión y detalle necesario.

Algunas de las ambigüedades típicas en los análisis de coste-beneficio se pueden reducir con un enfoque que haga un amplio uso de diversos estudios y pruebas previas, como:

- *Estudios de viabilidad*, para determinar si la información necesario es fácil de conseguir a partir de los registros existentes;
- *Pruebas previas*, para determinar si ciertos cuestionarios o preguntas de investigación ofrecen la información necesaria;
- *Estudios piloto*, para probar el valor de series o estudios a gran escala, probando primero con la implantación de pequeños prototipos locales o regionales;
- *Estudios metodológicos*, en los que se invierte específicamente para diseñar y poner a prueba la relación coste-eficacia de los procedimientos de recogida de datos.

4.1.2.1. Datos administrativos del censo: ventajas y desventajas

Como ya se ha mencionado en la introducción, los datos administrativos representan la fuente primaria para la recogida de datos sobre maltrato y abuso. Por tanto, lo que los caracteriza es el objetivo administrativo de la recogida.

Podemos analizarlos para elaborar estadísticas descriptivas simples, como frecuencias, porcentajes, índices e índices de variación, que pueden responder a varias cuestiones básicas sobre tamaño, características y cambios en las unidades de estudio.

Los datos administrativos ofrecen gran cantidad de información de bajo coste para fines estadísticos. Sin embargo, existen limitaciones en el uso de este tipo de datos, ya que su recogida se diseña y ejecuta con distintos objetivos. En concreto:

- la población estadística objetivo puede no coincidir con la registrada en los datos administrativos. Esta situación es probable para fenómenos como el del maltrato y el abuso infantiles, ya que en muchos casos se ocultan, por lo que no podrán captarlo los datos administrativos, que sólo cubren los maltratos conocidos por las autoridades;
- también pueden darse problemas de cobertura si los fines administrativos de la recogida pueden influir potencialmente en dicha cobertura. Por ejemplo, si se otorga financiación según el número notificado de menores maltratados, la institución administrativa puede verse tentada de registrar más casos de malos tratos de los que realmente se conocen;
- los conceptos, definiciones y clasificaciones adoptados en la recogida de datos administrativos puede no coincidir con las necesidades del investigador. Por ejemplo, una clasificación distinta entre tipologías de maltrato no permitiría una comparación entre distintos niveles de datos;
- la calidad de los datos recogidos con fines administrativos puede no ser suficiente para las necesidades estadísticas, especialmente en variables que nos son fundamentales para la ejecución de procesos administrativos;
- no se puede garantizar que la recogida de datos haya finalizado a tiempo para la información estadística.

En general, un uso más amplio de los datos administrativos puede ser favorable para muchos sectores importantes, para aumentar la disponibilidad de información estadística y reducir sensiblemente los costes. Se pueden usar los datos administrativos junto con los datos procedentes de estudios de investigación para obtener estimaciones indirectas, por ejemplo, de casos ocultos. Un procedimiento muy frecuente consiste en realizar una validación cruzada de casos de distintas fuentes administrativas para estimar el tamaño de la población oculta. Así se ha procedido, por ejemplo, en la estimación del consumo de drogas ilegales, comparando los datos notificados por hospitales, por el sistema judicial y por prisiones.

En la medida de lo posible, es de gran utilidad tener influencia en el desarrollo del sistema de información. Si se crea de modo que permita la recogida de datos administrativos para fines estadísticos, podría aumentar el uso de este tipo de datos y facilitar el análisis estadístico.

Como se ha tratado en el Capítulo 3, es importante que los datos se recojan y se usen de forma legal. Las Leyes de Estadística ofrecen a los organismos estadísticos acceso a los registros administrativos para fines estadísticos. Tal posibilidad es importante porque este uso puede no haber sido previsto por quienes proporcionaron originalmente la información. Es más, los protocolos deberían estar preparados para explicar y justificar el valor público y la naturaleza inocua de este uso secundario de los datos.

Otros aspectos clave pueden contribuir a que el sistema de recogida de datos tenga una calidad aceptable:

- Colaboración entre el organismo de estadísticas y los diseñadores de un sistema administrativo nuevo o rediseñado. Ello puede ayudar a crear desde el principio requisitos estadísticos dentro de los sistemas administrativos. Oportunidades así son muy escasas, pero cuando se dan, el valor estadístico final de la participación del organismo de estadísticas puede superar con creces el tiempo empleado en el ejercicio.
- Mantener una relación continuada con quienes proporcionan los registros administrativos. Es preciso tener relación con el proveedor al comenzar a usar los registros administrativos; sin embargo, es aún más importante mantener en todo momento un estrecho contacto con él para que el organismo de estadísticas no se enfrente a cambios inminentes, y pueda incluso influir en ellos. El intercambio de

información estadística con el proveedor (por ej. sobre puntos débiles de los datos) puede ser valioso para el propio proveedor y dar lugar a una mejora en la fuente administrativa.

- Tener presente que la antigüedad de la fuente de datos administrativos y su alcance continuado suelen depender plenamente de la organización administrativa. Las consideraciones administrativas que dictaron en su día los conceptos, definiciones, cobertura, frecuencia, actualización y demás atributos del programa pueden sufrir cambios con el tiempo que distorsionen las series temporales derivadas de la fuente administrativa. Hay que ser consciente de tales cambios y tener en cuenta su influencia en el programa estadístico.
- Realizar evaluaciones continuas o periódicas de la calidad de los datos entrantes. Es importante asegurarse de que se efectúa un control de calidad, ya que el organismo de estadísticas no controla el proceso de recogida de datos. Esta evaluación puede consistir en la aplicación de controles y garantías tradicionales (como el uso de procedimientos y métodos de control de calidad estadísticos, reglas de modificación) cuando se reciben los datos, en comparaciones con otras fuentes o en estudios de seguimiento de muestras.

4.1.2.2. Muestras: ventajas y desventajas

En los estudios de muestras sólo se selecciona y analiza una pequeña parte de la población. Así se reduce el coste del estudio y es posible concentrarse en mejorar la calidad de los datos, aunque al seleccionar sólo a parte de la población se reduce la precisión de los resultados.

En general, el tipo de datos afecta a las conclusiones que se pueden extraer de los mismos. Por ejemplo, los datos censales muestran los procesos judiciales celebrados por casos de maltrato infantil, pero puede que no muestren la prevalencia real, ya que pueden existir circunstancias ocultas. En cambio, un estudio con adultos a los que se les pregunta sobre sus experiencias de maltrato cuando en su infancia sí debería ofrecer la prevalencia, aunque ésta será muy antigua. Es muy difícil preguntar a niños y niñas acerca de sus experiencias por diversas razones. Se usan métodos de muestreo para intentar estimar el tamaño de la población oculta, como los procedimientos de captura-recaptura y de «bola de nieve».

Existen diversos tipos de muestreo:

Muestreo simple aleatorio

En una muestra aleatoria, se da el mismo trato a todos los elementos del mismo marco y tienen las mismas oportunidades de resultar elegidos. La población no se subdivide ni se fragmenta. El muestreo suele realizarse sin sustitución (por ej. un sujeto sólo puede ser elegido una vez).

Muestreo estratificado

Cuando la población incluye distintas categorías, el marco se puede organizar en distintos estratos según estas categorías. Se selecciona entonces una muestra de cada estrato por separado, creando una muestra estratificada. Las dos principales razones para usar este tipo de diseño son, por un lado, para garantizar que determinados grupos de la población están suficientemente representados en la muestra y, por otro, para mejorar la eficiencia controlando mejor la composición de la muestra. En este segundo caso, como mejor se puede mejorar la eficiencia (sea con tamaños muestrales menores, sea con una mayor precisión) es variando la fracción de muestreo de un estrato a otro. El tamaño muestral suele ser proporcional al tamaño relativo de los estratos. Sin embargo, si la varianza difiere significativamente entre los estratos, será preciso ajustar los tamaños muestrales para que sean proporcionales a la desviación estándar de los estratos. Una estratificación desproporcionada puede ofrecer mayor precisión que la proporcionada. Típicamente, los estratos se debe elegir para:

- tener medias que difieran sustancialmente unas de otras
- minimizar la varianza dentro del estrato y maximizar la varianza entre los estratos

Muestreo por conglomerados

A veces resulta más económico «agrupar» la muestra de alguna forma, por ejemplo seleccionando a los participantes sólo en determinadas áreas o en determinados periodos de tiempo (en cierto sentido, casi todas las muestras están «agrupadas» en el tiempo, aunque esta

circunstancia raramente se tiene en cuenta en el análisis). Una vez se ha definido el grupo (o conglomerado), las distintas unidades dentro de un grupo (un tipo, como ciudades o tamaños poblacionales similares) se consideran intercambiables y se escoge entre ellos una muestra aleatoria sencilla.

El muestreo por conglomerados es un ejemplo del muestreo «bietápico» o «polietápico»: en la primera etapa se elige una muestra de áreas; en la segunda, se selecciona una muestra de participantes dentro de esas áreas.

Así se pueden reducir los costes de desplazamiento y otros gastos administrativos. También significa que no se necesita un marco muestral para toda la población, sino sólo para los grupos seleccionados.

El muestreo por conglomerados generalmente aumenta la variabilidad de las estimaciones muestrales por encima de la del muestreo aleatorio simple, dependiendo de cómo varíen los grupos entre sí, en comparación con la variación dentro del grupo.

Muestreo por cuotas

En el muestreo por cuotas, la población se segmenta primero en subgrupos mutuamente exclusivos, como en el muestreo estratificado. Se seleccionan entonces sujetos o unidades de cada segmento según una proporción especificada. Se suelen establecer cuotas de similar tamaño para garantizar la captura de todos los tipos de participantes y para que su representación sea la misma (por ejemplo, cuotas de sexo y edad).

Este segundo paso es el que hace que la técnica sea un muestreo no probabilístico. En el muestreo por cuotas, la selección de la muestra no es aleatoria. Por ejemplo, los entrevistadores pueden verse tentados de entrevistar a las personas que parecen más útiles; el problema es que estas muestras pueden estar sesgadas, ya que no todo el mundo tiene oportunidad de ser elegido. Su carácter no aleatorio es su mayor debilidad; la opción de cuotas frente a la de probabilidad ha sido objeto de controversia durante muchos años.

4.1.2.2.1. Método de muestreo

En cualquiera de los marcos vistos anteriormente se pueden emplear diversos métodos de muestreo, individualmente o en combinación.

Muestreo aleatorio

En el muestreo aleatorio, también conocido como muestreo probabilístico, todas las combinaciones de elementos del marco, o estrato, tienen una probabilidad conocida de producirse, pero estas probabilidades no son necesariamente iguales. Con cualquier forma de muestreo existe el riesgo de que la muestra no represente adecuadamente la población, pero con el muestreo aleatorio hay un gran corpus de teoría estadística que cuantifica el riesgo que permite elegir un tamaño muestral apropiado. Es más, una vez que se ha tomado la muestra, se puede computar el error de muestreo asociado a los resultados medidos. Con el muestreo no aleatorio no hay medida del error de muestreo asociado. Aunque estos métodos pueden ser más económicos, apenas tienen sentido ya que no se puede medir su calidad. Existen diversos modos de muestreo aleatorio. Por ejemplo, en el muestreo aleatorio simple cada elemento tiene la misma probabilidad de ser elegido, lo que puede no ser viable en muchas situaciones prácticas. Otros ejemplos de muestreo probabilístico son el muestreo estratificado y el muestreo polietápico.

Muestreo aleatorio apareado

Se trata de un método para asignar participantes a grupos en los que los pares de participantes se emparejan primero según alguna característica, y después se asignan individualmente de forma aleatoria a los grupos. El procedimiento para el muestreo aleatorio apareado puede aplicarse en los siguientes contextos:

- a) Dos muestras en las que los miembros están claramente emparejados, o han emparejado explícitamente por el investigador. Por ejemplo, medidas del CI en pares de gemelos idénticos.
- b) Aquellas muestras en las que el mismo atributo o variable se mide dos veces en cada sujeto, en distintas circunstancias. Se conoce comúnmente como medidas repetidas. Algunos ejemplos son los tiempos de un grupo de atletas en los 1.500m antes y después de una semana de entrenamiento especial.

Muestreo sistemático

Seleccionar cada 10^o nombre del listín telefónico se denomina muestreo sistemático de 1 a 10, que es un ejemplo de muestreo sistemático. Se trata de un tipo de muestreo no probabilístico a menos que el propio listín sea aleatorizado. Es fácil de aplicar y la estratificación inducida puede hacer que sea eficiente, pero es especialmente vulnerable a las periodicidades de la lista. Si existe periodicidad y el periodo es múltiplo de 10, habrá un sesgo. Es importante que el primer nombre elegido no sea simplemente el primero de la lista, sino que se seleccione para ser el enésimo, donde n es un número entero aleatorio en el rango 1...10-1. Cada décima muestra es especialmente útil para obtener un muestreo eficaz de las bases de datos.

Muestreo de conveniencia

También conocido como fortuito o accidental, es el método que se utiliza para elegir elementos arbitrariamente y de forma desestructurada dentro del marco, por ejemplo, los primeros 5 pacientes que precisan atención en un entorno sanitario. Aunque es casi imposible tratarlo con rigurosidad, es el método más utilizado en muchas situaciones prácticas. En el ámbito de la investigación de ciencias sociales, el muestreo de bola de nieve es una técnica parecida, en la que se usan sujetos de estudio existentes para captar más sujetos para la muestra.

4.1.3. La recogida de datos por registros agregados y registros individuales

El término «datos agregados» se refiere a los datos que resumen los atributos de una determinada población según un conjunto predefinido de indicadores. Como tales, la recogida de datos agregados implica definir un conjunto limitado de categorías de información y contabilizar entonces el número de casos que encajan en cada categoría en el curso de un determinado periodo de tiempo. La información procedente de dicho esquema de recogida se limita a categorías específicas definidas en el instrumento. No es posible manipular o volver a procesar los datos para dar respuesta a preguntas que incluyan categorías más detalladas que las definidas, ni tampoco realizar tabulaciones cruzadas no predeterminadas por dicho instrumento.

La recogida de datos agregados a menudo se ha usado en situaciones en las que los volúmenes de datos son muy grandes, o cuando los requisitos de información se han descrito muy detalladamente o no están sujetos a cambios a corto o medio plazo. En estas situaciones, la posibilidad de reducir los costes (con frecuencia asociada a la recogida de datos agregados) supera la inherente pérdida de flexibilidad analítica.

Las principales ventajas de recoger datos agregados frente a datos individuales es que se reduce la cantidad de información que recibe el organismo de estadísticas, y que se reducen también las exigencias para el análisis, ya que se reciben los datos con el mismo nivel de agregación que se usará para su notificación, normalmente en formato tabular. Otra ventaja es que la recogida de datos agregados a veces puede resultar más económica y más fácil de procesar, especialmente en un entorno no informatizado.

En la recogida de datos agregados, la elección del nivel de agregación es crucial y depende de diversas consideraciones, como:

- a) el nivel de detalle necesario en el análisis y los resultados;
- b) el tipo de base de datos que se construye;
- c) la capacidad para gestionar datos en el organismo de estadísticas;
- d) la capacidad de quienes aportan los datos;
- e) el sistema de recogida de datos, (si es centralizado, descentralizado o una combinación de ambos).

Por otro lado, la recogida de datos de registros individuales se centra en un conjunto predefinido de variables para cada miembro de una población concreta. Dado que este tipo de recogida almacena un registro distinto para cada caso, así como información sobre cada variable para cada caso, se puede realizar una tabulación cruzada u otro tipo de combinaciones para analizar y responder a cuestiones relativas a cualquiera de las variables que recoge. La capacidad inherente de responder a preguntas *ad hoc* al nivel del caso individual ofrece considerable flexibilidad e interés.

En situaciones en las que se describen complejos procesos o en las que el volumen de datos es relativamente pequeño, la recogida de datos de registros individuales presenta una clara ventaja. En entornos en los que se trabaja con pequeños volúmenes de datos, además, la

recogida de datos agregados puede no redundar siempre en una reducción significativa de los costes. La recogida de datos de registros individuales cuenta con la ventaja añadida de que facilita la verificación de los datos y la valoración de la calidad de los mismos, consideración muy a tener en cuenta para garantizar la fiabilidad de las estadísticas. La experiencia adquirida en la recogida de datos de numerosas jurisdicciones muestra que quienes suministran y quienes usan los datos deben confiar ampliamente en los mismos. El mejor mecanismo para fomentar esta confianza es facilitar la verificación y el análisis de los datos lo más detalladamente posible.

Sin embargo, los datos de registros individuales cuentan con varias *ventajas* de importancia respecto a los datos agregados. El nivel de detalle de los datos de registros individuales es mucho mayor, lo que aumenta significativamente la flexibilidad del análisis de los datos. Dado que permiten usar tabulación cruzada para cualquier combinación de variables, los datos de registros individuales pueden dar respuesta a gran variedad de preguntas *ad hoc* que con frecuencia no pueden responderse con la recogida de datos agregados. Además, los datos de registros individuales mejoran notablemente la capacidad de sistema para verificar la calidad de los datos mediante procedimientos y normas de validación. Con el acceso a cada registro, es posible identificar y corregir numerosos problemas cualitativos. Cuando las fuentes lo permiten, los registros individuales deben tener preferencia por encima de los datos agregados.

La primera consideración, el nivel de detalle necesario para el análisis, es tal vez el más decisivo. Si quienes planifican la recogida de datos preparan perfiles detallados de las tabulaciones que quieren elaborar, será menos probable que comentan errores al determinar los niveles apropiados de agregación. El ámbito de la agregación varía dependiendo de los usos que se pretenda dar a las estadísticas, pero hay dos dimensiones que se usan casi universalmente: un marco temporal y las clasificaciones jurisdiccionales, burocráticas o geográficas.

La recogida tanto de datos agregados como de registros de datos individuales exige un nivel básico de soporte administrativo. En general, cuanto menor es el volumen de los datos, menores serán las diferencias de soporte administrativo entre los dos enfoques. Así, en muchos casos el ahorro potencial de la recogida de datos agregados puede no superar la potencial pérdida de flexibilidad e interés de los datos.

En un sistema estadístico, el tiempo es un criterio de agregación, como el número de malos tratos denunciados o el número de delincuentes encarcelados en un determinado año. Por ejemplo, una oficina estatal o provincial puede recoger de forma centralizada los datos de registros individuales de colaboradores locales, en tanto que los datos agregados se envían desde la oficina estatal o provincial a un depósito nacional para usarlos en la publicación de estadísticas nacionales.

4.1.3.1. Enlace de registros

Cuando se combinan datos de más de una fuente administrativa, se debe prestar especial atención a reconciliar las posibles diferencias de conceptos, definiciones, fechas de referencia, cobertura y estándares de calidad de los datos de cada fuente. Ejemplo de ello son los ámbitos de educación y sanidad, los archivos y registros policiales, así como el número de nacimientos y matrimonios en el Registro Civil, el número de permisos de conducción otorgados y de vehículos registrados, que proceden de diversos organismos y agencias gubernamentales.

El enlace de registros se usa para crear un marco, eliminar duplicados de los archivos, o combinar archivos para poder estudiar las relaciones entre dos o más elementos de distintos archivos. En el pasado, gran parte del trabajo de enlace de registros se realizaba manualmente o mediante normas elementales creadas al efecto. Actualmente, existen técnicas para cotejar datos informáticamente basadas en modelos matemáticos formales que se pueden examinar tanto con métodos estadísticos como con métodos aceptados de otro tipo.

Las preocupaciones sobre la privacidad que pueden surgir al usar una sola fuente administrativa se multiplican cuando se enlaza con otras fuentes. En estos casos, los sujetos pueden no ser conscientes de que se está combinando información facilitada en dos ocasiones distintas. Se ha diseñado una Política sobre Enlace de Registros para garantizar que el interés o valor público de cada enlace de registros supera cualquier intromisión en la privacidad que pueda representar. No siempre es fácil combinar una fuente administrativa con otra fuente de información, especialmente si no se dispone de una clave de emparejamiento común y se están usando técnicas de emparejamiento de registros. En este caso, se debe elegir el tipo de metodología de enlace (por ejemplo, emparejamiento exacto o emparejamiento estadístico) de

acuerdo con los objetivos del programa estadístico. Cuando el objetivo es crear y mantener un marco, modificarlo, sustituirlo o ponderarlo, es aconsejable el emparejamiento exacto. Cuando se enlazan fuentes para realizar análisis de datos que serían imposibles de otro modo, se puede usar un emparejamiento estadístico, por ejemplo para emparejar (aparear) registros con propiedades estadísticas similares.

4.1.4. Aspectos relativos al uso de los datos

4.1.4.1. Pautas generales de calidad en los sistemas de recogida de datos

La calidad de la información de los resultados estadísticos se define en base a algunos elementos generales que indican hasta qué punto la información es utilizable para los usuarios. Estas dimensiones cualitativas están interrelacionadas, aunque no hay un modelo eficaz para unificar todas estas características de calidad en un solo indicador. Es preciso gestionar adecuadamente todas y cada una de las dimensiones para que se pueda usar la información; un error en cualquiera de ellas restará utilidad a la información o incluso hará que sea inservible. A continuación se explican estos criterios:

Dimensiones de calidad de información

<i>Relevancia</i>	Señala hasta qué punto satisface las necesidades reales de los usuarios. Su objeto es examinar si la información disponible arroja luz sobre los aspectos de mayor importancia para los usuarios. Evaluar la relevancia es una cuestión subjetiva que depende de las variables necesidades de los usuarios. El reto para el Organismo es sopesar y equilibrar las necesidades en conflicto de usuarios actuales y potenciales para crear un programa que consiga satisfacer lo más posible las necesidades más importantes dentro de los límites de las fuentes.
<i>Precisión</i>	Refleja hasta qué punto la información estadística describe correctamente los fenómenos para cuya medida fue diseñada. Normalmente se caracteriza en términos de error en las estimaciones estadísticas, y tradicionalmente se descompone en sesgo (error sistemático) y varianza (error aleatorio). También se puede describir según las principales de error que potencialmente causan imprecisiones (por ej. cobertura, muestreo, respuesta, no respuesta).
<i>Actualización</i>	Se refiere al lapso entre el punto de referencia (o el final del periodo de referencia) al que pertenece la información y la fecha en que se puede disponer de tal información. Típicamente se busca un equilibrio entre la actualización y la precisión. La actualización de la información influirá en su relevancia.
<i>Accesibilidad</i>	Se refiere a la facilidad con que el Organismo puede obtener la información estadística. Por ejemplo, la facilidad con que se puede determinar la existencia de información; también puede determinar si es apropiado el modo o el medio por el que se va a acceder a dicha información. Para algunos usuarios, el coste de la información también puede enmarcarse dentro de la accesibilidad.
<i>Interpretabilidad</i>	Refleja la disponibilidad de información y metadatos suplementarios, necesarios para interpretar y utilizar la información adecuadamente. Dicha información suele referirse a los conceptos subyacentes, las variables y clasificaciones empleadas, la metodología de la recogida y el procesamiento de los datos, y las indicaciones sobre la precisión de la información estadística.
<i>Coherencia</i>	Señala hasta qué punto se puede combinar la información estadística con otros datos estadísticos dentro de un amplio marco analítico y en el tiempo. El uso de estándares en conceptos, clasificaciones y poblaciones objetivo fomenta la coherencia, al igual que el uso de una metodología común entre los estudios de investigación. La coherencia no implica necesariamente plena consistencia numérica.

Pautas de calidad de Statistics Canada

La calidad de actividades estadísticas derivadas también viene determinada en gran parte por la calidad de las partes componentes: recogida de datos, captura, elaboración, muestras, recepción y registro de datos, etc. En la ejecución de cualquier recogida de datos existen operaciones técnicas estándar de recogida de datos que se deben realizar en el momento adecuado del proceso. A continuación se muestran algunas (Fuente: Statistics Canada):

Al diseñar procesos de recogida de datos, especialmente en la modificación y codificación, asegurarse de que se aplican los procedimientos a todas las unidades de estudio de forma consistente y sin errores, en la medida de lo posible. Es deseable que haya automatización. Permitir que el personal o el sistema puedan derivar los casos complicados a un reducido número de expertos. Centralizar el procesamiento para reducir costes y simplificar el proceso y aprovechar el conocimiento de los expertos. Dado que pueden darse resultados inesperados en la recogida de datos, usar procesos que puedan adaptarse si es necesario realizar los cambios en pro de la eficiencia.

Controlar la frecuencia de modificaciones defectuosas, el número y el tipo de correcciones aplicadas por cada estrato, el modo de recogida, el tipo de procesamiento, el dato y el idioma de recogida. Esto ayudará a evaluar la calidad de los datos y la eficacia de la función de modificación.

Establecer para todas las operaciones de recogida de datos unos procedimientos de control de muestras apropiados. Tales procedimientos rastrean el estado de las unidades de muestreo desde el inicio hasta la finalización de la recogida de datos, de modo que los entrevistadores y los gestores de la recogida pueden evaluar el progreso en todo momento. Los procedimientos de control de muestras y la información que se obtiene de ellos también se utilizan para garantizar que todas las unidades de muestreo se procesan pasando por todas las fases de recogida y captura de datos, al término de las cuales se registra el estado final.

Aprovechar la tecnología disponible para mejorar la eficiencia y la calidad de los procesos de recogida y captura de datos. Los últimos avances de las tecnologías informáticas y de la comunicación ofrecen opciones para reducir notablemente los costes y los riesgos asociados a estos procesos. Por ejemplo, las entrevistas asistidas por ordenador (tipo CAPI y CATI); la grabación de datos electrónicos (EDR, por sus siglas en inglés) a través de internet; la introducción de datos automatizada (utilizando reconocimiento inteligente de caracteres – ICR, por sus siglas en inglés); y la codificación automatizada mediante reconocimiento de textos (ACTR, por sus siglas en inglés) son enfoques que aprovechan las tecnologías disponibles.

Controlar la entrega de cuestionarios impresos en las encuestas por correo postal para garantizar que cada unidad seleccionada para el estudio recibe el cuestionario adecuado. Una vez devuelto el cuestionario, verificar la precisión de la cobertura informativa y la calidad de los datos facilitados. En algunos casos puede ser necesario realizar entrevistas de seguimiento. Cuando no se recibe ningún cuestionario, es necesario realizar actividades de seguimiento para determinar el estado de la unidad y obtener la información faltante. A lo largo de todas estas etapas, establecer un sistema para ir informando sobre los avances en el estado cada unidad.

El personal encargado de las entrevistas y de la captura de datos es un elemento clave para las operaciones de recogida y captura de datos. Asegurarse de que dispone de la formación y las herramientas adecuadas.

Asegurarse de que se contacta en el momento correspondiente con el participante o con la persona apropiada dentro de la organización o la familia participante, de modo que se pueda disponer fácilmente de la información. Permitir que los encuestados participantes faciliten los datos con el método y el formato que estimen conveniente; así aumentarán las tasas de respuesta y mejorará la calidad de la información obtenida.

Instaurar sistemas de control eficaces para garantizar la seguridad de la captura, la transmisión y el tratamiento de los datos. Evitar la pérdida de información, y la consiguiente pérdida de calidad, a causa de errores humanos o del sistema.

La captura manual de datos a partir de cuestionarios impresos o imágenes escaneadas está sujeta a errores de transcripción. Incorporar la modificación *online* para errores que se puedan corregir (por ej. modificaciones que identifiquen los errores de tecleo). Registrar dichos casos para su posterior revisión y análisis.

Implantar procedimientos de verificación para evaluar el grado de cumplimiento de los niveles preestablecidos y de las tasas de error de transcripción.

Utilizar métodos de control de calidad estadísticos para evaluar y mejorar la calidad de las operaciones de recogida y captura. Recoger y analizar medidas y resultados de control de calidad para que ayuden a identificar las principales causas de error. Proporcionar informes de estado a gestores, personal, especialistas en la materia y metodólogos. Estos informes deben contener información sobre frecuencia y origen de los errores. Existen diversas herramientas informáticas de ayuda en este sentido.

Utilizar medidas de calidad y productividad para ofrecer información al nivel del entrevistador o del gestor, y para identificar elementos causantes de error en el diseño del medio de recogida o de procesamiento.

Utilizar los subsiguientes procesos de estudio para reunir información de utilidad sobre la calidad, que puede servir para decidir si las herramientas y los procedimientos de recogida y captura requieren cambios para futuros ciclos de investigación. Por ejemplo, las fases de modificación y análisis de los datos pueden sugerir que existe un sesgo u otros problemas en la recogida.

4.1.4.2. Equilibrio entre la relevancia de los datos y el esfuerzo del participante encuestado

Los organismos de estadísticas también comparten con muchos encuestados la preocupación sobre el creciente esfuerzo de respuesta en los estudios. Los encuestados también reaccionan negativamente si piensan que ya han facilitado información parecida (por ej. ingresos) a programas administrativos o a otros estudios. Como los registros administrativos ya existen, no exigen el coste de la recogida de datos directa ni imponen un esfuerzo adicional a los encuestados. Es importante señalar que la revolución tecnológica también ha permitido a los organismos de estadísticas superar sus limitaciones al procesar con grandes conjuntos de datos. Por todas estas razones, los registros administrativos son cada vez más fáciles de utilizar y se emplean para fines estadísticos.

Las estadísticas elaboradas con un instrumento de recogida de datos deben tener la mayor relevancia posible para sus usuarios; este punto es vital, ya que la recogida de datos y la notificación requieren la participación y el apoyo de una amplia variedad de personal. Si la información recopilada con el instrumento de recogida de datos no es relevante, el esfuerzo de la administración pública será mayor que el beneficio obtenido, y no será posible mantener la asistencia necesaria para tal esfuerzo. Por consiguiente, los responsables deben ser sensibles al hecho de que recoger datos supone un verdadero esfuerzo para los participantes. Se debe hacer todo lo que esté en nuestra mano para minimizar tal esfuerzo y asegurarse de que la información recogida resulta lo más valiosa posible para el mayor número de usuarios. Un programa estadístico sólo puede tener éxito si logra equilibrar el esfuerzo de los encuestados y la relevancia de los datos.

Los participantes, quienes facilitan los datos, especialmente las personas y las organizaciones que rellenan cuestionarios (invariablemente sin remuneración), son la fuente más valiosa de obtención de datos para el estudio. Para procurar la continuidad de la cooperación es fundamental minimizar el esfuerzo de los participantes. Como mejor se pueden resolver las lagunas y las incoherencias de los datos es consultando a los propios participantes durante la recogida de datos o inmediatamente después. Dado que las operaciones de recogida y captura de datos tienen un gran impacto en la calidad de los mismos, es altamente recomendable utilizar los instrumentos apropiados para medir la calidad y el rendimiento, de modo que se puedan gestionar estos procesos y ofrecer medidas objetivas a supervisores y usuarios. Durante todo el proceso hay que tomar las medidas oportunas para salvaguardar la confidencialidad de la información recogida.

Al igual que sucede con los datos obtenidos de un estudio, los datos administrativos también están sujetos a una tasa de no respuesta parcial y total. En ocasiones, la falta de actualización en la obtención de todos los datos administrativos da lugar a una tasa aún mayor de no respuesta. A menos que se pueda identificar a las personas que no responden y obtener una respuesta, será necesario desarrollar un procedimiento de sustitución o un peso ponderado para compensar esta insuficiencia. Por lo tanto, y como parte del proceso de sustitución, hay que identificar con especial atención las unidades activas y/o inactivas. También puede ser necesario realizar sustituciones o transformaciones cuando las unidades no faciliten datos con regularidad deseada (por ej. semanal o trimestralmente, si se desea mensualmente).

Hay que tener en cuenta que si la información que los participantes ofrecen a la fuente administrativa puede suponerles un beneficio o un perjuicio, pueden existir sesgos en la información. Cabe la posibilidad de que sea necesario realizar estudios especiales para evaluar y entender estas fuentes de error. En este campo, el sesgo puede proceder de actitudes y creencias personales de los profesionales (sesgo del trabajador), que influyen en la observación e interpretación de los hechos; de una pérdida o exclusión de casos (sesgo por falta de notificación o falsos negativos); exceso de representación de casos (sesgo por exceso de notificación o falso positivo); y errores en la notificación (sesgo de notificación).

Las medidas de gastos, rendimiento y calidad obtenidas durante la recogida de datos permiten al director del estudio decidir si es necesario modificar o rediseñar el proceso, y conocer los costes reales de los gastos de envío, telefónicos, informáticos y de recursos humanos. Algunas importantes medidas de calidad son: tasa de respuesta, tasa de procesamiento de errores, tasa de seguimiento, y contabilización de no respuesta razonada. Cuando se dispone de estas medidas en todos los niveles en que se realizan estimaciones, y en distintas etapas del proceso, podrán servir tanto de medidas de rendimiento como de medidas de calidad.

4.2. Consideraciones técnicas sobre los registros y los sistemas operativos de información

Independientemente de cómo se recopilan los datos, es necesario contar con un sistema de procesamiento. Para que dicho sistema sea eficaz y esté bien planeado, se debe reflexionar sobre: los procedimientos y las fases del procesamiento; las necesidades de personal y de formación; las necesidades de equipamiento e instalaciones; los plazos de cada operación; y las necesidades y los recursos fiscales. Las decisiones sobre procedimientos y fases del procesamiento deben basarse en los análisis que se quieran realizar con los datos. Si, por ejemplo, se definen con precisión qué tabulaciones (tablas) se proponen, se puede planificar específicamente el procesamiento para responder a estas necesidades.

Una de las cuestiones más trascendentes en el procesamiento de datos se refiere al papel que desempeñan los ordenadores, como la tecnología de microordenadores. En primer lugar, se revisarán los principales procesos y fases del procesamiento de datos: por ejemplo, la recepción y el registro de los mismos, su protección y almacenamiento, su modificación y su análisis.

4.2.1. Recibir y registrar datos

Los datos se pueden recibir y registrar de distintas formas. Como ya se ha dicho, se pueden recibir en formularios de registro único o ya registrados en hojas de contabilización. En un entorno automatizado, los datos legibles mecánicamente se pueden transmitir directamente a la oficina receptora. Los datos se pueden leer diaria, semanal, mensual, trimestralmente o en cualquier otro modo por lotes. Se pueden recibir en un solo lote, como sucede con los resúmenes de investigación, y convertirse en otro lote para introducirlo en el sistema de información. Pueden ser recopilados por un organismo, que los introduzca en su propio sistema de información o que los remita a un segundo organismo para que sea éste quien los introduzca en el sistema. Con demasiada frecuencia, el diseño de las formas de registro y la documentación de las normas de codificación y clasificación se abordan como si se tratara de un tema trivial o técnico. Como ya se ha visto en capítulos anteriores, las decisiones relativas a qué se registra y cómo se registra son un elemento crucial. Es importante que la documentación facilitada sobre procedimientos y normas sea clara, y que el personal reciba formación formal sobre cómo registrar y modificar los datos.

4.2.2. Tecnologías de almacenamiento de datos

Software (programas informáticos)

El desarrollo de aplicaciones para el procesamiento de estadísticas sobre justicia penal exige mucho tiempo y conocimientos técnicos. Con la disponibilidad cada vez mayor de paquetes de *software* comerciales para distintas aplicaciones, una buena alternativa sería usar estos *software*, en vez de desarrollar programas personalizados para este fin. Sin embargo, y dado que es difícil que uno o varios paquetes puedan satisfacer por completo las necesidades

de procesamiento de datos, casi siempre es necesario realizar ajustes de programación y personalizar de alguna manera estos programas. No obstante, el uso de un *software* apropiado puede reducir sustancialmente los costes de desarrollo y el esfuerzo de programación, incluso si es necesario algún tipo de adaptación. Así, la adquisición de un paquete de *software* para guardar los registros, modificar los datos y crear tablas puede ser especialmente beneficiosa en países que tienen un presupuesto limitado y no disponen de suficiente personal con formación en sistemas. Con la gran cantidad y diversidad de paquetes, una decisión muy importante será la elección del *software* adecuado. Si no se elige bien, el valor de los resultados puede verse sensiblemente mermado. Por tanto, es importante que antes de adquirir el programa el personal encargado del procesamiento de los datos pueda aprender y aprenda y se actualice, en la medida de lo posible, con los paquetes de *software* disponibles. Para evaluar la idoneidad de cualquier paquete hay que dar respuesta a las siguientes cuestiones:

a) Capacidades: ¿El paquete está diseñado para responder a las necesidades específicas en cuestión? ¿Se ha utilizado satisfactoriamente para la aplicación en cuestión? ¿Se han documentado los resultados de pruebas o de las respuestas de otros usuarios? ¿Las capacidades estadísticas y numéricas del paquete son adecuadas para procesar el volumen de datos en cuestión?

b) Requisitos de hardware: ¿El paquete puede trabajar con los equipos y la configuración actuales? ¿Se ha usado satisfactoriamente con equipos similares?

c) Soporte: ¿Hay documentación apropiada para el personal técnico? ¿Puede ofrecer ayudas de formación e instrucción? ¿El paquete ofrece acceso fácil y continuado a ayuda técnica? ¿El programa cuenta con el respaldo de una organización accesible y fiable?

d) Facilidad de uso y coste: ¿El programa resulta fácil de aprender? ¿Es económico?

Hardware (equipo informático)

Cronológicamente, la decisión sobre el *hardware* y demás equipo debe ser la última en tomarse. Lo recomendable es invertir en el *hardware* según la funcionalidad definida del sistema y los requisitos de seguridad¹, y no a la inversa. El equipo informático depende en gran medida del nivel del programa estadístico en cuestión, del volumen y el tipo de datos que se van a procesar, y de los tipos de análisis que se van a efectuar. La compra y la instalación de un sistema informático puede ser un proceso costoso y de larga duración. Si una Oficina de estadísticas no dispone de un sistema informático aceptable puede, como primer paso, explorar la disponibilidad y la adecuación de la instalación informática de otras agencias gubernamentales, además de estudiar la posibilidad de negociar el acceso a ordenadores universitarios o comerciales. Como se ha señalado, la centralización de instalaciones informáticas se ha entendido a menudo como una forma de reducir los gastos y usar con eficiencia los escasos recursos humanos. En cierto sentido, las exigencias de espacio y de dinero de las unidades centrales (*mainframe*) hacen que su centralización sea inevitable. La llegada de microordenadores relativamente económicos y de gran potencia, junto con la introducción de plataformas abiertas, ha permitido una mayor flexibilidad al considerar el grado de centralización de las operaciones. Hoy día, la elección de un sistema informático puede reflejar más fácilmente la organización del sistema de estadísticas de justicia penal y su grado de centralización. En un sistema informático descentralizado, resulta especialmente importante garantizar la compatibilidad del *hardware* y del *software* adquiridos. Si se piensa implantar un nuevo sistema, lo primordial será elegir el concepto de sistema informático: soluciones centralizadas en una unidad central (o *mainframe*), soluciones centralizadas en el cliente/servidor, o soluciones descentralizadas. Además, es igualmente aplicable a muchas de las preguntas que se plantean sobre los paquetes de *software*. Algunas de las más importantes son:

- a) la capacidad del sistema en relación con las necesidades específicas en cuestión;
- b) la compatibilidad con el equipo existente;
- c) la capacidad del fabricante o del proveedor para ofrecer servicio, soporte técnico y formación;
- d) la cuota de mercado global del fabricante y su presencia en el país;
- e) el coste;
- f) la necesidad de disponer de unidades de almacenamiento de datos aisladas para salvaguardar la privacidad.

¹ Normalmente, el *hardware* de almacenamiento de datos debe estar aislado de otras redes informáticas.

4.2.3. Principios de seguridad de los datos y aspectos éticos

Como se ha visto en capítulos anteriores, gran parte de los datos contenidos en los archivos sobre maltrato y abuso infantil es información sensible, lo que plantea diversas cuestiones sobre el mejor modo de proteger estos datos frente a accesos no autorizados, manipulaciones y usos indebidos. Especialmente en el ámbito de la justicia penal, es necesario contar con procedimientos de protección de la seguridad y de control del acceso a los datos para garantizar la integridad de las estadísticas de justicia penal. Por lo tanto, es importante que los datos se recojan y almacenen de tal forma que no puedan caer en manos equivocadas, y se demuestre que las personas que trabajan con tales datos son de confianza.

La idea de difundir información estadística a menudo choca con la moral tradicional y con el deber legal de salvaguardar la privacidad de las personas implicadas. La definición de violación de la privacidad que han adoptado los institutos de estadísticas nacionales se basa en el concepto de «identificabilidad de la unidad estadística», por ej. si los datos pueden ser usados para identificar y para perjudicar potencialmente al sujeto.

Las técnicas de protección de datos se aplican principalmente en:

- la violación de la discreción en la publicación de tablas estadísticas;
- la violación de la discreción en la publicación de datos elementales;
- la consulta de bases de datos disponibles *online*, en internet.

4.3. Procesamiento y análisis de datos

4.3.1. Procesamiento y análisis de datos: principios generales

El procesamiento de datos es un componente esencial para resumir e interpretar los datos. Deben procesarse de modo que se puedan efectuar los análisis adecuados. Para analizar completamente los datos, también puede resultar útil enlazarlos con otros recursos contextuales. Por ejemplo, los casos de maltrato y abuso se enlazarían con las condiciones de vida (sanidad, educación, pobreza, etc.) de quienes los sufren.

Para garantizar que los datos se procesan del mejor modo posible se deben observar dos puntos fundamentales:

- en las primeras etapas de cualquier investigación se debe identificar qué tipo de análisis es preciso para ayudar a especificar los tipos de datos y los elementos de información necesarios, así como el formato en que van a ser almacenados;
- el análisis estadístico debe ser cuantitativo y no de tipo social o político e interpretativo; el análisis debe correr a cargo de un equipo respaldado por expertos estadísticos.

El análisis se refiere al amplio espectro de perspectivas en que se pueden estudiar los datos del sistema para determinar sus características. Puede suponer el uso de procedimientos para ordenarlos en orden alfabético o cronológico, resumirlos mediante frecuencias, porcentajes, tasas y ratios, o preparar tabulaciones cruzadas más sofisticadas. En cada caso, para que el análisis sea correcto es necesario plantear una pregunta, un problema o un tema apropiados para orientar convenientemente el análisis; se debe usar un procedimiento, un método o una lógica adecuados para efectuar dicho análisis; y los analistas especializados deben tener acceso a los datos pertinentes. Es importante que los administradores y los legisladores entiendan que la simple acumulación de datos en una base no equivale a análisis. Para realizar los análisis oportunos es fundamental contar con preguntas correctamente formuladas, tener acceso a los datos adecuados y disponer de personal formado en la materia en cuestión.

Los análisis que se pueden realizar a partir de un conjunto de datos dependerán de cómo éstos han sido almacenados. Una de las decisiones más importantes que se han de tomar respecto al procesamiento de datos es si es preciso informatizarlos y de qué manera. Aunque casi todos los países tienen acceso a ordenadores, la capacidad de los computadores varía considerablemente de un estado a otro, y entre distintos organismos dentro de un mismo estado. Incluso cuando se dispone de recursos informáticos, puede haber diversos paquetes de datos informáticos muy distintos que no son compatibles entre sí, de modo que es posible que un organismo no pueda compartir información fácilmente con otro. A pesar del gran potencial del procesamiento automático de datos, muchos países siguen confiando en gran medida o al menos parcialmente en las operaciones administrativas manuales. De hecho, el procesamiento

manual suele tener presencia incluso en países con avanzados medios de procesamiento de datos, en tareas como la simple contabilización manual para comprobar la coherencia de los datos en los resultados preliminares. Resulta complejo y costoso introducir grandes sistemas administrativos informatizados en los organismos gubernamentales; además, este proceso puede llegar a tardar varios años en completarse.

La evaluación, el análisis y la difusión de las estadísticas son componentes fundamentales de un estudio. Las estadísticas obtenidas dependerán de los usos que se les vaya a dar y de los usuarios objetivo de los datos. La evaluación de las estadísticas y su difusión pueden ayudar a mejorar la calidad de los datos; asimismo, la evaluación puede fomentar un desarrollo continuado para satisfacer las necesidades de los usuarios mediante estadísticas oportunas, válidas y fiables en este campo.

4.4. Análisis de distintas fuentes de datos

Los análisis que se puedan extraer a partir de una serie de datos dependen del tipo y el formato de los mismos. Por ejemplo, los datos agregados sólo se pueden presentar en la forma en que fueron recopilados o de un modo todavía más agregado; por su parte, los datos individuales pueden dividirse de muchas formas según las variables incluidas.

De forma parecida, las muestras de datos no se deben tratar igual que los datos administrativos censales. Mientras que el análisis se basa en una muestra, no hay certeza hay cierta incertidumbre en torno a la exactitud de cualquier resultado ya que, potencialmente, una muestra distinta puede dar lugar a un resultado distinto. Cuanto mayor es la muestra, y cuanto más cuidadosa haya sido su selección para reducir el potencial sesgo, menor incertidumbre habrá; sin embargo, un estadístico con formación utilizará toda una serie de técnicas para estimar cualquier error. Por ejemplo, siempre debe haber un intervalo de confianza en torno al resultado para ofrecer un rango estimado de valores para dicho resultado.

En este mismo capítulo ya se ha tratado el tema de las ventajas y desventajas de distintas fuentes de datos.

4.4.1. Estadísticas descriptivas

Los primeros análisis que se deben efectuar son análisis descriptivos simples, como frecuencias, porcentajes, tasas, tasas de variación, tendencia central y medidas de dispersión. Estas estadísticas simples pueden dar respuesta a muchas preguntas básicas. Si los datos se recogen de forma agregada, estas estadísticas descriptivas ya habrán sido calculadas; por ejemplo, el principal resultados de las estadísticas de justicia penal a menudo es simplemente una contabilización de unidades (p. ej. casos de maltrato) y la clasificación de tales unidades. Si los datos se recogen de forma individual, se deberían calcular algunas estadísticas descriptivas para ilustrar los datos (por ej. calculando el número de niños y niñas de distintas edades que sufren malos tratos), antes de efectuar análisis más complejos.

Con frecuencia se utilizan *porcentajes* para dar a conocer datos penales, ya que son fáciles de calcular y resultan útiles para mostrar las proporciones relativas de cada categoría dentro de una determinada clase. El cálculo de porcentajes sólo resulta apropiado si el número total de casos es suficientemente grande. Para evitar interpretaciones erróneas, se suele dar a conocer el número real de casos junto con los porcentajes.

En la mayoría de programas de estadísticas sobre justicia penal, el cálculo de tasas es especialmente valioso para describir datos por unidad de cómputo, pues las tasas permiten una fácil comparación de las unidades entre unos grupos y otros, así como en el tiempo. La mayoría de las tasas corrientes en materia de protección infantil toman como base los datos relativos a la población.

$$\text{Incidencia de la tasa de niños y niñas víctimas} = \frac{\text{Nº notificado de niños y niñas víctimas de maltrato infantil}}{\text{Población total menor de 18 años de edad}} \times 100.000$$

En las estadísticas judiciales es frecuente tomar como base la tasa de criminalidad:

$$\text{Tasa de criminalidad} = \frac{\text{Número de delitos}}{\text{Población total}} \times 100.000$$

Para calcular las tasas es necesario determinar qué unidad de cómputo se utilizará como numerador y cuál se utilizará como denominador. Asimismo se puede optar entre diversos denominadores, tales como la población total, la población adulta, la población en riesgo o el total de personas declaradas culpables. Dichas decisiones deben adaptarse a los usos que se piensa dar a los datos, pero también están limitadas por los datos de que se dispone.

El cálculo de *tasas de variación* es útil para controlar el grado de variación en la delincuencia y las respuestas oficiales ante ella. El cálculo es bastante simple, pero requiere contar con datos de series cronológicas o por lo menos con datos correspondientes a dos momentos (tiempo t y tiempo t-1).

$$\text{Tasa de crecimiento} = \frac{X_t - X_{t-1}}{X_{t-1}}$$

El rango de valores de una variable también puede describirse matemáticamente según su tendencia central y su dispersión. La *tendencia central* es una medida del centro de la distribución: es un valor único destinado a tipificar una lista de valores. La tendencia central se puede caracterizar por la *media* de los valores o por la *mediana*, que es el valor por encima y por debajo del cual la cantidad de resultados es la misma. La *dispersión* es el grado de distanciamiento de un conjunto de valores de la variable respecto a su valor medio. Se caracteriza por la *varianza* o *desviación estándar*.

Pueden ser necesarias otras técnicas de análisis más sofisticadas, como los índices derivados, índices de concordancia para recuentos, correlación y regresión, y procedimientos de estimación y ponderación para el análisis de datos muestrales, para dar respuesta a algunas preguntas y manejar determinado tipo de datos. Este tipo de técnicas requieren personal con formación en estadística para utilizar el *software* estadístico para crear estos tipos de resultados estadísticos. Siempre es importante comprender los supuestos existentes tras esas técnicas y asegurarse de que el *software* es consistente con el diseño del estudio o de las series de datos. Para análisis más sofisticados, quizá para una Oficina sería más práctico contar con expertos externos procedentes de universidades o de servicios estadísticos nacionales.

4.4.2. Análisis de datos sobre maltrato infantil respecto a otros datos sobre las características de niños y niñas

La tabulación cruzada de dos o más variables es uno de los resultados más importantes del análisis. Estas variables pueden formar parte del conjunto de datos o estar vinculadas a otro conjunto de datos. Es preciso meditar sobre los tipos de información contextual que consideramos de interés antes de comenzar a recoger datos, a fin de garantizar que es posible realizar los análisis deseados.

Cuando se lleva a cabo el análisis, se debe prestar atención a variables como:

- la edad, el sexo y el origen religioso y étnico;
- la posición socioeconómica de las familias (por ej. ingresos, ocupación de los padres, estado civil, alojamiento);
- la salud y la educación.

Todo esto no significa que cualquiera de estos factores dé lugar necesariamente al maltrato infantil, pero si los datos indican que determinadas características tienen mayor predominio entre niños maltratados, las políticas de reducción pueden orientarse según estas características.

4.4.3. La contextualización de datos nacionales, regionales y locales

Con frecuencia, a la hora de analizar datos es importante contextualizarlos con otros datos. En la sección anterior se ha visto que se puede contextualizar con datos sobre las características de los menores de edad pero, como se ha explicado en la introducción, para conseguir un seguimiento general también puede ser útil buscar factores contextuales fuera del seno de la familia, examinando las características del entorno en el que vive el niño o la niña.

Estas características dependerán del país y la región analizados, pero algunos ejemplos de variables pueden ser:

- la tasa de empleo y la riqueza de la región;
- si se trata de un área rural o urbana;
- principales ocupaciones (trabajos) en la región.

4.5. Seguridad de los datos

Anteriormente en este mismo capítulo se ha indicado que los datos sobre abuso y maltrato infantiles es información sensible. Por ello, se debe tener mucho cuidado cuando se difunde cualquier tipo de estadísticas al respecto. Los principios básicos son que no se debe publicar ningún dato que permita identificar o perjudicar a la víctima. Cuando las cantidades son pequeñas, se recomienda suprimir las cifras (por ej. para eliminar cualquier cifra de seis o inferior, y sustituirla con una nota que explique por qué se han suprimido las cifras). Es igualmente recomendable redondear los recuentos de individuos (por ej. al múltiplo de cinco más cercano); este recurso puede ser especialmente necesario cuando se procesan datos de una reducida zona en la que la cantidad de niños y niñas es generalmente pequeña.

4.6. De las estadísticas a los indicadores

La protección de las víctimas implica una extensa variedad de factores, como los fenómenos sociales que escapan ampliamente del control de profesionales y sistemas de servicios. Esto significa que entidades como las fuerzas de seguridad, y los servicios de tratamiento, planificación, seguimiento y evaluación desarrollan a menudo indicadores para intentar medir los aspectos que se pueden controlar. En las prácticas y la bibliografía internacionales encontramos distintas colecciones de indicadores para evaluar el grado de éxito que alcanzan los servicios de protección en sus objetivos.

Estos indicadores pueden consistir en una sola medida (variable) o en la combinación de un grupo de medidas (variables) que tienen relación directa o indirecta con el aspecto que se quiere supervisar. Por ej. puede tratarse de variables o características que representan directamente el fenómeno (como el número registrado de menores víctimas de malos tratos), o pueden ser una variable representativa del fenómeno. Los indicadores miden las variaciones y los cambios con relación a objetivos y necesidades específicos. Al mismo tiempo, reflejan los marcos organizativo, legislativo y político para la protección y la atención a menores de edad víctimas de violencia.

En cuanto a la protección infantil, el aspecto más importante son los resultados del sistema. Entonces es posible identificar cuatro categorías generales de indicadores:

- Demanda de y accesibilidad a un servicio; por ejemplo, el número de equipos multidisciplinares especializados en maltrato infantil dentro del total de servicios a la infancia y la adolescencia; la tasa de niños y niñas que, según lo denunciado, han sufrido maltrato infantil; el número de niños maltratados por trabajador social, etc.
- Recursos, por ejemplo, el coste del tratamiento por cada menor atendido.
- Proceso, como la duración de tiempo que el niño o adolescente es atendido por los servicios de protección a la infancia; el número de visitas al psicoterapeuta por menor de edad, etc.
- Resultados, por ejemplo el número de registros repetidos (casos reiterados); el número de niños y niñas que siguen en casa seis meses después de volver de un centro de acogida; los resultados de las investigaciones del Juzgado de Menores; y las posibles medidas del bienestar del menor de edad.

En general, los indicadores de protección del menor de edad se definen en términos de exposición a riesgos, accesibilidad a los servicios, seguridad, permanencia/estabilidad, bienestar del niño o la niña y de la familia, satisfacción del usuario, o calidad del sistema (Gain, Young, 1998; AIHW, 2002; Dawes, 2006). A continuación se muestran algunos ejemplos de indicadores cualitativos y cuantitativos:

❖ Exposición a indicadores de riesgo

Vulnerabilidad del menor ante delitos sexuales: la proporción de niños y niñas en un determinado territorio (ámbito nacional o local) que han sido víctimas de delitos sexuales en un periodo de un año, desglosado en tipos de delito y en total entre todos los tipos de delito.

Vulnerabilidad del menor ante delitos violentos: la proporción de niños y niñas en un determinado territorio (ámbito nacional o local) que han sido víctimas de cualquier tipo de delito violento en un periodo de un año, desglosado en tipos de delito y en total entre todos los tipos de delito.

Abuso infantil, subdividido según tipo, incidencia: por ejemplo, la proporción de niños en un país, una región u otra área que, según lo denunciado (o lo corroborado) por los servicios de Protección a la Infancia y Adolescencia (u otros organismos), han sufrido abuso sexual en un periodo de un año. Sería útil contar con información desglosada según tipos de abuso con y sin contacto y según el sexo; el valor se calcula por cada 100.000 individuos de la población dentro de cada estrato de edad.

Reincidencia: el número de supuestos autores de abusos que cometen nuevos delitos contra las mismas víctimas o contra otras dentro de un lapso de tiempo determinado.

❖ Indicadores de accesibilidad

Acceso 24 horas a Servicios de Protección a la Infancia y Adolescencia: la proporción de servicios a disposición de niños y adolescentes que operan las 24 horas.

Unidades de Violencia Doméstica, Protección de la Infancia y Delitos Sexuales en áreas de alto riesgo para mujeres y niños: el número de servicios de protección (servicios sociales, centros de acogida, etc.) existentes en zonas de alto riesgo de delitos violentos contra la mujer.

Grado de accesibilidad, adaptación a la infancia y adecuada provisión de recursos de los tribunales de menores de cara a los niños y niñas acogidos: por ejemplo, el tiempo de espera medio, medido en días, que se tarda en realizar una investigación del Tribunal de Menores en el año en cuestión; porcentaje de funcionarios a cargo de estos temas que han asistido a cualquier tipo de formación sobre atención a la infancia y temas de desarrollo en el año en cuestión; porcentaje de tribunales de menores que disponen de espacios adecuados para vistas infantiles.

Grado de contacto entre los servicios sociales y la familia de origen del menor acogido: referido al número de contactos mensuales entre la familia de origen y el trabajador social o proveedor de servicios especializados terapéuticos o de recuperación por cada menor de edad acogido.

❖ Indicadores de seguridad

Número o tasa de hechos corroborados o referidos repetidamente

Seguridad en el retorno al hogar, número (o porcentaje) de niños y niñas víctimas de malos tratos que han permanecido acogidos fuera de su hogar en los seis meses siguientes al hecho y que han vuelto después al hogar; proporción de menores que no ha vuelto a sufrirlos en un determinado periodo de tiempo.

Evitar la separación del menor de su hogar, referido al número de niños y niñas a los que se ha ayudado a permanecer en su hogar facilitando a la familia servicios que garantizaran su seguridad mientras permaneciera en casa.

❖ Indicadores de permanencia/estabilidad

Cuidado permanente: la proporción de niños y niñas para los que se dictó una sentencia judicial firme y no permanecieron en un centro de acogida porque: (a) regresaron con su familia de forma permanente; (b) quedaron a cargo de un miembro de la familia extensa de forma

permanente; o (c) quedaron a cargo de una familia de acogida de forma permanente, en el periodo de tiempo especificado.

Tiempo de respuesta para completar la investigación: tiempo desde que los servicios de protección infantil reciben una notificación hasta que se completa una investigación y hasta que se registran los resultados de la misma.

Estabilidad de la acogida: el número de distintas acogidas, según su duración, por las que pasa un menor que precisa este recurso a lo largo del año en cuestión.

Acogida junto con hermanos: la proporción de niños y niñas para los que se ha dictado una sentencia firme y se encuentran acogidos a fecha de 30 de junio, que también tienen hermanos o hermanas en situación de acogida, y que han sido acogidos: (a) junto con un hermano o hermana como mínimo; y (b) con todos sus hermanos y/o hermanas.

❖ Indicadores de bienestar social de los menores de edad y de sus familias

Autonomía del usuario: el número de familias que pueden prescindir del apoyo económico de los servicios sociales; el número de madres solteras que encuentran empleo tras la separación.

Acceso a servicios terapéuticos para niños víctimas de abusos: el número de niños y niñas víctimas de maltrato en la región que han recibido apoyo psicológico del total de casos denunciados, y el periodo de tiempo transcurrido entre la primera solicitud y el primer tratamiento.

Menores de edad que reciben el apoyo adecuado para satisfacer sus necesidades educativas y recreativas: el número de niños y niñas que reciben apoyo educativo después del colegio, el número de niños que participan en actividades recreativas.

❖ Indicadores de satisfacción de los usuarios

Percepción sobre la capacidad del sistema para satisfacer las necesidades de los usuarios: el número de niños y niñas, padres o denunciantes que muestran su satisfacción respecto a la respuesta que han recibido del sistema.

❖ Indicadores de calidad

Sistema de seguimiento y evaluación: el número de servicios para menores víctimas de violencia que disponen de una recogida de datos sistematizada y estandarizada, y utilizan sus datos para evaluar las actividades, adoptar pautas de actuación y procedimientos estandarizados.

Formación y supervisión: el número y la frecuencia de cursos profesionales y especializados que organizan los servicios para sus empleados, horas anuales de supervisión por cada servicio.

Representación legal para los profesionales: existencia de un equipo de asesoramiento legal para los profesionales implicados en procedimientos de protección a la infancia; número de consultas efectuadas; número de profesionales defendidos ante los tribunales por acusaciones procedentes de padres a los que se retiró la custodia de sus hijos y/o que fueron denunciados por ejercer violencia contra ellos.

Bibliografía

American Academy of Pediatrics 2001
Assessment of Maltreatment of Children With Disabilities (updated version 2007). In *Pediatrics*
Vol. 108 No. 2 August 2001, 508-512
[Valoración del maltrato de niños con discapacidades]

Bianchi D., Ruggiero R. (eds.) 2007
Review on national systems of statistics and registration on child abuse, ChildONEurope,
Florence
[Revisión de sistemas nacionales de estadísticas y registro de maltratos infantiles]

Boyden J., Ennew J. (eds.) 1997
Children in Focus: A manual for participatory research with children, Save the Children
Sweden, Stockholm
[Los niños como centro de atención: manual para la investigación participativa con niños]

Boyle M., Kay, J.J., Pond B. 2001
Monitoring in Support of Policy: an Adaptive Ecosystem Approach. In T. Munn (ed.):
Encyclopedia of Global Environmental Change, John Wiley & Sons
[Seguimiento como apoyo a las políticas: un enfoque de ecosistema adaptativo]

Brackstone G.J. 1987
Issues in the use of administrative records for statistical purposes. *Survey Methodology*, 13,
29-43.
[Aspectos del uso de registros administrativos con propósitos estadísticos]

Bromfield L., Higgins D. 2005
National comparison of child protection systems. In *Child Abuse Prevention*, Issues No. 22.
Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
[Comparativa nacional de los sistemas de protección a la infancia]

Child-to-Child Trust 2005
Listening to Children: Children as partners in research, Child-to-Child Trust, London,
[Escuchemos a los niños: los niños como compañeros de investigación]

Christensen P., James A. 2000
Research with Children: Perspectives and Practices, Falmer Press
[Investigación con niños: perspectivas y prácticas]

Connecticut Department of Children and Families 2003
Operational Definitions of Child Abuse and Neglect, Department of Children and Families
[Definiciones operativas de maltrato infantil y negligencia]

Dunne M. P., Purdie D. M., Cook M. D., Boyle F. M., Najman J. M. 2003
*Is child sexual abuse declining? Evidence from a population-based survey of men and women
in Australia*. In *Child Abuse and Neglect*, 27, 141-152.
[¿Disminuye el abuso sexual infantil? Evidencias de una investigación sobre la población de
hombres y mujeres de Australia]

Edwards H., Richardson K. 2003
The child protection system and disabled children, In Morris, J., "It doesn't happen to disabled
children" Child protection and disabled children – Report of the National Working Group on
Child Protection and Disability, NSPCC.
[El sistema de protección de la infancia y los niños discapacitados]

- Ennew J., Plateau D. 2004
How to Research the Physical and Emotional Punishment of Children, Save the Children Sweden, Bangkok
 [Cómo investigar el castigo físico y emocional en la infancia]
- European Commission 2008
Child Poverty and Well-Being in the EU – Current status and way forward, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
 [La pobreza y el bienestar infantil en la UE: situación actual y perspectivas futuras]
- Felitti V.J., Anda R.F., Nordenberg D., et al. 1998
Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults. The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study. In *Am Journal of Preventive Medicine*, May, vol. 14(4), 245-58
 [Relación entre el maltrato infantil y la disfunción del hogar, y muchas de las principales causas de muerte entre adultos]
- Finkelhor D., Jones L. M. 2004
Explanation for the decline in child sexual abuse cases. In *Juvenile Justice Bulletin*. Enero 1-11
 [Explicación del descenso de casos de abuso sexual infantil]
- Finkelhor D., Jones, L. 2006
Why have child maltreatment and child victimization declined? In *Journal of Social, Issues* 62(4), 685-716
 [¿Por qué han disminuido el maltrato infantil y la victimización infantil?]
- Fluke D.J., Tonmyr L., Bianchi D., Gray J., Halifax J., Kim C. 2008
Frameworks for international comparison of child maltreatment data. In *ISPCAN World Perspectives 8th Edition*
 [Marcos para la comparación internacional de datos sobre maltrato infantil]
- Fluke J.D. 2008
Child protective services rereporting and recurrence—Context and considerations regarding research. In *Child Abuse & Neglect*, Volume 32, Issue 8, August, 749-751
 [Notificación repetida y recurrencia en los servicios de protección a la infancia: contexto y consideraciones para la investigación]
- Fluke J.D., Bussey M., Wells S., Johnson W. 2001
Reducing Recurrence in Child Protective Services: Impact of a Targeted Safety Protocol. In *Child Maltreatment*, Vol. 6, No. 3, 207-218
 [Reducir la recurrencia en los servicios de protección a la infancia: impacto de un protocolo de seguridad específico]
- Fluke J.D., Shusterman G. R., Hollinshead D. M., T.Yuan Y. 2008
Longitudinal Analysis of Repeated Child Abuse Reporting and Victimization: Multistate Analysis of Associated Factors
 [Análisis longitudinal de notificaciones repetidas de maltrato infantil y victimización: análisis de estados múltiples de factores asociados]
- Gray J. 2004
The interface between the child welfare and criminal justice systems in England. In *Child Abuse Review*, Volume 13 Issue 5, 312-323
 [La interfaz entre el bienestar del menor y los sistemas judiciales penales en Inglaterra]

Gray J. 2007

The Protection Register in England: the use of data as a concrete advantage for policy planning, presentation in occasion of the ChildONEurope European seminar on monitoring systems of child abuse, Florence, Istituto degli Innocenti, 18 January 2007

[El Registro de Protección en Inglaterra: el uso de datos como ventaja concreta en la planificación de políticas]

Health Canada 2001

A conceptual and epidemiological framework for child maltreatment surveillance. Ottawa, Minister for Public Works and Government Services

[Un marco conceptual y epidemiológico para la vigilancia del maltrato infantil]

Hindley N., Ramchandani P.G., Jones D.P.H. 2006

Risk factors for recurrence of maltreatment: a systematic review. In *Archives of Disease in Childhood*, 91, 744-752

[Factores de riesgo de recurrencia del maltrato: una revisión sistemática]

HM Government 2006

Working together to safeguard children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children. London: The Stationery Office

[Trabajar juntos para proteger a la infancia: Guía de trabajo interinstitucional para proteger y fomentar el bienestar de la infancia]

HMSO 2003

Green Paper "Every Child Matters", UK Government

[Libro Verde «Cada niño importa»]

Hoelscher, P. 2004

A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty, European Commission, DG, Employment and Social Affairs

[Un estudio temático con comparaciones transnacionales para analizar e identificar qué combinación de respuestas políticas es más eficaz para prevenir y reducir los altos niveles de pobreza infantil]

Holder Y. et al. 2001

Injury Surveillance Guidelines, WHO & CDC

[Guías de vigilancia de las lesiones]

Holder Y., Peden M., Krug E. et al. (eds.) 2001

Injury surveillance guidelines. Geneva, World Health Organization

[Guías de vigilancia de las lesiones]

ISPCAN 2006

World Perspectives on Child Abuse 2006. An International Resource Book

[Perspectivas Mundiales sobre el Maltrato Infantil]

ISTAT 2000

Linee guida metodologiche per le rilevazioni statistiche

Jack S. M., Dudding P., Brooks S., Tonmyr L., Dobbins M., Fox C., Kennedy B. 2007

Understanding the uptake and utilization of research evidence by administrators in Ontario Children's Aid Societies. In *Canada'sChildren*, 13(2), 42-45

[Comprender la captación y utilización de la evidencia de investigación por parte de los administradores de Sociedades de Ayuda a la Infancia de Notario]

Jack S., Tonmyr L. 2008
Knowledge transfer and exchange: Disseminating Canadian child maltreatment surveillance findings to decision makers. In *Child Indicators Research*, 1, 51-64
[Transferencia e intercambio de conocimientos: difusión de los resultados de la vigilancia sobre maltrato infantil a los responsables de las decisiones]

Jones L. M., Finkelhor D., Halter S. 2006
Child maltreatment trends in the 1990s: Why does neglect differ from sexual and physical abuse. In *Child Maltreatment* 11(1), 1-14
[Tendencias de maltrato infantil en la década de 1990: por qué la negligencia es distinta del abuso sexual y físico]

Krug E.G. et al. (eds.) 2002
World report on violence and health. Geneva, World Health Organization
[Informe mundial sobre violencia y salud]

Lampe, A. 2002
The Prevalence of Childhood Sexual Abuse, Physical Abuse and Emotional Neglect in Europe. In *Psychosom. Med. Psychotherapy*, 48(4), 370-380
[Prevalencia de abusos sexuales, malos tratos físicos y negligencia en la infancia en Europa]

Lass W., Reusswig F. (eds) 2002
Social Monitoring: Meaning and Methods for an Integrated Management in Biosphere Reserves. Report of an International Workshop, Rome, 2-3 September 2001. Biosphere Reserve Integrated Monitoring (BRIM) Series No. 1. UNESCO, Paris
[Seguimiento social: significado y métodos para un manejo integral de las Reservas de la Biosfera]

Laws S., Mann G. 2004
So You Want to Involve Children in Research? International Save the Children Alliance, London
[¿Así que quieres que los niños participen en la investigación?]

Lost Kids, Lost Future, Terres des Hommes,
<http://www.tierradehombres.org/stop/docs/LostkidsLostfutures.pdf>
[Niños perdidos, futuro perdido]

Minister of Public Works and Government Services 2001
A Conceptual and epidemiological framework for child maltreatment surveillance, Ottawa, Canada
[Un marco conceptual y epidemiológico para la vigilancia del maltrato infantil]

Mulkay F. 2002
«*Maltraitance*»: *de quoi parlons-nous? De l'influence des définitions sur nos pratiques pédagogiques ou comment notre manière de dire influence notre manière d'agir*, Colloque international francophone sur la protection de l'enfant, Tunis, 4-6 novembre 2002

Mulkay F. 2007
How to build a system of collecting data : criteria and processes, presentation in occasion of the ChildONEurope European seminar on monitoring systems of child abuse, Florence, Istituto degli Innocenti, 18 January 2007
[Cómo crear un sistema de recogida de datos: criterios y procesos]

Observatoire national de l'enfance en danger 2006
Deuxieme rapport annuel au Parlement et au Gouvernement, Paris: ONED, November

Sebre S., Sprugevica I., Novotni A., Bonevski D., Pakalniskiene V., Popescu D., Turchina T.,

- Friedrich W., Lewis O. 2004
Cross-cultural comparisons of child-reported emotional and physical abuse: Rates, risk factors and psychosocial symptoms, in *Child Abuse and Neglect*, 28, 113-127
 [Comparativas interculturales de maltrato infantil notificado a nivel emocional y físico: tasas, factores de riesgo y síntomas psicosociales]
- Statistics Canada 1998
Statistics Canada Quality Guidelines, Third edition
 [Pautas de Calidad de Statistics Canada]
- Statistics Canada 2003
Statistics Canada Quality Guidelines, Fourth edition
 [Pautas de Calidad de Statistics Canada]
- Stuart M., Baines C. 2004
Safeguards for Vulnerable Children: Three studies on abusers, disabled children and children in prison, Joseph Rowntree Foundation
 [Protección para niños vulnerables: tres estudios sobre agresores, niños discapacitados y niños presos]
- Trocmé N. et al. 2005
Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect – 2003. Major findings, Public Health Agency of Canada
 [Estudio de incidencia de Canadá sobre el maltrato y abandono infantiles notificados – 2003. Principales conclusiones]
- Trocmé N., Fallon B., MacLaurin B., Daciuk J. et al. 2005
Canadian incidence study of reported child abuse and neglect, CIS-2003: Major Findings Report. Ottawa: Public Health Agency of Canada, Government of Canada
 [Estudio de incidencia de Canadá sobre el maltrato y abandono infantiles notificados]
- Trocmé N., Knoke D., Fallon B., MacLaurin B. 2006
Substantiating child maltreatment: CIS-2003, Public Health Agency of Canada
 [Maltrato infantil corroborado]
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration on Children, Youth and Families
Child Maltreatment 2006 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2008)
 [Maltrato infantil]
- Unicef IRC Report 2007
An overview of child well-being in rich countries, Report Card 7, Unicef
 [Un panorama del bienestar infantil en los países ricos]
- UNICEF 2001
Young Voices: Opinion survey of children and young people in Europe and Central Asia, UNICEF, Geneva
 [Encuesta de Opinión de las Voces jóvenes; Jóvenes y Niños en Europa y Asia Central]
- UNICEF 2006
Behind Closed Doors: The Impact of Domestic Violence on Children, New York, UNICEF, 2006, <http://www.unicef.org/media/files/BehindClosedDoors.pdf>
 [A puerta cerrada. El impacto de la violencia en niños]
- United Nations - Department of Economic and Social Affairs Statistics Division 2003
Manual for the development of a system of criminal justice statistics. Studies and Methods, United Nations, New York
 [Manual para el desarrollo de un sistema de estadísticas sobre justicia penal. Estudios y

métodos]

United Nations Secretary-General's Study on violence against children 2006
Report of the Independent Expert on violence against children. New York, NY, United Nations
[Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños]

World Health Organization and International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect 2006
Preventing child maltreatment: a guide to taking action and generating evidence, Geneva
[Prevenir el maltrato infantil: una guía para actuar y generar evidencia]

World Health Organization 1996
Global Consultation on Violence and Health. Violence: a public health priority. Geneva, World Health Organization, (document WHO/EHA/SPI.POA.2).
[Consulta Global sobre violencia y salud. Violencia: una prioridad de salud pública]

World Health Organization 1999
Report of the consultation on child abuse prevention, 29–31 March 1999. Geneva, World Health Organization (document WHO/HSC/PVI/99.1)
[Informe de la consulta sobre la prevención de maltratos infantiles, 21-30 marzo 1999]

*Finito di stampare nel mese di giugno 2009
presso la IT.COMM., Firenze*