



Ministerio de Planificación
del Desarrollo



únete por la niñez



BOLIVIA • La respuesta institucional del Estado a la temática de violencia contra la niñez y adolescencia

Estudio de casos:

SEDEGES de La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Pando



BOLIVIA • La respuesta institucional del Estado a la temática de violencia contra la niñez y adolescencia

Estudio de casos:

SEDEGES de La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Pando



Directora Ejecutiva UDAPE:

Viviana Caro Hinojosa

Representante Residente UNICEF:

Gordon Jonathan Lewis

Investigadores:

Fabiola Ramirez Salas
Patricia Yáñez Pagans

Responsables de la investigación:

Nicole Czerniewicz Kempff
Fernando Landa Cazasola
Ekatherine Murillo Palenque

Asistencia técnica - UNICEF

Carlos Gutiérrez Fernández
Antonio Canaviri Zamora
Beatriz Benvenuti
Linda Ohman

Agradecimientos especiales

Erick Meave Idiáquez - UDAPE

Edición de texto, diseño y diagramación:

i estrategias en comunicación

Fotografías Interiores:

Javier Peñaranda Salgado
Luis Osorio Calderón

Depósito Legal 4-1-197-08 P.O.

La Paz - Bolivia

UDAPE UNICEF © 2008

UDAPE Autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

Contenido

Siglas y abreviaturas	v
Agradecimientos especiales	vii
Presentación	1
Resumen Ejecutivo	3
1 Introducción	9
2 La problemática de violencia contra la niñez y adolescencia en Bolivia y principales instancias que trabajan en esta temática	17
2.1 La problemática de violencia contra la niñez y adolescencia en Bolivia.	19
2.1.1 Una aproximación a los determinantes de la violencia contra la niñez y adolescencia al interior del hogar	23
2.1.2 Algunos datos importantes sobre violencia contra la niñez y adolescencia	25
2.2 Principales instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia.	27
2.2.1 Las Brigadas de Protección a la Familia	28
2.2.2 Centros médicos y educativos.....	28
2.2.3 Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA)	31
2.2.4 Los Juzgados de la Niñez y Adolescencia	31
2.2.5 Los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES)	31
2.2.6 Los Organismos No Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones Religiosas.....	35
2.3 La ruta crítica de la violencia contra la niñez y adolescencia y la revictimización de esta población	37
2.3.1 Principales pasos en la ruta crítica de la violencia contra la niñez y adolescencia	37
2.3.2 La revictimización a lo largo de la ruta crítica.....	39
3 El trabajo de los Servicios Departamentales de Gestión Social en la problemática de violencia contra a niñez y adolescencia	43
3.1 Estructura organizacional de los SEDEGES	45
3.2 Principales programas y actividades de los SEDEGES en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia	48
3.2.1 Programas de prevención y otras actividades relacionadas	49
3.2.2 Programas de atención y otras actividades relacionadas	52
4 Análisis institucional y organizacional de los SEDEGES	59
4.1 Los procesos de planificación en los SEDEGES	61
4.1.1 Reconocimiento de políticas para la planificación	62
4.1.2 El proceso de planificación y el Programa Operativo Anual.....	65

4.1.3	Evaluación y monitoreo del POA	70
4.2	Los recursos financieros de los SEDEGES.....	72
4.2.1	Principales fuentes y criterios de asignación de los recursos financieros	73
4.2.2	Ejecución presupuestaria y principales usos de los recursos financieros	75
4.2.3	Financiamiento externo	79
4.3	Los recursos humanos en los SEDEGES.....	80
4.3.1	El involucramiento y la participación del personal en los SEDEGES	80
4.3.2	Los salarios del personal en los SEDEGES	81
4.3.3	El problema de la rotación del personal en los SEDEGES	83
4.3.4	Incentivos y capacitaciones del personal en los SEDEGES	84
4.3.5	Evaluación del personal de los SEDEGES.....	85
4.4	Coordinación de los SEDEGES con otras instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia.....	86
4.4.1	Coordinación con Defensorías de la Niñez y Adolescencia	86
4.4.2	Coordinación con Juzgados de la Niñez y Adolescencia	88
4.4.3	Coordinación con las Brigadas de Protección a la Familia.....	90
4.4.4	Coordinación con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Religiosas.....	91
5	Los hogares dependientes de los SEDEGES	95
5.1	Los hogares administrados por los SEDEGES y sus objetivos.....	97
5.2	Las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes que viven en los hogares	100
5.3	Niñez y adolescencia con capacidades especiales en hogares	106
5.4	Los recursos humanos en los hogares	109
5.4.1	Composición del personal en los hogares	109
5.4.2	Preparación profesional, sueldos y carga laboral del personal de los hogares ...	111
5.5	Los recursos financieros en los hogares.....	113
5.6	Infraestructura y equipamiento	115
5.7	Principales sistemas de información a cargo de los hogares	118
6	Conclusiones	123
6.1	Principales hallazgos	125
6.2	Principales recomendaciones	127
7	Referencias bibliográficas	135
8	Anexos	141
	Anexo 1. Estructura organizacional de los SEDEGES.....	143
	Anexo 2. Legislación relacionada a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y al maltrato o violencia.....	148

Índices

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 4-1.	Criterio para el involucramiento del personal de los SEDEGES en la planificación	68
Tabla 4-2.	Fuentes de financiamiento del gasto promedio registrado por los SEDEGES - Promedio 2000-2006 (En porcentaje)	74
Tabla 4-3.	Número de Juzgados de la Niñez y Adolescencia por departamento	89
Tabla 5-1.	Número de hogares para niños, niñas y adolescentes desagregados por tipo de administración y departamento	98
Tabla 5-2.	Lista de hogares de niños, niñas y adolescentes visitados en cada departamento por tipo de administración y población atendida	99
Tabla 5-3.	Aproximación del número de niños, niñas o adolescentes atendidos por educador en el hogar	102

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2-1.	Principales factores de riesgo y protección de la violencia contra la niñez y adolescencia al interior del hogar	24
Figura 2-2.	Casos de violencia registrados por el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) (En número y porcentajes).....	26
Figura 2-3.	Principales instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia	27
Figura 2-4.	Programas de atención que deben brindar los SEDEGES según su Decreto Supremo de creación.....	32
Figura 2-5.	Ruta crítica de la violencia contra la niñez y adolescencia	41
Figura 3-1.	Unidades técnicas operativas de los SEDEGES	46
Figura 3-2.	Unidades de apoyo a los SEDEGES	47
Figura 3-3.	Principales programas y actividades de los SEDEGES relacionados a la VNA.....	55
Figura 4-1.	El proceso de planificación en los SEDEGES	70
Figura 4-2.	Participación de cada sector en el gasto social total ejecutado a nivel de prefecturas - Promedio 2000 - 2006	73
Figura 4-3.	Ejecución presupuestaria de los SEDEGES - Promedio 2000-2006 (En porcentajes).....	75
Figura 5-1.	Principales motivos de acogimiento en los hogares	101
Figura 5-2.	Estructura general del personal de los hogares.....	111
Figura 5-3.	Principales características de la infraestructura de los hogares de niños, niñas y adolescentes	116

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1.	Tipos y ámbitos donde se genera la violencia contra la niñez y adolescencia.	21
Recuadro 2.	Principales acciones de los Servicios Departamentales de Salud y Educación en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia	29
Recuadro 3.	Breve historia del SEDEGES	33
Recuadro 4.	INFANTE y la problemática de violencia contra la niñez y adolescencia.....	35
Recuadro 5.	La Cámara de Gesell y la revictimización de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia	40
Recuadro 6.	Sistema de Información de Defensorías (SID).....	49
Recuadro 7.	La planificación y la elaboración del POA.	65
Recuadro 8.	Gastos en becas alimenticias dirigidas a la población de centros y hogares	76
Recuadro 9.	Enfoque de interculturalidad en la atención a niños, niñas y adolescentes en los hogares.....	102
Recuadro 10.	Violencia o maltrato en contra de la niñez y adolescencia que vive en los hogares.....	105
Recuadro 11.	Hogar San José: para niños y niñas con discapacidad física e intelectual	107
Recuadro 12.	Los recursos financieros de la administración delegada cambian el rostro del Hogar “María Cristina”	114
Recuadro 13.	Observatorio de la Niñez y Adolescencia en situación de riesgo a nivel nacional.....	120

Siglas y abreviaturas

BPF	Brigadas de Protección a la Familia
CGR	Contraloría General de la República
CNNA	Código Niño, Niña y Adolescente
CONAME	Consejo Nacional del Menor
DGC	Dirección General de Contaduría
DIRME	Dirección Regional del Menor
DNA	Defensoría de la Niñez y Adolescencia
DNI	Defensa de Niñas y Niños Internacional. Sección Bolivia
ECAM	Equipo de Comunicación Alternativa con Mujeres
FCVB	Fundación Cristo Vive Bolivia
ENDSA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
FELCC	Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen
IDINA	Índice de Desarrollo Municipal de la Infancia Niñez y Adolescencia
IFFI	Instituto de Formación Femenina Integral
INE	Instituto Nacional de Estadística
JNA	Juez de la Niñez y Adolescencia
MOSSAVI	Modelo de Estrés Social Aplicado a la Violencia Intrafamiliar e Infantil
ONAMFA	Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PASOC	Pastoral Social Caritas
PEI	Plan Estratégico Institucional
PENNT	Programa de Escolarización de Niños y Niñas Trabajadores
PAN	Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños menores de 6 años
PIAN	Programa Integral de Atención a Niños, Niñas menores de 6 años
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RIBUTRA	Rincón del Buen Trato
SAFCO	Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental
SAP	Sistema de Administración del Personal
SDDH	Secretaría Departamental de Desarrollo Humano
SDH	Secretaría de Desarrollo Humano
SEDEGES	Servicio Departamental de Gestión Social
SEDES	Servicio Departamental de Salud
SEDUCA	Servicio Departamental de Educación
SID	Sistema de Información de Defensorías
SISPLAN	Sistema Nacional de Planificación
SLIM	Servicio Legal Integral
SNIS	Sistema Nacional de Información en Salud
SOA	Sistema de Organización Administrativa
SOF	Servicios de Orientación Familiar
SP	Sistema de Presupuesto
SPO	Sistema de Programación de Operaciones
TGN	Tesoro General de la Nación
UAINA	Unidad de Atención Integral a Niños, Niñas de 0 a 6 años
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPC	Unidad de Planificación y Coordinación
VGAG	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales
VIJUNTE	Viceministerio de Juventud, Niñez y Tercera Edad
VNA	Violencia contra la Niñez y Adolescencia

Agradecimientos especiales

Se agradece a todas las instituciones y personas que colaboraron en la elaboración de este documento, brindando la información requerida e imprimiendo valiosas opiniones y percepciones. Entre éstas, a los directores, jefes de unidad y funcionarios de todos los SEDEGES en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Cochabamba, Pando y La Paz. Asimismo, se agradece a todos los hogares o casas de acogida visitados, cuyos responsables abrieron sus puertas para mostrar el trabajo que vienen desempeñando. Otro reconocimiento especial debe ir dirigido a las Secretarías Departamentales de Desarrollo Humano de todos estos departamentos y a sus Servicios Departamentales de Salud y Educación. Por otra

parte, nuestra gratitud al valioso aporte del personal en las Defensorías de la Niñez y Adolescencia y Brigadas de Protección a la Familia, así como a los Oficiales Mayores de Desarrollo Humano en los municipios visitados. Se resalta la apertura de los Jueces de la Niñez y Adolescencia en todos los departamentos visitados, quienes nos brindaron su tiempo y nos hicieron conocer sus opiniones y comentarios respecto a la problemática del estudio. Asimismo, se reconoce la predisposición y el aporte del personal de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e Instituciones Religiosas. Finalmente, un agradecimiento especial al Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales por el apoyo y cooperación brindada para llevar adelante esta investigación.

Presentación

La violencia contra la niñez y adolescencia es un problema que se encuentra presente en la sociedad boliviana. El 83% de las niñas, niños y adolescentes quedan expuestos a sufrir violencia en sus propios hogares, a través de la práctica del castigo como métodos educativos y disciplinarios mediante golpes e insultos que los padres y madres realizan sobre sus hijas e hijos. Asimismo, son víctimas de abandono, negligencia y vejaciones aún peores, como la explotación laboral y la violencia sexual, que dejan en ellos severas consecuencias en su desarrollo presente y futuro.

El Estado a través de sus instituciones realiza esfuerzos importantes para erradicar la violencia contra la niñez y adolescencia; a este esfuerzo, se suman instancias como las agencias de cooperación internacional, iglesias, fundaciones y ONG. Los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES), órganos desconcentrados dependientes de las Prefecturas, juegan un rol muy importante en la prevención, protección y atención de niños, niñas y adolescentes que sufren violencia.

Con el objetivo de visibilizar el trabajo que estas instancias realizan para enfrentar dicha problemática y a fin de contribuir con insumos para el diseño de políticas públicas orientadas a beneficiar a las víctimas, la Unidad de Análisis de

Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) presentan el documento "Bolivia: La respuesta institucional del Estado a la temática de violencia contra la niñez y adolescencia. Estudio de casos: Los SEDEGES de La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Pando".

El documento identifica los principales programas, proyectos y actividades que se encuentran ejecutando tanto los SEDEGES como los centros y hogares de acogida de niñas, niños y adolescentes en riesgo social. Asimismo, analiza las principales características y limitaciones de estas instancias en cuanto a su gestión, para poder responder de manera efectiva a la problemática de violencia contra la niñez y adolescencia. Pese al esfuerzo que se viene realizando, la respuesta a la problemática de violencia es aún limitada y sus debilidades guardan estrecha relación con características de la organización interna, la asignación de recursos financieros, la movilidad de recursos humanos, así como la coordinación que mantienen con otras instancias involucradas en esta problemática.

Se espera que el presente documento contribuya de manera importante a orientar la formulación de políticas públicas para prevenir, proteger y atender a las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en riesgo de o sufren violencia.

Viviana Caro Hinojosa
Directora Ejecutiva
UDAPE

Gordon Jonathan Lewis
Representante Residente
UNICEF

Resumen Ejecutivo

La violencia contra la niñez y adolescencia (VNA) es una problemática presente en la sociedad boliviana que aún no ha sido visibilizada en toda su magnitud. El elevado riesgo de sufrir violencia que enfrenta este grupo de la población se da en un contexto socio-cultural en el cual algunos tipos de castigos represivos y autoritarios, son aceptados como métodos educativos y disciplinarios. Asimismo, el riesgo de sufrir violencia responde a la relación tradicional de autoridad que los padres y adultos mantienen sobre esta población. El hogar, que debería ser un espacio de protección para la niñez y adolescencia, se ha convertido en el lugar donde ocurren las peores vulneraciones de sus derechos.

Según información de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA-2003), el 74% de los padres en el país creen que el castigo físico es necesario algunas veces, por tal motivo, en un 83% de los hogares los hijos e hijas son castigados por alguna persona adulta (INE-UNICEF, 2007). Si bien no todos los castigos que se ejercen sobre los niños, niñas y adolescentes en el hogar son violentos, el último informe del Índice de Desarrollo Municipal de la Infancia Niñez y Adolescencia (IDINA), muestra que en más del 55% de los hogares bolivianos esta población corre el riesgo de sufrir castigos violentos (UDAPE-UNICEF, 2008c).

La VNA no sólo afecta a la salud física, psíquica y emocional de esta población, sino que tiene efectos negativos sobre la sociedad en general, pues muchas víctimas tienden a manifestar y

reproducir la violencia en su vida adulta, tanto en el ámbito familiar como en su comunidad (UDAPE - UNICEF, 2008a). Aunque no es una regla, según el informe de UNICEF sobre el Estado Mundial de la Infancia 2007, los varones expuestos a la violencia doméstica tienen el doble de probabilidad de convertirse en hombres abusadores; en el caso de las niñas, aquellas que presencian abusos cometidos contra sus madres tienen más probabilidades de aceptar la violencia en el matrimonio que las niñas que provienen de hogares no violentos. Asimismo, la delincuencia y la violencia en la sociedad son, en algunos casos, consecuencia del maltrato que sufrieron las personas cuando eran niños, niñas o adolescentes.

Frente a esta problemática, es importante y necesaria la respuesta institucional del Estado para prevenir, proteger y atender a las víctimas de violencia. Por tal motivo, el presente estudio tiene como objetivo dar a conocer la labor que cumplen los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES), que como órganos desconcentrados de las prefecturas, tienen roles definidos en este ámbito. Asimismo, en el documento se analizan las principales características en cuanto a la organización institucional, procesos de planificación, recursos financieros y humanos de los SEDEGES, además de los servicios de atención y coordinación que mantienen con otras instituciones que trabajan en esta temática. En este marco, el documento tiene como fin brindar información que sirva como insumo para la elaboración de políticas públicas para este grupo de la población.

Las labores más importantes que desempeñan los SEDEGES, en el ámbito de la VNA están relacionadas con programas y actividades de atención y prevención. Los programas de atención se refieren a la administración directa o delegada de centros y hogares donde se acogen a niños, niñas y adolescentes en riesgo social. Los programas y actividades de prevención, se enfocan fundamentalmente en la capacitación y fortalecimiento de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) para la transmisión del mensaje de la cultura del buen trato, así como en la recopilación de información sobre casos de violencia contra la niñez y adolescencia reportados por las defensorías del área rural, principalmente, a fin de actualizar y consolidar el Sistema de Información de Defensorías (SID), que constituye una de las principales fuentes de información sobre esta temática.

Si bien el trabajo en el ámbito de la VNA no constituye la única atribución de los SEDEGES, ya que tienen a su cargo una variedad de programas y proyectos para atender a todo su grupo meta (mujeres, personas de la tercera edad, discapacitados, niños, niñas y adolescentes), la respuesta a la problemática de VNA ha sido limitada por dos razones principalmente. En primer lugar, porque han dado prioridad al trabajo en los programas y actividades de atención y no así a los de prevención y, en segundo lugar, por algunas limitaciones existentes en su gestión, como ser en sus procesos de planificación, manejo de recursos humanos y financieros, y en el uso de sistemas de información, los cuales son fundamentales en toda institución para el logro de los objetivos.

Las visitas realizadas a los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Cochabamba, Pando y La Paz,

han permitido observar y destacar algunas limitaciones en la gestión de los SEDEGES. En cuanto a la planificación, la mayor parte de estos servicios no cuenta con un equipo debidamente estructurado y capacitado para dirigir este proceso, aspecto que responde a la falta de recursos humanos y a la elevada rotación de personal. Adicionalmente, los procesos de planificación se han caracterizado por ser procesos poco dinámicos y participativos, tanto al interior de la institución como para con sus beneficiarios, dado que no cuentan con información sistematizada sobre las demandas del grupo al que atienden, aspecto que les permitiría adoptar acciones que respondan de manera más adecuada a sus necesidades.

En cuanto a los recursos financieros, todos los SEDEGES han coincidido en afirmar que enfrentan un limitado acceso a este tipo de recursos, lo cual les impide realizar adecuadamente todas sus actividades y que esta situación responde a la naturaleza muchas veces intangible de sus resultados que, como su personal afirma, no genera tantos réditos políticos. Además de estas limitaciones, debido a las falencias en la planificación y a procesos burocráticos de desembolso de recursos, los porcentajes de ejecución presupuestaria, entre los años 2000 y 2006, fueron en promedio de 65%, hecho que ha podido determinar que el presupuesto que reciben se mantenga constante año a año o que incluso en algunos casos, haya sido recortado.

Una de las principales falencias en todos los SEDEGES es la elevada rotación de su personal, habiéndose observado en todos los casos un segundo cambio de directores e incluso hasta un tercer cambio desde la elección de prefectos a

finales del año 2005. Este aspecto generalmente repercute en el cambio de jefes de unidad y de una parte del personal técnico de estas instancias. La elevada rotación de personal incide directamente sobre la continuidad y desempeño de las actividades, teniendo también efectos negativos sobre el conocimiento que tienen los trabajadores respecto a los procedimientos de trabajo, normativas y tipo de información que se procesa, asimismo, tiene consecuencias en la población atendida de los centros y hogares.

El continuo cambio de personal en estos servicios también responde, entre otros motivos, a los reducidos salarios que perciben los funcionarios, sumado al hecho de que éstos no se encuentran establecidos en una escala salarial homogénea para todo el país, que asegure una retribución justa a cada tipo de trabajador según su nivel de instrucción y experiencia profesional. Por tal motivo, existen notorias diferencias salariales entre departamentos y entre los salarios que se pagan con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) y aquellos que se pagan con recursos de la Prefectura. Se observa, por ejemplo, que el salario de un director en un departamento duplica el salario de otro director en otro departamento y que el rango de salarios al interior de estos servicios oscila entre los Bs10.500 y Bs600.

Las limitaciones detectadas en la gestión de los SEDEGES, también se han visto reflejadas en sus servicios de atención, particularmente, en las casas de acogida de niños, niñas y adolescentes. Según datos proporcionados por los SEDEGES, en el año 2007, Santa Cruz acogía aproximadamente a un total de 7.000 niños, niñas y adolescentes,

La Paz a 4.800, Cochabamba a 3.000, Tarija a 900 y Pando a 20. Entre las principales debilidades se han destacado nuevamente los bajos sueldos de las personas encargadas de atender a esta población y la importante carga laboral que reciben, observándose en casos extremos que una educadora tiene a su cargo a 60 niños, niñas o adolescentes.

Otra problemática que enfrentan los hogares, es el acogimiento de poblaciones con tipologías diferenciadas, aspecto que muchas veces van en contra del desarrollo o incluso seguridad de la población acogida. Tal es el caso de la convivencia de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley con aquellos en situación de riesgo social (abandonados, huérfanos, víctimas de violencia, entre otros). Asimismo, la permanencia de población con capacidades especiales en hogares donde no existen las condiciones adecuadas para atenderlos. Por otra parte, es evidente la larga estadía de algunos niños, niñas y adolescentes, cuya permanencia debería ser transitoria, siendo la escasez de recursos humanos y los procesos de resolución de casos lentos y burocráticos, algunos factores que limitan el trabajo de reinserción familiar.

En términos generales se han observado diferencias en cuanto a la atención que brindan los hogares de administración directa y los de administración delegada¹, pudiendo esta disparidad atribuirse al desigual acceso a recursos financieros. Si bien todos los hogares reciben las becas alimenticias que oscilan entre Bs4,50 y Bs8 diarios por persona atendida (por diferencias entre departamentos), los hogares de administración

¹ Los **hogares de administración directa** son los que se encuentran administrados por el SEDEGES, institución que se encarga de proveer todos los recursos físicos (recursos humanos e infraestructura) y financieros necesarios para su funcionamiento. Los **hogares de administración delegada** son administrados por entidades religiosas, privadas u organizaciones no gubernamentales, las cuales asumen todos los gastos del hogar con excepción de las becas

directa reciben todos sus recursos en especie, no habiéndose observado ninguna iniciativa por parte de los mismos para captar mayor ayuda externa. Otro aspecto en el cual se ven las diferencias es en la dotación de infraestructura; por lo general, los hogares de administración directa son los que tienen mayores dificultades para su mantenimiento y mejora. En algunos casos, éstos hogares ni siquiera cuentan con una caja chica para hacer frente a gastos de emergencia. Por el contrario, los hogares de administración delegada reciben las becas alimenticias en dinero, además de tener un mayor acceso a recursos monetarios de diferentes fuentes, lo que les permite tener más personal, mayores materiales de trabajo y poder mantener su infraestructura, aunque pueden existir algunas excepciones.

En cuanto a los sistemas de información que manejan los hogares, éstos son homogéneos y completos en términos de la información que contienen sobre el niño, niña o adolescente, específicamente sobre su historial y su evolución durante su estadía en el hogar, tanto médica como educativa, sin embargo, el registro de esta información sigue siendo manual en la mayor parte de los hogares, lo que impide a los SEDEGES dar un adecuado seguimiento a la misma, además de que corre el riesgo de extraviarse o deteriorarse con el tiempo.

El estudio también indaga sobre la coordinación que mantienen los SEDEGES con otras instancias involucradas en la temática de VNA. Este trabajo es aún limitado, debido no sólo a debilidades propias en la estructura organizacional e institucional de estos servicios, sino también por

limitaciones existentes en el trabajo de las otras instancias, en las cuales destacan la falta de infraestructura y personal adecuado. La visita a las distintas instancias que se encuentran trabajando en la ruta crítica de VNA, ha permitido evidenciar que debido a la elevada rotación de personal, muchos trabajadores no conocen a fondo los procedimientos de trabajo. Así se genera una duplicidad de actividades y esfuerzos, que contribuye a revictimizar al niño, niña o adolescente que ha sido víctima de violencia.

Asimismo, la escasez de recursos humanos y financieros en las instancias que trabajan en la temática de VNA les impide cumplir adecuadamente con todas sus atribuciones, lo cual contribuye a demorar los procesos de resolución de los casos. Estos problemas son particularmente evidentes en los juzgados, siendo que el número de Jueces de la Niñez y Adolescencia que existe en cada departamento es reducido y no tiene relación directa con la cantidad de personas que atienden. Otra limitación importante se observa en las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA), donde el reducido personal con el que cuentan les impide agotar todos los recursos para encontrar a la familia extendida del niño, niña o adolescente, a fin de impedir que éste sea ingresado en un hogar.

Aunque el trabajo que desempeñan instancias privadas o sin fines de lucro en la prevención, atención y protección de la VNA es importante y se observan experiencias exitosas en este ámbito, su trabajo coordinado con SEDEGES es reducido, limitándose en la mayor parte de los casos a la administración delegada de hogares. Esto se

atribuye a que estas instancias consideran que el trabajo con el Estado es burocrático. A esto se suma el hecho de que la constante rotación de personal en instancias públicas les impide mantener una relación prolongada. Finalmente, el registro manual de la información en la mayor parte de estas instituciones, es otra de las dificultades que inciden sobre su trabajo coordinado, ya que no existe un adecuado intercambio y cruce de información que permita generar un sistema homogéneo de datos y estadísticas en violencia a nivel nacional.

Frente a estos hallazgos, las principales recomendaciones que se desprenden del documento se relacionan con la necesidad de priorizar políticas de prevención de la VNA, ya que la atención de este problema además de tener un mayor costo, deja importantes secuelas en las víctimas. Toda estrategia de prevención deberá ser integral e involucrar a múltiples instancias, como grupos representativos de la comunidad, escuelas y centros médicos.

De igual forma, a fin de que los niños, niñas y adolescentes permanezcan menos tiempo en los hogares y se restituya su derecho a una familia,

se deberán destinar esfuerzos a fortalecer el trabajo de los SEDEGES en la temática de reinserción familiar. Para esto, se debe contar con mayor personal en estas instancias, así como establecer convenios con instituciones privadas, como ONG, que colaboren en realizar el trabajo social y que brinden apoyo en la atención psicológica no sólo de los niños, niñas y adolescentes maltratados, sino también de sus agresores, coadyuvando así al retorno de la víctima a su hogar en mejores condiciones.

Debido a diferencias en la capacidad institucional y organizacional de los SEDEGES en los distintos departamentos, será útil promover la elaboración de indicadores de gestión claros y concretos que permitan realizar una evaluación continua y sistematizada a todas estas instancias. Para que estos indicadores puedan ser construidos, será necesario trabajar en la homogeneización de los registros de información de los SEDEGES, garantizando que existan mecanismos establecidos para la remisión de esta información, a fin de dar seguimiento y brindar mayor apoyo en los casos que más lo necesitan.



1

Introducción

1

La niñez y adolescencia son considerados como uno de los grupos más vulnerables de la población, producto del alto grado de incumplimiento de sus derechos que se refleja, en general, en los siguientes aspectos: barreras de acceso a los servicios de salud y educación, la situación de pobreza y riesgo que enfrentan al encontrarse viviendo en la calle², la temprana inserción al mercado laboral y su frágil posición frente a la violencia o maltrato³. El elevado riesgo de sufrir violencia que enfrenta la niñez y adolescencia se da en un contexto sociocultural en el cual, algunos tipos de castigos represivos y autoritarios, son aceptados como métodos educativos y de disciplina, asimismo, responde a la relación tradicional de autoridad que los padres y adultos mantienen sobre esta población.

La violencia contra la niñez y adolescencia (VNA) es un fenómeno social presente en casi todos los

hogares bolivianos, sin importar su condición económica o la esfera social y cultural en la que se desenvuelvan. De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en un 83% de los hogares bolivianos los hijos e hijas han sido castigados alguna vez por personas adultas, por lo que más de 1,2 millones de niños, niñas y adolescentes en Bolivia han sufrido alguna vez algún tipo de maltrato físico y más de 1 millón han enfrentado violencia psicológica por parte de sus padres o tutores (INE-UNICEF, 2007). La VNA no sólo quebranta la salud física, psíquica y emocional de esta población, sino que puede tener efectos adversos sobre la sociedad en general, pues muchas víctimas tienden a manifestar y reproducir la violencia en su vida adulta, tanto en el ámbito familiar como en su comunidad (Knaul y Ramírez, 2003).

En el marco de compromisos nacionales e internacionales, en los últimos años el Estado Boliviano ha incrementado sus esfuerzos dirigidos

2 Se debe diferenciar entre los conceptos de "niños en la calle" y "niños de la calle"; la primera expresión se refiere a todos aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran circunstancialmente en la calle, por ejemplo trabajando, pero que tienen algún soporte familiar; la segunda, por el contrario, se refiere a aquellos menores de 18 años que se encuentran desamparados y viven en la calle.

3 Siguiendo el criterio utilizado en UDAPE-UNICEF (2008a), para el presente documento se utilizará de manera indistinta el término de maltrato o violencia, haciendo referencia, en ambos casos, a una actitud que lleva consigo hostilidad y agresión con la intención de hacer daño o perjudicar a la víctima.

a garantizar el cumplimiento de los derechos de la población más joven. A pesar de un contexto económico, político y social, muchas veces desfavorable, el gasto social destinado a la niñez y adolescencia ha mostrado una tendencia positiva entre los años 2000 y 2005 (UDAPE-UNICEF, 2008b). En esa línea se ha establecido al Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales⁴ como entidad normativa de políticas de prevención, protección y atención de esta población. Asimismo, en el marco de la descentralización, iniciada en el año 1994⁵, se han conferido competencias para la protección de los derechos de esta población a los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) y, a nivel local, a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA).

Los SEDEGES son órganos desconcentrados de las prefecturas, cuya misión es implementar y coordinar políticas y normas emitidas en el ámbito nacional en temas de género, generacional, familia y servicios sociales, asimismo, tienen el mandato de coordinar programas y proyectos en materia de gestión social con entidades públicas y privadas relacionadas con estas temáticas. En cuanto a la VNA, las labores más importantes que desempeñan estos servicios están relacionadas con programas de atención, a través de la administración de centros y hogares, los cuales acogen entre su población a víctimas de maltrato o violencia, entre otros; además, se encargan de coordinar con otras instancias públicas y privadas de su departamento,

programas de prevención para la defensa y protección de los derechos de la niñez y adolescencia.

Pese a que los SEDEGES fueron creados en el año 1999⁶ y a pesar de su importante rol en el ámbito departamental, la labor de estos servicios es, muchas veces, desconocida por la población en general e incluso por su potencial grupo meta⁷. De hecho no existen, hasta la fecha, muchos estudios que evalúen su gestión y que den a conocer cuáles son sus principales características, fortalezas y limitaciones. El presente estudio pretende dar a conocer la labor que cumplen los SEDEGES en la temática de VNA, para lo cual se analizan las principales características de su organización institucional, sus procesos de planificación, sus recursos financieros y humanos, sus servicios de atención y la coordinación que mantienen con otras instituciones que trabajan en esta temática.

El análisis tiene como uno de sus objetivos centrales, brindar información relevante que sirva como insumo para la elaboración de políticas públicas en la temática, a fin de fortalecer y mejorar la respuesta institucional del Estado a la VNA. Asimismo, la presentación de este tipo de información puede contribuir tanto a la población en general como a distintas organizaciones civiles a conocer el trabajo que desempeñan los SEDEGES en esta problemática, a fin de que puedan llevar adelante el ejercicio del control social,

4 De acuerdo al Decreto Supremo N° 28631, del 9 de marzo de 2006, Reglamento de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales forma parte del Ministerio de Justicia (Capítulo V, Artículo 4).

5 El proceso de descentralización en el país se inicia con la promulgación de la Ley de Participación Popular, Ley N° 1551, del 20 de abril de 1994. Posteriormente, se profundiza con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa, Ley N° 1654, de fecha 28 de julio de 1995.

6 Cabe mencionar, que los recursos físicos y financieros del Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAMFA) fueron transferidos a los SEDEGES (Artículo 18, Decreto Supremo N° 25287 del 20 de abril de 1999).

7 Se entiende por "grupo meta" a toda la población que puede acceder a los servicios que prestan los SEDEGES, entre éstos: las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y personas de la tercera edad.

es decir, que fiscalicen y evalúen el accionar de estos servicios, promoviendo así una labor más eficiente y transparente de los mismos.

Cabe mencionar que la violencia es un tema priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual se plantea promover el respeto a la dignidad de las personas a través de la erradicación de la violencia en las distintas esferas en las que se manifiesta y que daña principalmente a mujeres, grupos generacionales y personas con capacidades diferentes. El PND propone crear una alianza nacional, entre el Estado y la sociedad civil, la cual, a través de acciones integrales, ayude a prevenir, detectar, denunciar y sancionar la violencia. Asimismo, se plantea la expansión y fortalecimiento de instancias que actualmente trabajan en esta temática, así como la construcción de casas de refugio para víctimas de violencia y redes locales que respondan a esta problemática (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006).

Debido a la necesidad de extraer información de fuente primaria, se seleccionaron cinco departamentos para el estudio. Los tres primeros constituyen los departamentos del eje troncal del país (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), habiendo sido seleccionados por su mayor población. Para la selección de los otros dos departamentos, se utilizó información del Índice de Desarrollo Municipal de la Infancia, Niñez y Adolescencia (IDINA), a partir del cual se seleccionó el departamento con mayor cumplimiento de derechos de la niñez y adolescencia (Tarija), así como aquel con menor cumplimiento de derechos de esta población (Pando) (UDAPE-UNICEF, 2005).

El documento se estructura en seis capítulos. Después de presentar esta introducción en el capítulo uno, en el capítulo dos se describe la situación de violencia contra la niñez y adolescencia en el país, haciendo referencia a las principales instancias que se encuentran trabajando en esta temática y el rol que cumplen los SEDEGES al respecto.

En el capítulo tres, se describe la estructura organizacional de los SEDEGES y se analizan los principales programas y actividades de prevención y atención que se encuentran ejecutando estos servicios en la problemática de violencia. Posteriormente, en el capítulo cuatro, se analizan las características institucionales y organizacionales más importantes de los SEDEGES, referidas específicamente a sus procesos de planificación y gestión de recursos humanos y financieros. Asimismo, en este capítulo se describe cuál es la naturaleza y las principales características de la coordinación que los SEDEGES mantienen con otras instancias involucradas en la temática de VNA.

Posteriormente, en el capítulo cinco, se detalla la labor de los hogares de niños, niñas y adolescentes a cargo de los SEDEGES, considerando sus características administrativas, financieras, de recursos humanos y de infraestructura. Finalmente, en el sexto capítulo se presentan los principales hallazgos y recomendaciones de política que se extraen del estudio.

Antes de comenzar con el análisis propuesto, es importante mencionar algunos aspectos que


contribuirán a la lectura de este documento. Entre éstos, se debe tener presente que dado que los SEDEGES no trabajan exclusivamente en la temática de VNA y debido a la dificultad de discriminar en algunos casos la información específica a la misma, el tercer y cuarto capítulo se referirán a las dimensiones de planificación, recursos humanos y recursos financieros de manera general para toda la institución, cuando no sea posible realizar esta discriminación.

Otro aspecto importante, es la naturaleza y el tipo de información que se presenta, la cual se caracteriza por ser principalmente de carácter cualitativo, dado que su fuente proviene de

entrevistas personales con directivos y funcionarios de los SEDEGES y de otras instancias vinculadas a la problemática de VNA en cada departamento. Finalmente, cabe mencionar que una dificultad a la hora de elaborar el presente documento ha sido la constante rotación de personal en todas las instancias visitadas, lo cual ha incidido en la información recopilada⁸, dado que en algunos casos no hay continuidad en los registros o no se tiene conocimiento suficiente sobre la información disponible.



⁸ Cabe destacar que en todos los departamentos visitados, los directivos y una parte de los funcionarios de los SEDEGES habían experimentado un segundo e incluso hasta un tercer cambio desde la elección de prefectos a finales del año 2005.



2 La problemática de violencia contra la niñez y adolescencia en Bolivia y principales instancias que trabajan en esta temática

2

La violencia contra la niñez y adolescencia (VNA) en Bolivia es un problema que afecta a la sociedad en general y que preocupa a todas las instancias comprometidas con el cumplimiento de los derechos de esta población (INE-UNICEF, 2007), por tanto, la respuesta institucional que exista por parte del Estado, de entidades privadas y sin fines de lucro, constituye un aspecto importante para el desarrollo integral de esta población y para garantizarle mejores oportunidades futuras. En el presente capítulo se pretende dar un panorama global de la VNA en Bolivia, para lo que después de conceptualizar la VNA y presentar algunos datos sobre la misma en el país, se entrará en detalle sobre cuáles son las instancias que trabajan en esta problemática (entre las cuales se encuentran los SEDEGES). Se revisan los principales programas y actividades que estos servicios están llevando a cabo en esta temática.

2.1 La problemática de violencia contra la niñez y adolescencia en Bolivia⁹

El modo de crianza de los niños, niñas y adolescentes está fuertemente influenciado por la cultura y las tradiciones de cada país. En la sociedad boliviana, utilizar el castigo físico o psicológico como método educativo o de disciplina es una práctica común, que se ha transmitido a través de generaciones. El hogar, que debería ser un espacio de protección para la niñez y adolescencia, se ha convertido en el lugar donde ocurren las peores vulneraciones de sus derechos. Según información obtenida de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA-2003), el 74% de los padres en el país cree que el castigo físico es necesario algunas veces, por tal motivo, en un 83% de los hogares los hijos e hijas son castigados por alguna persona adulta (INE-UNICEF, 2007).

9 Esta sección fue realizada a partir de la información de UDAPE-UNICEF (2008a).

Los castigos físicos o psicológicos aunque puedan parecer eficaces en el corto plazo, pueden generar graves problemas a largo plazo. El castigo físico severo no sólo daña físicamente al niño, niña o adolescente, sino que lo lleva a un estado de confusión emocional, le infunde miedos e inseguridades y le convierte en una persona sumisa o rebelde (Riak, 2002)¹⁰. El castigo psicológico grave hace que la persona tenga baja autoestima, enfrente problemas emocionales y asuma un comportamiento vengativo (Barber, 2002). La VNA no sólo se expresa a través de golpes o insultos, sino que también se manifiesta a través del abandono, la negligencia o la falta de atención a las necesidades fisiológicas, cognitivas, emocionales, sociales y de autoestima del niño, niña o adolescente, pudiendo esto generar efectos tan graves como los que genera el maltrato físico o psicológico (Recuadro 1).

Si bien no todos los castigos que se ejercen sobre los niños, niñas y adolescentes en el hogar son violentos, el último informe del Índice de Desarrollo Municipal de la Infancia Niñez y Adolescencia (IDINA), muestra que en 56% de los hogares bolivianos esta población corre el riesgo de sufrir

castigos violentos (UDAPE-UNICEF, 2008c)¹¹. De acuerdo a información de la ENDSA-2003, el 61% de los niños, niñas y adolescentes en Bolivia ha sido víctima, alguna vez, de castigo físico y un 38% de castigo psicológico¹², siendo los más frecuentes los golpes con algún objeto como chicote, correa o palo (56%), las palmadas, sopapos o lapos (32%), y dentro de los castigos psicológicos, los gritos e insultos (36%).

Es importante tener presente que el castigo agresivo o violento y la VNA no sólo tienen consecuencias dañinas sobre la población directamente afectada, sino que éstas también afectan el presente y futuro de la sociedad en general. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de agresiones físicas y psicológicas, o aquellos que han sufrido abandono, además de los efectos en su salud física, mental y emocional, también tendrán una alta probabilidad de adoptar patrones similares de conducta en su propio hogar y/o en la sociedad, incurriendo en algunos casos en actos delictivos que atenten contra la seguridad pública. De esta forma, es posible afirmar que la violencia y sus efectos se transmiten de generación en generación.

10 De acuerdo a Riak (2002), algunos efectos del castigo físico son:

- i) Un golpe fuerte en los glúteos que dañe seriamente esta zona e incluso la haga sangrar puede causar graves daños al nervio ciático que se encuentra en esta área, lo que podría provocar un impedimento en las piernas. Por otro lado, cuando se le pide a un niño, niña que se agache para darle una paliza, los golpes recibidos pueden dañar sus órganos sexuales.
- ii) El golpear a los niños pequeños en las manos es especialmente peligroso para el crecimiento de la cobertura de los huesos, los cuales si se dañan puede causar deformidad o impedimentos en sus funciones. Golpear a un niño en las manos puede fracturar, dislocar y causar osteoartritis prematura.
- iii) Los sacudones pueden causar a los niños la ceguera, daño cerebral y hasta la muerte.

11 La construcción de este indicador considera como requisito la presencia de violencia entre los padres para así determinar que el castigo que reciben los niños, niñas y adolescentes, ya sea de la madre o del padre, pueda ser de carácter agresivo o violento.

12 Cabe mencionar que un 68% ha recibido otro tipo de castigo no violento al interior del hogar como ser la supresión de apoyo económico y la prohibición de alguna actividad u objeto que sea de su agrado.

Recuadro 1. Tipos y ámbitos donde se genera la violencia contra la niñez y adolescencia

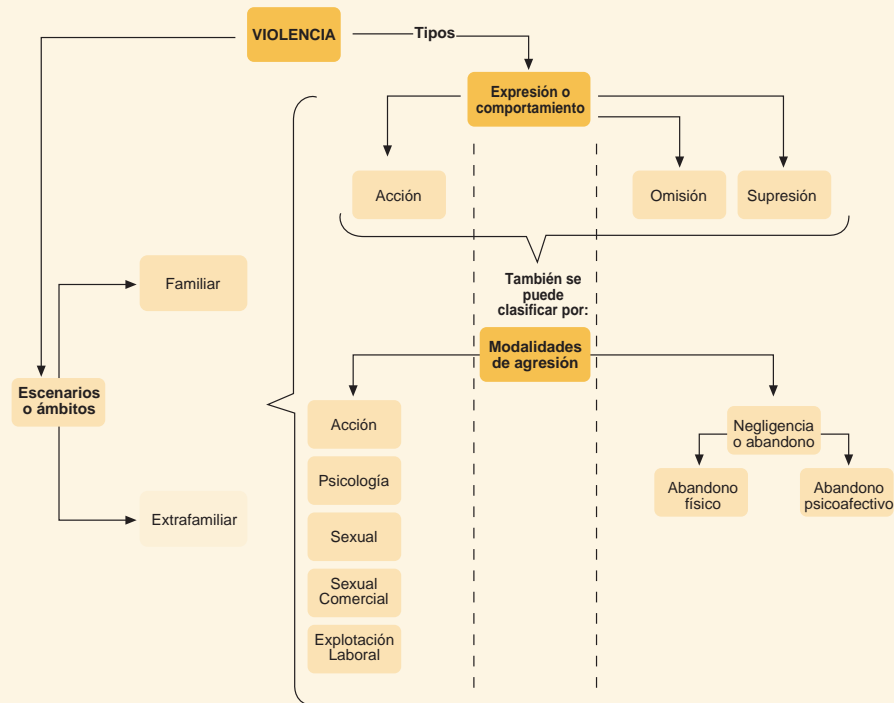
La violencia contra la niñez y adolescencia puede clasificarse en dos grandes grupos:

- 1) De acuerdo al ámbito en el que se presenta, puede ser familiar o extrafamiliar.
- 2) De acuerdo al tipo de comportamiento que utiliza, puede ser por acción, omisión y/o supresión.

La violencia según el ámbito donde se genera

- La **violencia familiar** es aquella que se circunscribe al hogar, siendo el niño(a) o adolescente víctima de violencia ejercida por otros integrantes de su mismo núcleo familiar. Uno de los factores que promueve comportamientos violentos al interior del hogar es la asimetría que existe entre el agresor y el agredido y que se sustenta en la desigualdad de fuerza y poder o por la dependencia afectiva y material del niño(a) o adolescente frente a los adultos.
- La **violencia extrafamiliar** se presenta cuando el agresor no tiene lazos familiares con la víctima, pudiendo ser cualquier miembro de la sociedad. Este tipo de violencia se presenta en instituciones como la escuela, los hospitales y los hogares de acogida, en los cuales se pueden presentar prácticas abusivas, que pueden variar desde castigos corporales violentos hasta formas más sutiles de agresión, como la discriminación, los insultos y variadas formas de humillación.

Clasificación de la violencia contra la niñez y adolescencia



La violencia según el tipo de comportamiento

La violencia por acción

Se presenta cuando el agresor ejerce su poder para lesionar de forma física, psicológica y/o emocional al niño (a) o adolescente. Dependiendo de la modalidad de la agresión, ésta puede presentarse como violencia física, psicológica o emocional y violencia sexual, entre otras.

- La **violencia física** se da por cualquier lesión inflingida, no accidental, que provoca un daño físico, enfermedad o al menos coloca al niño, niña o adolescente en grave riesgo de padecerla, puede ser el resultado de uno o dos incidentes aislados, o puede ser una situación crónica de abuso. Las lesiones incluyen trastornos reconocidos más allá de la inflamación, irritación o el enrojecimiento por una palmada, golpe con el puño o pie, golpes con chicote u otros objetos y acciones que dañen cualquier área del cuerpo.
- La **violencia psicológica o emocional** es un acto intencionado y consiste en cualquier esfuerzo que trata de socavar la valoración que tiene el niño(a) o adolescente de sí mismo. Generalmente se presenta bajo formas de hostilidad verbal como insultos, burlas, desprecio, críticas o amenazas de abandono o bloqueo de las iniciativas infantiles, también a través del rechazo, aislamiento, el ignorarlo, incluso el aterrorizarlo, provocando graves trastornos psicológicos que perjudican su desarrollo psíquico y emocional.
- La **violencia sexual** se define como cualquier tipo de contacto sexual de una persona adulta o tutor con el niño(a) o adolescente, el cual puede ser utilizado como objeto de estimulación sexual o para la realización de actos sexuales, cambiando su intensidad desde la simple exhibición hasta la violación como tal, siendo esta última la más difícil de aceptar para el niño(a) o adolescente que la sufre. La violencia sexual incluye distintas formas de abuso, entre éstas: paidofilia, incesto, estupro o abuso deshonesto, hebofilia, exhibicionismo y pornografía infantil entre otras.

La violencia cometida por omisión y supresión

- La **negligencia, abandono físico y psicoafectivo** son formas de maltrato infantil que presentan mayores dificultades para su identificación y tienen consecuencias negativas en el desarrollo emocional, social e intelectual del niño(a) o adolescente. El abandono físico y psicoafectivo son maltratos pasivos y se presentan cuando las necesidades fisiológicas, cognitivas, emocionales, sociales y de autoestima de un niño(a) o adolescente no son atendidas intencionalmente o son suprimidas en forma temporal o permanentemente a pesar de contar con los medios necesarios para satisfacerlas.

Fuente: UDAPE-UNICEF (2008a)

2.1.1 Una aproximación a los determinantes de la violencia contra la niñez y adolescencia al interior del hogar¹³

Según el último informe UDAPE-UNICEF (2008a), existen varios factores ligados a las características socio-económicas del hogar, características de la madre, del padre o de su pareja, la presencia de violencia en el hogar y la violencia intergeneracional, entre otros, que pueden constituirse en factores de riesgo o protección¹⁴, que incrementan o disminuyen la probabilidad de que un niño, niña o adolescente sea víctima de violencia al interior de su núcleo familiar (Figura 2-1). Cabe mencionar, que para el análisis e identificación de los determinantes del maltrato contra la niñez y adolescencia, se utilizó el Modelo de Estrés Social Aplicado a la Violencia Intrafamiliar e Infantil (MOSSAVI), que explica cómo la existencia e interrelación de algunas características del hogar o de sus miembros generan factores de riesgo y protección (Defensor del Pueblo, 2006).

El estudio antes mencionado, utilizó como variable aproximada a la violencia, el castigo físico o psicológico severo que los padres, madres u otros miembros de la familia ejercen sobre los niños,

niñas y adolescentes. Es importante mencionar, que la disponibilidad de los datos de la ENDSA¹⁵ sólo permitió utilizar la información de castigo proporcionada por las mujeres y no así por los varones, debido a que la muestra para este grupo no era representativa. De esta forma, el análisis se enfocó en las características de la madre, del hogar y de su pareja. A pesar de este procedimiento, se debe reconocer el importante rol que el padre cumple en la familia, por lo que sus características e influencia también pueden generar un ambiente de riesgo o protección en el hogar.

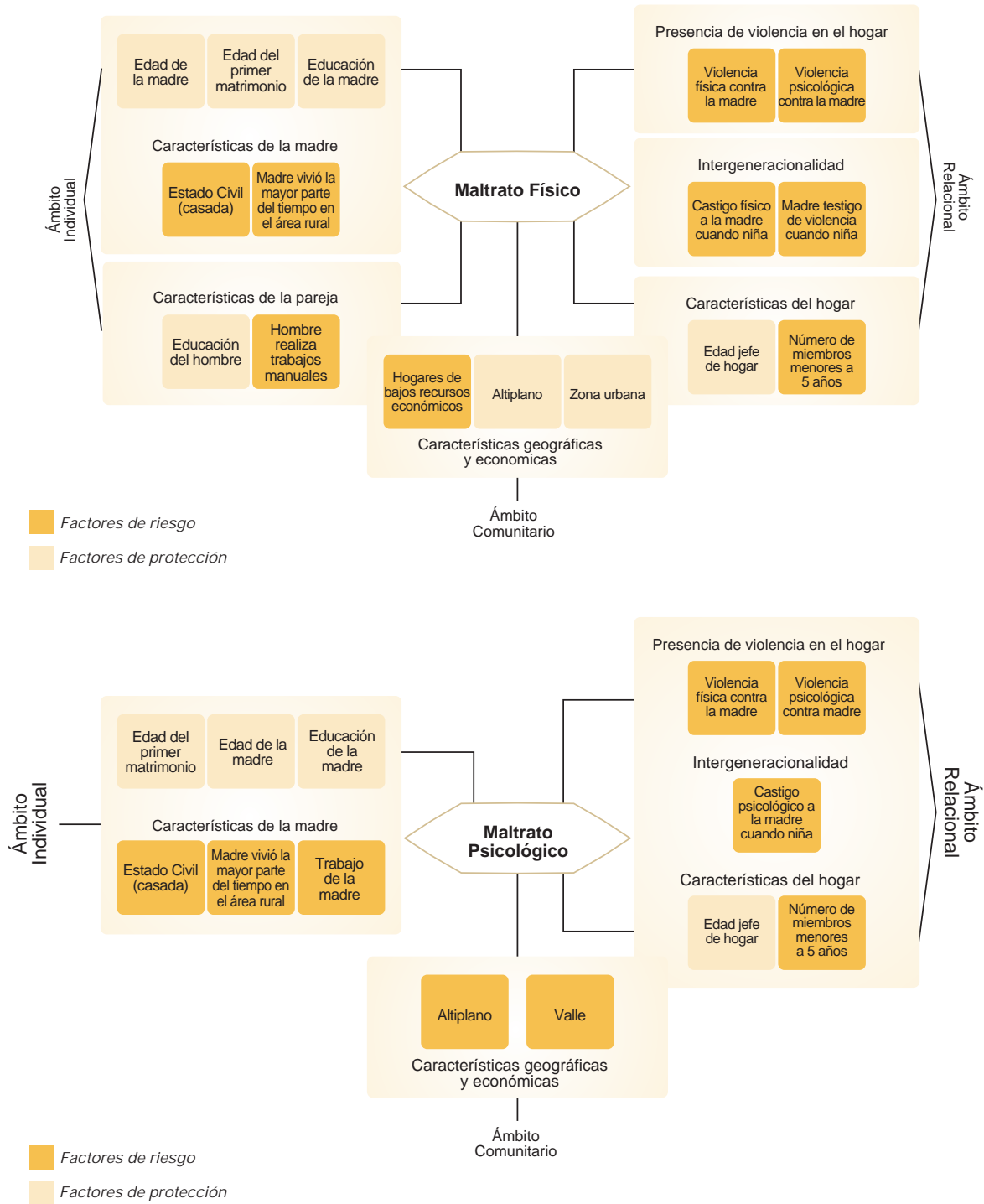
Dentro de las características de la madre, se ha comprobado que cuanto más joven es o cuanto más joven ésta se case, la probabilidad de que se ejerza castigo físico o psicológico contra los hijos e hijas, por parte de cualquier miembro del hogar, es mayor. Asimismo, un mayor grado de instrucción, tanto de la madre como del padre o su pareja constituye un importante factor de protección en el hogar, dado que la probabilidad de que el niño, niña o adolescente sea maltratado disminuye a medida que la educación de sus progenitores aumenta.

13 Esta sección ha sido elaborada en base al estudio “Una aproximación a los determinantes de la violencia contra la niñez y adolescencia” (UDAPE-UNICEF, 2008a).

14 Los “factores de riesgo” hacen referencia a todos aquellos aspectos o características del hogar que incrementan la probabilidad de que el niño, niña o adolescente sea víctima de violencia o maltrato en el hogar. Los “factores de protección”, son todos aquellos aspectos que reducen la probabilidad de que un niño, niña o adolescente sufra violencia o maltrato en su núcleo familiar.

15 La información presentada en el informe elaborado por UDAPE-UNICEF (2008a), utiliza datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA - 2003), la cual introduce por primera vez un capítulo de violencia contra la niñez y adolescencia.

Figura 2-1. Principales factores de riesgo y protección de la violencia contra la niñez y adolescencia al interior del hogar



El MOSSAVI explica estos resultados atribuyendo la probabilidad de que los niños, niñas y adolescentes sean castigados como producto de los cambios surgidos a consecuencia del ciclo de vida de sus padres. Para algunos padres jóvenes o poco instruidos, asumir las responsabilidades que conlleva el paso de la pubertad a la edad adulta puede generar estrés y un ambiente de violencia en el hogar, pero a medida que éstos se hacen mayores, maduran y adquieren mayor educación, sus recursos y capacidades se incrementan, disminuyendo el ambiente de estrés y la probabilidad de VNA en sus hogares.

La presencia de violencia en el hogar en contra de la mujer o madre, es otro factor importante que incrementa el riesgo de VNA. Cuando las madres sufren agresiones (en muchos casos, por parte de los padres o la pareja con la que la madre convive), existe una alta probabilidad de que los hijos e hijas también sufran malos tratos en el hogar; ya sea porque reciben castigos de las propias madres agredidas o de quienes maltrataron a éstas. Las formas de castigo que recibieron las madres cuando niñas, son un factor que también genera un alto riesgo de VNA en el hogar. Cuando las madres recibieron castigos físicos o psicológicos de pequeñas, la probabilidad de que los reproduzcan hacia sus hijos e hijas es mayor, de igual forma, aceptarán que el padre o cualquier miembro del hogar castigue a sus hijos e hijas.

Cuando la madre ha sido testigo de violencia cuando niña, también existe la probabilidad de que se genere el mismo tipo de violencia en su hogar, lo que demuestra que los patrones de violencia que se generan en la niñez tienen una alta probabilidad de reproducirse en la edad adulta.

Según el informe de UNICEF sobre el Estado Mundial de la Infancia 2007, los varones expuestos a la violencia doméstica tienen el doble de probabilidad de convertirse en hombres abusadores; en el caso de las niñas, aquellas que presencian abusos cometidos contra sus madres, tienen más probabilidades de aceptar la violencia en su matrimonio. Sin embargo, esto no siempre es una regla, ya que existen casos excepcionales (UNICEF, 2006).

En lo referente a las características económicas y ambientales del hogar, se ha observado que la probabilidad de que se ejerza maltrato físico en hogares de bajos recursos y que viven en el área rural es mayor. A pesar de este hallazgo, es importante tener presente que la violencia en estos hogares no puede ser atribuida únicamente a estos dos factores (pobreza y rural), sino que también puede estar correlacionada con aspectos culturales, psicológicos y hasta sociológicos específicos que requieren de mayor investigación y estudio.

Finalmente, en cuanto a la condición étnica (indígena o no indígena) del hogar, los resultados del estudio dejan ver que ésta no es significativa para explicar la presencia de violencia física o psicológica al interior del núcleo familiar; es decir, que ser indígena o no, no influye en el ejercicio de la violencia. Este hallazgo corrobora lo que muchos autores afirman, que el ejercicio de la violencia no se diferencia por raza, color, ni condición étnica.

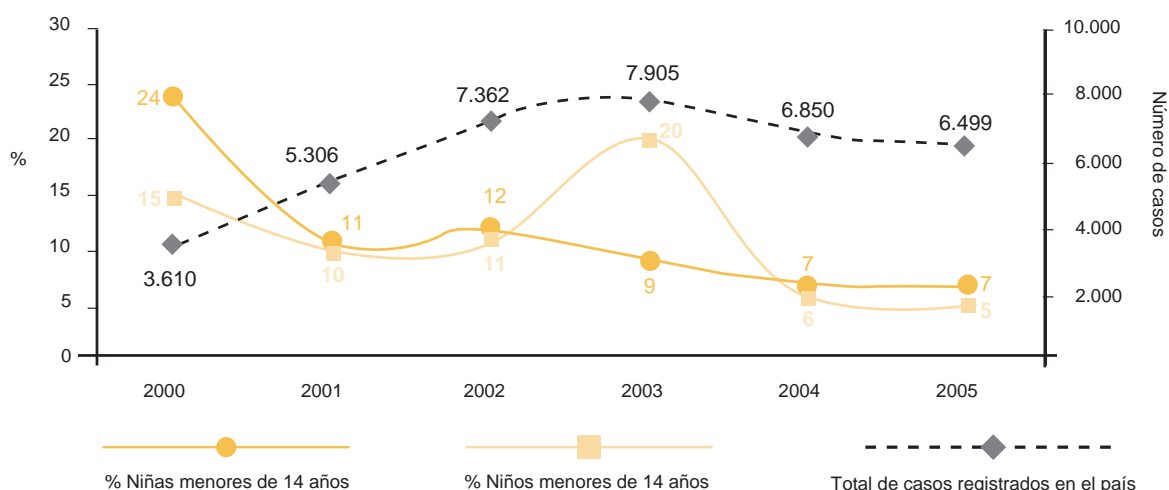
2.1.2 Algunos datos importantes sobre violencia contra la niñez y adolescencia

La información presentada por el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) sobre violencia

contra niños y niñas menores de 14 años¹⁶, muestra que si bien el porcentaje de casos de violencia contra esta población atendidos en centros médicos ha disminuido en los últimos años, su magnitud sigue siendo importante. En el año 2005 se han presentado alrededor de 440 casos de violencia contra niñas (7% del total de casos de violencia registrados en el SNIS) y 328 casos contra niños

(5%). Es importante mencionar que la información aquí presentada además de tener una connotación de alta gravedad, también puede estar subestimada, pues a los centros médicos sólo llegan aquellos casos que requieren de atención médica inmediata (Figura 2-2).

Figura 2-2. Casos de violencia registrados por el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) (En número y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información del SNIS.

Los casos de violencia física, psicológica y sexual contra la niñez y adolescencia también son atendidos y registrados por las Brigadas de Protección a la Familia (BPF) y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA). Los datos de las BPF muestran un notable incremento en el número de denuncias, habiéndose registrado a nivel nacional, en el año 2000, 487 casos de violencia contra esta población y, en el año 2006, 1.265 casos¹⁷, concentrándose la mayor parte de estos últimos en Cochabamba (575 casos) y La Paz (479 casos), y principalmente en las ciudades capitales de estos departamentos (INE, 2006).

En estos dos municipios capitales (Cochabamba y La Paz), los datos recopilados por las DNA también muestran la importante magnitud de la problemática de VNA. Entre las gestiones 2001 a 2005, las defensorías del municipio de La Paz atendieron alrededor de 34.600 casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes, siendo los problemas de mayor frecuencia el maltrato al interior del núcleo familiar (38,5%). Por su parte, la información de las DNA de la ciudad de Cochabamba indica que, entre enero y diciembre de 2006, éstas atendieron alrededor de 1.429 casos, referidos a: maltrato físico y psicológico (30%), sólo maltrato físico

16 No existe mayor desagregación de esta información por edad.

17 Se debe tener presente que el importante incremento en los casos de violencia entre los años 2000 y 2006 puede no sólo responder a un mayor número de casos de violencia en contra de la niñez y adolescencia, sino también a que hay más denuncias por parte de las víctimas o de terceras personas y, por tanto, existen también más registros de casos.

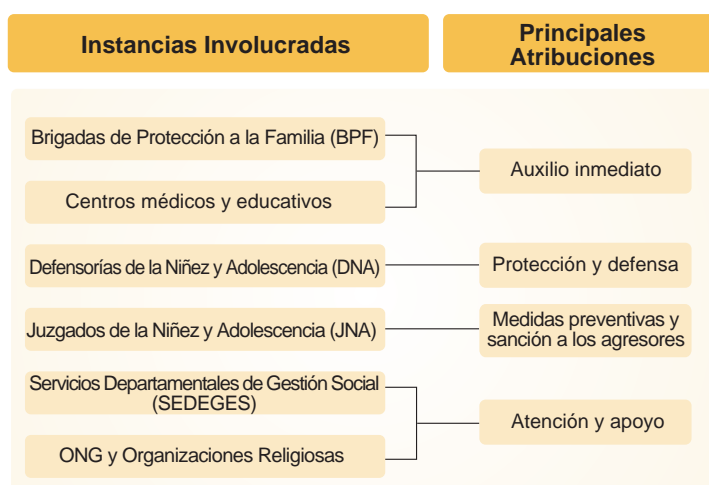
(24%), sólo maltrato psicológico (23%) y abandono o negligencia (23%) (UDAPE-UNICEF, 2008a).

Vale la pena mencionar que los datos de las instancias antes mencionadas podrían estar subestimados, dado que muchas víctimas temen represalias en caso de denunciar el hecho, sienten vergüenza, humillación, no creen que el problema vaya a resolverse, o simplemente no conocen los procedimientos formales que deben seguir, por lo que prefieren dejar oculto el maltrato recibido¹⁸. Al interior de este grupo, se deben destacar los casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual comercial, trata y tráfico; asimismo, la situación de aquellos menores de 18 años que se encuentran traficando o consumiendo estupefacientes o drogas, entre otros. Aunque recientemente algunos de estos casos se han puesto en evidencia, ya sea a través de los medios informativos o de denuncias a instancias formales, existe aún poca información al respecto, permaneciendo la mayoría de ellos ocultos o casi invisibles ante la sociedad.

2.2 Principales instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia

La información antes presentada muestra que la VNA es un problema importante en el país, que debe ser atendido si se quiere alcanzar un mayor cumplimiento de derechos de la niñez y adolescencia. Para que esto se cumpla, es necesario analizar la respuesta institucional que asume el Estado a fin de prevenir, proteger y atender a las víctimas de violencia. De acuerdo al Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA)¹⁹ y la Ley N° 1674²⁰, son diversas las instancias involucradas en esta temática, teniendo cada una atribuciones específicas y diferenciadas de las restantes (Figura 2-3). A continuación se detallan brevemente las principales atribuciones de cada una de estas instituciones y el tipo de coordinación que deberían mantener unas con otras.

Figura 2-3. Principales instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia y atribuciones



Fuente: Elaboración propia con base a la normativa vigente.

18 En algunos casos las víctimas piensan que existe algún cobro al momento de la denuncia y/o no creen en la justicia.

19 Para mayor detalle ver la Ley N° 2026, del 27 de octubre de 1999, Código del Niño, Niña y Adolescente.

20 Para mayor detalle ver la Ley N° 1674, del 15 de diciembre de 1995, Contra la Violencia en la Familia o Doméstica.

2.2.1 Las Brigadas de Protección a la Familia

Las Brigadas de Protección a la Familia (BPF), conformadas por personal policial femenino y creadas en el año 1995²¹, tienen la función de brindar auxilio inmediato a víctimas de violencia, haciéndose cargo de sus agresores²² y llevando registros estadísticos de violencia intrafamiliar, con el fin de contribuir a la elaboración de políticas para reducir la violencia. En los últimos años, estas instancias se han institucionalizado en la Policía Nacional y actualmente se cuenta con Brigadas en todos los departamentos del país (Defensor del Pueblo, 2002).

Desde su creación, las BPF han cumplido un papel importante en la protección, auxilio y orientación, principalmente a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y a sus hijos e hijas, siendo una de las primeras referencias para la población que busca protección contra la violencia. Dado que las BPF no pueden brindar tratamiento directo a las víctimas de violencia, ni dar una solución inmediata a los casos que revisten de más gravedad, su deber es derivar todos los casos en los cuales estén involucrados niños, niñas y adolescentes a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA)²³ (Policía Nacional de Bolivia, 2006).

2.2.2 Centros médicos y educativos

De acuerdo a la Ley N° 1674, en caso de que un niño, niña o adolescente, víctima de violencia acuda

a un centro médico para ser atendido, sea público o privado, el trabajador en salud que le preste atención está obligado a denunciar este hecho a las DNA²⁴ para que estas instancias sigan con el respectivo procesamiento²⁵. El certificado médico expedido en estos centros, constituye una prueba documental importante, pues de acuerdo a los días de impedimento fijados por el profesional de salud, se determinará la gravedad del caso y el tipo de proceso que debe ejecutarse.

Debido a la importancia de la denuncia por parte del personal médico en casos de violencia, el sector de salud tiene un rol fundamental en la capacitación y sensibilización de su personal para la atención de personas afectadas por esta problemática. Asimismo, debe promover la organización y desarrollo de grupos de autoayuda para las víctimas de violencia, brindando tratamiento físico y emocional (Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2005) (Recuadro 2).

Por su parte, el sector de educación tiene la tarea fundamental de promover una educación en estilos de vida saludables y sin violencia en las comunidades educativas. Asimismo, debe difundir material educativo sobre prevención de la violencia intrafamiliar y aplicar instrumentos para la detección, prevención y atención de la violencia intrafamiliar y violencia sexual en los distintos núcleos educativos (Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2005).

En este marco, debido a la importante cantidad de tiempo que comparten con la niñez y adolescencia,

21 Para mayor detalle ver Resolución del Comando General de la Policía Nacional N° 024/95, de fecha 8 de marzo de 1995.

22 Para mayor detalle ver Ley N° 1674, del 15 de diciembre de 1995, Artículo 26.

23 En casos que revisten mucha gravedad, la BPF los deriva para su atención a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC).

24 En caso de que la víctima sea una mujer mayor a 17 años la denuncia se la debe realizar en cualquier Servicio Legal Integral (SLIM) perteneciente a los gobiernos municipales.

25 Véase Ley N° 1674, del 15 de diciembre de 1995, Artículo 24.

los maestros tienen un rol primordial en la detección y denuncia del maltrato contra esta población, ya que el CNNA señala que toda persona que, en el desempeño de sus actividades o funciones, tuviera

conocimiento o sospecha de la existencia de maltrato o violencia contra un niño, niña o adolescente está obligado a denunciarlo a la autoridad pertinente²⁶.

Recuadro 2. Principales acciones de los Servicios Departamentales de Salud y Educación en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia


Desde hace más de una década, la violencia es reconocida en el país como un serio problema de salud pública, no sólo por las muertes, lesiones y hasta discapacidades producidas, sino también por el impacto que puede tener sobre la salud colectiva de la población y sus consecuentes repercusiones en el sector de salud. A partir de este reconocimiento y bajo la iniciativa del Ministerio de Salud, todos los Servicios Departamentales de Salud (SEDES), a lo largo del territorio nacional, se encuentran trabajando en la prevención del maltrato contra la niñez y adolescencia. En este marco, a partir de la formulación de políticas nacionales de salud, se ha elaborado y se viene implementando un manual de normas y procedimientos de atención que proporciona al personal de salud elementos básicos y orientadores para el abordaje de la problemática en el sector.

Entre los objetivos más importantes de este manual es el de proporcionar criterios claros sobre procedimientos técnicos y bases legales que faciliten el accionar del personal de salud para garantizar que los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia o maltrato reciban una atención de calidad. Asimismo, se busca uniformar el desempeño de los equipos de salud, evitando que cada persona sea atendida con diferentes criterios y permitiendo así la comparación de resultados. Además, dentro de esta iniciativa, se pretende proporcionar instrumentos de registro que permitan rescatar información para la planificación, supervisión y evaluación de las acciones desarrolladas. Finalmente, se trata de definir con claridad cuáles son las responsabilidades de cada uno de los niveles de atención en el sistema nacional de salud en el abordaje del maltrato.

A pesar de los esfuerzos realizados y del importante presupuesto que reciben los SEDES en la temática de violencia, a comparación de los otros servicios departamentales, el personal de estos servicios reconoce que aún existen limitaciones en su accionar, por las reducidas denuncias que existen del personal médico en casos de maltrato o violencia en contra de la niñez y adolescencia. Al respecto, aunque el CNNA obliga a que toda persona que tuviera conocimiento de un acto de violencia en contra de esta población lo denuncie a las DNA, una importante parte del personal de salud oculta y no registra de manera adecuada los casos de violencia, debido, en algunos casos, al miedo que se tiene de estar involucrado en un proceso judicial; y en otros casos, porque no conocen exactamente a qué instancias deben remitirse para la denuncia.

Otra limitación que reconocen los funcionarios de los SEDES es el reducido número de médicos forenses que trabajan a nivel departamental, siendo que muchos Jueces de la Niñez y Adolescencia solicitan como prueba indispensable un certificado hecho por un médico forense, cuando cualquier certificado emitido en un centro de salud reconocido debería tener validez y credibilidad (Ley N° 1674, Artículo 37). Por esta razón, muchos médicos se niegan a brindar certificados en casos de violencia o maltrato, aduciendo que éste debe ser hecho por un

26 Ver Ley N° 2026, del 27 de octubre de 1999, Artículo 110.



médico forense, lo cual puede causar que la víctima salga del centro médico y no retorne nunca más. Por estos motivos, en algunos departamentos, como Santa Cruz, se ha visto que SEDES está involucrado en proyectos para capacitar a médicos rurales de segundo nivel para que puedan actuar como médicos forenses en casos en los que sea necesario.

A pesar de las limitaciones antes mencionadas, cabe destacar la labor de los SEDES como uno de los actores más activos en las Redes de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, mismas que constituyen un conjunto de organizaciones de la comunidad e instituciones de diferentes sectores como: salud, educación, policía, jurídico-legal y otros, que unen sus esfuerzos para desarrollar actividades con el propósito de prevenir y atender la violencia intrafamiliar. Así, la existencia de esta red asegura que existan mecanismos de coordinación para enfrentar esta problemática, promoviendo una planificación participativa de todos los programas y proyectos, y una ejecución conjunta de las soluciones.

En cuanto a la labor de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA) en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia, se ha visto que éstos tienen poca coordinación con otras instancias vinculadas a esta problemática. En general, todos los SEDUCA en los departamentos visitados tratan de resolver internamente, a través de tribunales disciplinarios o de unidades de fiscalización propias, los casos de violencia en contra de la niñez y adolescencia que se presentan en las unidades educativas, estando éstos principalmente relacionados con casos de maltrato del docente hacia el alumno o de un alumno hacia otro alumno.

Los SEDUCA reconocen que si bien no reciben muchas denuncias de maltrato en sus unidades educativas, esto no implica que no exista esta problemática al interior de las aulas, quedando muchos de estos hechos ocultos por el miedo a las repercusiones que pueda traer consigo la denuncia. Para prevenir que sucedan este tipo de actos violentos o agresivos en las escuelas, los SEDUCA, a través de sus unidades de asistencia técnico pedagógica, se encargan de inculcar en los maestros métodos más pedagógicos para la educación, a fin de que haya una mayor cercanía entre el docente y el alumno. Asimismo, a través de las Unidades de Seguimiento y Monitoreo, se aseguran que estos métodos estén siendo implementados, buscando responder a todos los problemas que se presenten en los distritos escolares. Cabe mencionar que en algunos departamentos, como es el caso de Santa Cruz, el SEDUCA ha promovido talleres de sexualidad en sus escuelas, a fin de prevenir la violencia y el acoso sexual. De igual forma, se han hecho talleres con los alumnos para tratar el tema de sus derechos y obligaciones.

En cuanto a los casos de violencia intrafamiliar o doméstica, la mayoría de los mismos quedan al margen del trabajo de los SEDUCA, en consecuencia, la detección y denuncia de los mismos pasa a depender directamente de la confianza que deposite la niñez y adolescencia en el maestro o de cómo él pueda detectar, al interior del aula, cambios en la conducta de los alumnos que puedan estar vinculados con este problema. Una vez que se detectan estos hechos, la denuncia de la violencia intrafamiliar ante las instancias pertinentes, como las DNA, dependerá de la información que reciba el maestro y de cómo él decida actuar en esta circunstancia. Al igual que con el personal médico, muchos maestros prefieren ocultar el maltrato familiar, para así evitar verse involucrados en procesos de resolución largos y complejos.

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Salud - OPS (2003) y entrevistas personales.

2.2.3 Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA)

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) son un servicio municipal público, permanente y gratuito, creado a partir de la Ley de Participación Popular con el objetivo de generar una cultura de protección de los derechos de la niñez y adolescencia. Para esto, las DNA tienen la tarea de movilizar e involucrar al Estado, a la sociedad civil y a la familia en la promoción, protección, defensa y difusión de los derechos de esta población, denunciando y atendiendo toda violación que se haga en contra de los mismos (Viceministerio de los Asuntos del Niño, Niña y Adolescente-UNICEF, 2002).

Las DNA tienen presencia y cobertura a nivel nacional, pudiendo desconcentrar funciones en oficinas distritales o cantonales, de acuerdo con la densidad poblacional de su municipio (Idem). De acuerdo al CNNA²⁷, todos los casos de malos tratos en contra de niños, niñas y adolescentes deberán ser obligatoriamente denunciados ante las DNA, instancias que tomarán las medidas pertinentes y presentarán denuncia en el término de 24 horas ante el Juez de la Niñez y Adolescencia en casos que vean necesarios.

2.2.4 Los Juzgados de la Niñez y Adolescencia

De acuerdo al CNNA, el Juez de la Niñez y Adolescencia (JNA) tiene un rol integral en la protección de la niñez y adolescencia, dado que

debe conocer y resolver las denuncias sobre actos que pongan en peligro la salud o desarrollo físico y moral de los mismos, adoptando las medidas necesarias para su tratamiento, atención y protección²⁸. Entre las medidas preventivas que puede tomar el Juez en casos de violencia o maltrato contra algún niño, niña o adolescente, están ordenar la salida del agresor del hogar o, en otros casos, ordenar la institucionalización transitoria del niño, niña o adolescente en una casa de acogida, velando a lo largo del proceso judicial por su bienestar en estos hogares.

Asimismo, el JNA es encargado de otorgar una sanción a los agresores por el delito cometido, la cual puede consistir en una advertencia, una multa monetaria, una orden para remitir al agresor a un programa gubernamental de promoción a la familia donde realice trabajos de manera temporal, ordenar que el agresor reciba tratamiento psicológico y, en casos extremadamente graves, suspender la autoridad de esta persona sobre el niño, niña o adolescente.

2.2.5 Los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES)

Según el Decreto Supremo de creación, los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES)²⁹ son órganos desconcentrados y de coordinación de las prefecturas, que fueron creados como parte de la estructura técnica-operativa de estas instancias. Los SEDEGES tienen como misión la aplicación de políticas y normas nacionales, emitidas por el órgano competente³⁰,

27 Para mayor detalle ver Ley N°2026, del 27 de octubre de 1999, Código del Niño, Niña y Adolescente, Artículo 110.

28 Es importante destacar que en los casos donde la violencia ejercida sobre el niño, niña o adolescente haya sido de extrema gravedad, la denuncia es remitida de manera directa al Juez en lo Penal. Para mayor detalle ver Ley N°2026, del 27 de octubre de 1999, Código del Niño, Niña y Adolescente, Artículo N° 269.

29 Decreto Supremo N° 25287, del 20 de abril de 1999.

30 Ya sea el Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales o la Prefectura de la cual depende directamente.

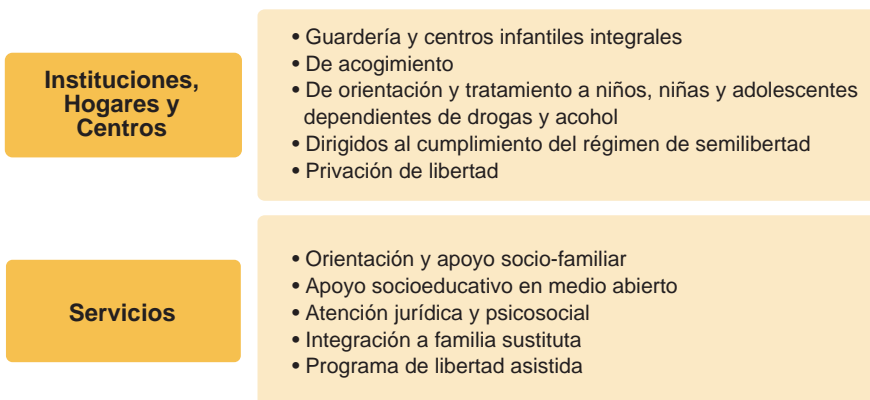
sobre asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales. Asimismo, tienen la tarea de coordinar programas y proyectos con otras instancias responsables en materia de gestión social.

Los SEDEGES tienen como grupo meta de atención a los niños, niñas y adolescentes mujeres y personas de la tercera edad en situación de riesgo social. El término “riesgo social”, en el caso de la niñez y adolescencia, es utilizado para referirse a todas aquellas situaciones de peligro físico-moral que amenacen el desarrollo y bienestar de esta población, pudiendo tener un significado amplio al incluir a todos aquellos menores de 18 años que son huérfanos, abandonados, con capacidades especiales, víctimas

de maltrato o de violencia sexual, que viven o trabajan en la calle, entre otros.

En cuanto al trabajo de los SEDEGES en el ámbito de la niñez y adolescencia, el CNNA³¹ les atribuye como una de sus principales facultades, la administración y/o coordinación de los programas de atención a la niñez y adolescencia, cuya ejecución puede ser delegada a instituciones privadas. Entre estos programas, destaca la administración de centros y hogares de acogida para niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo social, entre los cuales se consideran aquellos que han sufrido violencia (Figura 2-4).

Figura 2-4. Programas de atención que deben brindar los SEDEGES según su Decreto Supremo de creación



Fuente: Elaboración propia con base en el Código del Niño, Niña y Adolescente.

En la temática de violencia contra la niñez y adolescencia (VNA), los SEDEGES tienen algunas atribuciones concretas, establecidas en el decreto de creación y que se encuentran inmersas en el CNNA, entre éstas destacan: i) prestar atención psicológica al niño, niña y adolescente maltratado; ii) prevenir situaciones y actos atentatorios contra

la integridad física, moral y psicológica de estos grupos, coordinando la atención de casos concretos con las instituciones públicas y privadas pertinentes; iii) coordinar la defensa socio-jurídica de los niños, niñas y adolescentes en situación de víctimas; y iv) promover y ejecutar programas de protección y defensa de la niñez y juventud³².

31 Ley N° 2026 del Código del Niño, Niña y Adolescente, del 27 de octubre de 1999.

32 Para mayor detalle ver Decreto Supremo N° 25287, del 20 de abril de 1999, Artículos 6,12 y 13.

Recuadro 3. Breve historia de los SEDEGES

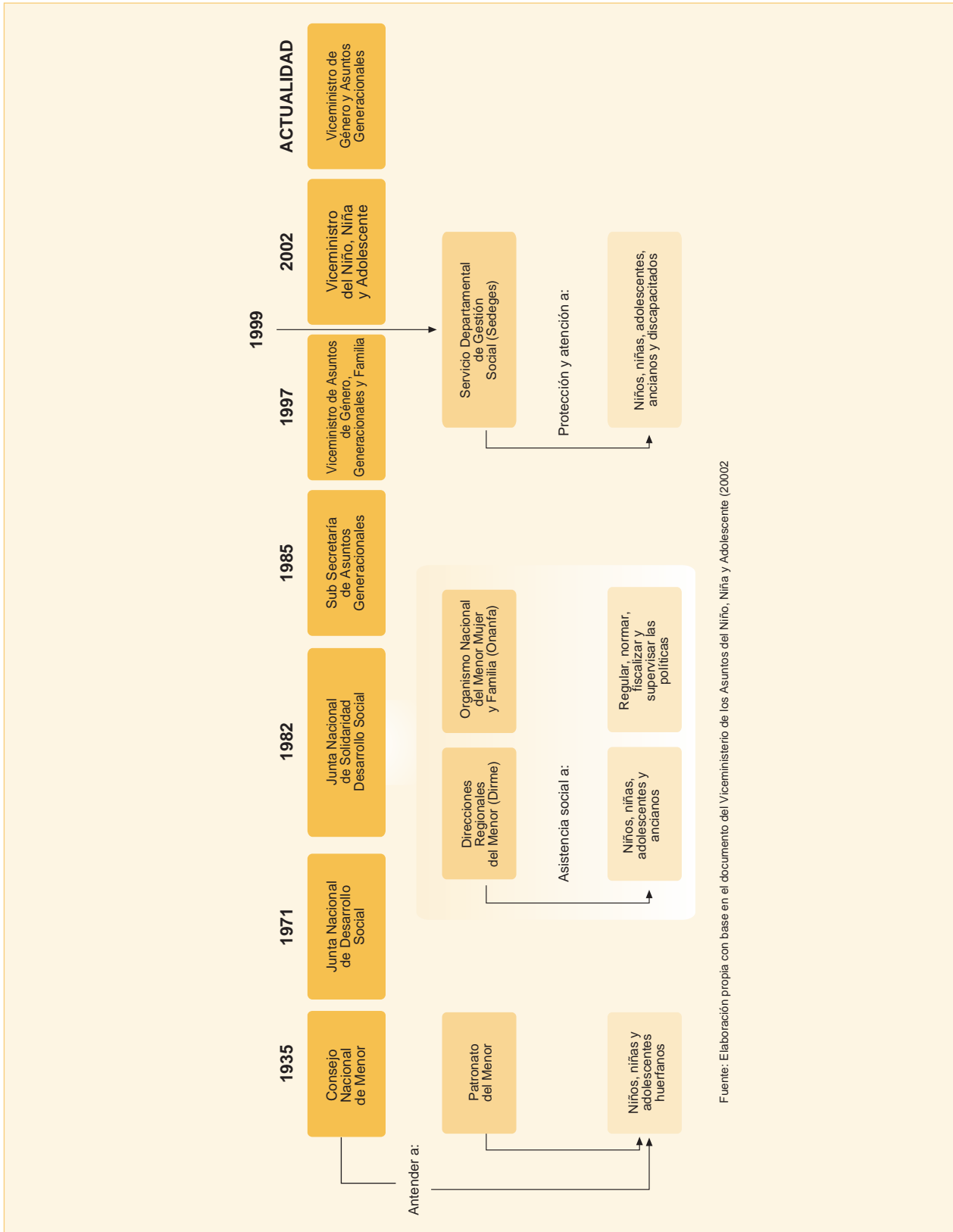
Después de la Guerra del Chaco (1932 - 1935), muchos niños, niñas y adolescentes se quedaron en la orfandad, por lo que se creó el Patronato del Menor y, posteriormente, el Consejo Nacional del Menor (CONAME), ambas instancias encargadas de atender exclusivamente a los niños, niñas y adolescentes sin padres. Tiempo después, en 1971, se crea la Junta Nacional de Desarrollo Social, que en 1982 se constituye en la Junta Nacional de Solidaridad y Desarrollo Social, la cual se encargaba de coordinar el trabajo con las respectivas Direcciones Regionales del Menor (DIRME) de cada departamento. Estas últimas, tenían el objetivo de brindar asistencia social y protección a niños, niñas y adolescentes, aunque su accionar también se extendía a los ancianos.

En el año 1985, se crea la Subsecretaría de Asuntos Generacionales, que en 1997 se reestructura como Viceministerio de Asuntos Generacionales y Familia, en el año 2002, como Viceministerio de los Asuntos del Niño, Niña y Adolescente y, actualmente, como Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, el cual, como cabeza de sector, tiene la misión de definir las políticas y normas nacionales referentes a la equidad de género y al desarrollo integral de niños/niñas, adolescentes, adultos mayores y familia.

En el año 1992, se creó el Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAMFA), con la misión de regular, normar, fiscalizar y supervisar las políticas dirigidas a esta población, además tenía la potestad de coordinar con organismos estatales y privados, nacionales e internacionales, en estas temáticas. ONAMFA era una institución técnica descentralizada de la Presidencia de la República, que gozaba de autonomía de gestión económica y administrativa, funcionando con fondos asignados por el TGN y otros. Este Organismo tenía su domicilio en la ciudad de La Paz, pero funcionaba a nivel nacional, departamental y en las provincias de acuerdo con las necesidades de cada región. Es así que estuvo compuesta por: 1. Directorio Nacional, 2. Presidencia, 3. Dirección Ejecutiva Nacional, 4. Comité Consultivo Departamental, 5. Direcciones Ejecutivas Departamentales y 6. Oficinas a nivel provincial, sectorial y cantonal.

Durante el proceso de descentralización iniciado en el año 1994, el Estado experimentó importantes transformaciones institucionales, confiriendo a las instituciones públicas locales y departamentales mayor poder de decisión, responsabilidades, competencias y recursos. En este marco, se crean los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) el año 1999, como órganos desconcentrados de las prefecturas, con la misión de aplicar políticas y normas emitidas en el ámbito nacional, en temas de género, generacionales, familia y servicios sociales, además de coordinar programas y proyectos en materia de gestión social. Dentro del Decreto Supremo de creación de los SEDEGES, se establece una unidad de coordinación especial con la función de ejecutar planes, proyectos y programas elaborados por el Despacho de la Primera Dama de la Nación, dirigidos a grupos sociales en riesgo o desventaja.

A partir de las disposiciones antes mencionadas, dejaron de funcionar DIRME y ONAMFA, siendo el SEDEGES la única institución, a nivel departamental, que actualmente aborda la temática de protección y atención a niños, niñas y adolescentes, quedando el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales como cabeza de sector a nivel nacional y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia como protectoras de los derechos de esta población a nivel local.



2.2.6 Los Organismos No Gubernamentales y las Organizaciones Religiosas

Además de las acciones estatales antes mencionadas, es importante destacar el rol que cumplen los Organismos No Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones Religiosas en la prevención, atención y protección de víctimas de violencia. Estas instancias han generado espacios de atención legal para orientar a las víctimas de violencia sobre los recursos institucionales y las leyes que las protegen. También brindan servicios de acogimiento, atención y soporte psicológico, además de promover acciones destinadas a sensibilizar a la población sobre la dimensión social de la violencia (Defensor del Pueblo, 2002).

En general, las Organizaciones Religiosas se encuentran a cargo de hogares de administración delegada, que acogen entre su población a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia. Por otra parte, existen varias ONG en el país trabajando desde distintos enfoques en la temática de VNA.

A nivel nacional, se destaca Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI), cuyo rol es la promoción y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, se destaca la Fundación La Paz, en la ciudad de La Paz, que brinda un servicio de atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia con un equipo multidisciplinario especializado.

En la ciudad de El Alto se cuenta con CIDEM, un servicio de atención integral psico-socio-legal que ofrece atención a víctimas de violencia intrafamiliar y sexual. Asimismo, en Cochabamba se encuentra el Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI) que atiende casos de violencia intrafamiliar e INFANTE que ofrece un programa amplio en prevención, protección y rehabilitación de víctimas de violencia (Recuadro 4). En el departamento de Tarija, se ha conformado el Equipo de Comunicación Alternativa con Mujeres (ECAM) que trabaja en prevención y atención de víctimas de violencia, entre las cuales se encuentran principalmente mujeres.

Recuadro 4. INFANTE y la problemática de violencia contra la niñez y adolescencia

INFANTE es una ONG con larga trayectoria en el país, que funciona en el departamento de Cochabamba y que aborda de manera integral la problemática de VNA, a través de programas de prevención, atención y rehabilitación de víctimas. Entre los **programas de prevención**, INFANTE trabaja con talleres de capacitación a mujeres y jóvenes líderes en las comunidades, con la finalidad de que éstos promuevan y difundan la detección y denuncia de la violencia en su entorno. En este marco, ha trabajado con jóvenes que se encuentran cumpliendo el servicio premilitar. La consigna es que la prevención de la violencia en el hogar requiere, no sólo un trabajo de concientización a posibles víctimas, que principalmente son mujeres, sino que también se debe trabajar en el reforzamiento y cambio de actitudes de los varones; los cuales, en respuesta a la discriminación por género, pueden ser posibles agresores en un futuro.

En cuanto a los **programas de atención**, INFANTE brinda servicios de acogimiento temporal a niños, niñas y adolescentes y a mujeres que han sido víctimas de violencia. Para esto, cuenta con la “Casa del Adolescente”, un



refugio temporal que acoge a población, entre los 12 y 18 años de edad, que han sido víctimas, principalmente, de violencia sexual, brindándoles un abordaje legal, social, psicológico y educativo. Asimismo, INFANTE cuenta con la “Casa de la Mujer”, un refugio temporal para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, muchas de las cuales acuden a buscar ayuda con sus hijos e hijas. En general, el tiempo de estadía en esta casa de acogida es de 3 a 4 meses, aunque en casos de mujeres embarazadas este tiempo se extiende para brindarle protección a lo largo de todo su embarazo.

Las mujeres durante su permanencia en la Casa de la Mujer reciben “sesiones de autoayuda” en las cuales, con el apoyo de una facilitadora, pueden hablar de distintos temas con otras mujeres que también han sido víctimas de violencia. La finalidad de estas reuniones es que se den cuenta que no están solas y que busquen entre ellas la manera de superar el maltrato recibido. Además del asesoramiento jurídico y psicológico, las mujeres reciben capacitaciones y apoyo para su reinserción laboral, ya que muchas llegan sin recursos, pues eran económicamente dependientes de sus esposos. De esta forma, se trata de enseñarles algún oficio técnico como la costura, la cocina o panadería, entre otros, asimismo, se trabaja con fondos rotatorios para brindar pequeños préstamos que les permitan empezar algún negocio o actividad.

Dentro de sus **programas de rehabilitación**, INFANTE ha promovido el Programa de Familias Sustitutas Transitorias, las cuales consisten en familias de la misma comunidad, que voluntariamente se ofrecen a recibir de manera transitoria a 1 ó 2 niños o niñas, entre los 0 y 7 años, que han sufrido violencia o que se encuentran en situación de riesgo social. Para esto, se tiene un convenio establecido con SEDEGES para poder recibir temporalmente, bajo esta modalidad, a esta población, habiendo acogido hasta el momento a 1.500 niños y niñas. Se debe mencionar que durante el lapso de estadía en las familias sustitutas, INFANTE trabaja con las familias de origen, haciendo un abordaje psicológico, a fin de promover la reinserción del niño o niña en su hogar. Adicionalmente, INFANTE también ha colaborado con SEDEGES en la adopción nacional de algunos de los niños y niñas que no cuentan con una familia propia.

INFANTE también ha tenido un rol importante en la **comunicación y concientización** de la sociedad en general sobre la magnitud de la problemática de VNA. Para esto, y como parte de sus programas de prevención, se ha trabajado en la capacitación de niños, niñas y adolescentes en lo referente a sus derechos a partir de encuentros. Resultado de los mismos, se ha producido un decálogo de los derechos de la niñez y adolescencia en el hogar, que ha sido impreso en libros escolares publicados por editoriales reconocidas como Santillana. Asimismo, INFANTE ha elaborado gigantografías que esquematizan la importancia de esta problemática y que han sido instaladas en algunas avenidas importantes de la ciudad de Cochabamba.

Cabe mencionar que el trabajo que lleva adelante INFANTE y todas las metodologías antes expuestas, han sido publicadas en distintos documentos con la finalidad de socializar estos métodos de trabajo con otras instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia. Entre los objetivos de esta ONG, está el de socializar un modelo de “Red de Casas de Refugio”, que sigan las pautas de la Casa de la Mujer, y que puedan ser implementadas en provincias, donde no existe ningún tipo de atención para esta población. Por otra parte, se quiere socializar el modelo de las familias sustitutas transitorias, a fin de que las DNA puedan apoyar y hacer uso de esta modalidad más a menudo, a fin de evitar el trauma psicológico que puede ocasionar el ingreso de un niño, niña o adolescente a una casa de acogida.

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas personales al personal de la ONG INFANTE.

2.3 La ruta crítica de la violencia contra la niñez y adolescencia y la revictimización de esta población

A partir de la identificación de las instancias vinculadas a la temática de VNA, esta sección describe cuál es la ruta crítica que debe seguir un niño, niña o adolescente que ha sido víctima de violencia y denuncia su maltrato. Se entenderá por “ruta crítica”, todos aquellos pasos e instancias por las cuales debe pasar una víctima de violencia a fin de encontrar una solución a su denuncia (Figura 2-5). A partir del análisis de esta ruta crítica, se resaltaré el problema de la revictimización del niño, niña o adolescente, que es el recuerdo traumático del abuso sufrido, a consecuencia de relatar más de una vez este hecho en cada instancia de la ruta establecida.

2.3.1 Principales pasos en la ruta crítica de la violencia contra la niñez y adolescencia

• *Primer paso: La denuncia*

La denuncia de maltrato o violencia en contra de la niñez y adolescencia puede ser presentada o detectada por distintas instancias, dependiendo de la naturaleza del maltrato (si hubo daño físico o no), de la cercanía y conocimiento que tenga la víctima de estas instituciones o incluso de su confianza con alguna persona en particular (como puede ser el maestro).

En general, uno de los primeros referentes para realizar una denuncia es la Policía Nacional a

través de las Brigadas de Protección a la Familia (BPF). Asimismo, algunos casos de violencia son denunciados en centros educativos, centros médicos y ONG, los cuales deben remitir el caso para su atención a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA). Cabe mencionar que en casos que revisten mucha gravedad la denuncia puede llegar directamente a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC).

• *Segundo paso:*

La Defensoría de la Niñez y Adolescencia

Una vez que la DNA recibe el caso, el primer paso que toma es el registro del mismo en el Sistema de Información de Defensorías (SID), que constituye uno de los principales sistemas de información en la temática de VNA, ya que proporciona datos acerca del número de denuncias que se realizan mensualmente o anualmente. Asimismo, indica las tipologías de violencia que se presentan (física, psicológica, sexual, etc.), su procedencia y algunas características del hogar en conflicto³³. Siguiendo el procedimiento, la DNA realiza la citación a la persona denunciada, para así complementar el registro del caso en el SID y elaborar un estudio psicológico y social que permita determinar las causas del maltrato y sus posibles consecuencias.

Cuando ha existido únicamente violencia psicológica, las defensorías tratan de conciliar el conflicto en las familias, pudiendo imponer algunas medidas como ser brindar orientación, apoyo y acompañamiento temporal a las familias y a la víctima; o bien derivar los casos a programas de orientación a la familia. Finalmente, cuando la

violencia ha podido dejar secuelas más importantes en la víctima, se la deriva para que reciba atención psicológica o psiquiátrica.

- *Tercer paso: Médico forense*

Cuando la DNA detecta que ha existido violencia física en contra de la víctima, ésta solicita que se emita un certificado médico forense para determinar la gravedad del maltrato y ver su posible remisión al Juez de la Niñez y Adolescencia (JNA). Respecto a este punto, la visita a diferentes DNA ha permitido observar que existen disparidades en cuanto a los criterios que se consideran para derivar un caso al JNA.

En algunas DNA se mencionó que cuando los días de impedimento determinados por el médico para la víctima son más de 6, la DNA denuncia el acontecimiento al Juez; en otras DNA, en cambio, se toma esta decisión cuando los días de impedimento son más de 10, lo que denota una importante diferencia entre estas determinaciones.

Como han mencionado otras instancias involucradas en la ruta crítica, la disparidad en cuanto a procedimientos de trabajo en las DNA puede responder a un desconocimiento del CNNA y de las normas establecidas para cada caso. Esto sin duda está relacionado con la elevada rotación de personal, aspecto que podría derivar en la aplicación de soluciones un tanto arbitrarias que vayan en contra de los derechos mismos de la víctima.

“Muchas Defensorías de la Niñez y Adolescencia concilian con las familias cuando saben en realidad que ha existido un maltrato que debería ser sancionado por la ley. Al interior de estas instancias se llegan a acuerdos complejos, que muchas veces no tienen coherencia con lo que estipula la ley o lo que establece el Código del Niño, Niña y Adolescente.”

(Juez de la Niñez y Adolescencia - La Paz)

- *Cuarto paso:
Juez de la Niñez y Adolescencia*

Cuando el caso es remitido al Juez de la Niñez y Adolescencia (JNA), éste se encarga de tomar las medidas pertinentes para la protección de la víctima y para la sanción del agresor. Cabe mencionar que cuando el maltrato se ha convertido en un delito, es decir, cuando los días de impedimento³⁴ que presenta la víctima indican que la violencia ejercida sobre la misma ha atentado contra su vida, el caso es remitido para su resolución al Juzgado en lo Penal, el cual puede dictar sentencias mucho más fuertes en contra del agresor.

Por su parte, el rol del JNA es determinar, cuando se vea necesario³⁵, el ingreso transitorio de la víctima a una casa de acogida, con cuya orden de institucionalización³⁶ las DNA se remiten a los SEDEGES para solicitar el acogimiento del niño, niña o adolescente. Lamentablemente, debido a la urgencia de algunos casos, muchas DNA se remiten directamente a los hogares para la internación del niño, niña y adolescente. Cabe

mencionar que al momento de ingreso al hogar, el niño, niña o adolescente víctima de violencia vuelve a ser interrogado por un psicólogo(a) y un trabajador(a) social, quien lo evalúa para poder brindarle terapia.

2.3.2 La revictimización a lo largo de la ruta crítica

Todo el proceso antes explicado puede contribuir a revictimizar al niño, niña o adolescente que ha sufrido algún tipo de violencia o maltrato; pues, como consecuencia de las declaraciones que debe ir prestando en cada una de las instancias visitadas, la víctima se ve obligada a sufrir el recuerdo traumático de su agresión una y otra vez. Esta situación se ve agravada cuando la víctima acude a denunciar, en primera instancia, a alguna institución diferente a las DNA (BPF, centros de salud, centros educativos, ONG, etc.), ya que además de la declaración exhaustiva que preste en las defensorías deberá haber contado su tragedia en estas instancias iniciales.

A medida que se avanza el proceso en la ruta crítica, la revictimización se va reforzando, ya que el niño, niña o adolescente deberá contar su agresión al médico forense y al Juez de la Niñez y Adolescencia, asimismo, en caso de que deba ingresar temporalmente a un hogar, éste deberá contar nuevamente lo sucedido al personal en estas casas de acogida para que se haga el diagnóstico psicológico y social correspondiente.

A pesar de que muchas instancias han reconocido la magnitud de la problemática de revictimización de los niños, niñas y adolescentes, hasta el momento no se han hecho muchos esfuerzos por reducir el número de pasos que debe seguir una víctima de violencia o por evitar que preste más declaraciones que las necesarias (Recuadro 5). Uno de los esfuerzos más importantes en esta temática ha sido la definición de protocolos de atención para los casos de VNA, a fin de garantizar que todas las instancias conozcan exactamente qué pasos deben tomar para resolver un caso de violencia, evitando la duplicidad de sus acciones. A pesar de esto, muchos de estos esfuerzos, realizados a partir de talleres y reuniones, han quedado inconclusos o no han sido asumidos por todas las instancias, siendo una de las soluciones más urgentes una mejor comunicación y coordinación entre las mismas.

“La falta de coordinación y comunicación entre las distintas instancias vinculadas a la ruta crítica de violencia contra la niñez y adolescencia conducen a la revictimización de esta población, lo cual puede provocar que exista mucho miedo a la denuncia, debido a todo el proceso por el cual debe pasar la víctima para solucionar su caso.”

ONG - Cochabamba

Recuadro 5. La Cámara de Gesell y la revictimización de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia

Gran parte de la población ha tomado conciencia de los daños físicos, psicológicos y emocionales que los niños, niñas y adolescentes sufren cuando han sido víctimas de maltratos físicos, psicológicos y violaciones sexuales, mismos que dejan huellas en su vida, en su futuro y en la sociedad en general. A pesar de esto, pocas personas consideran los daños psicológicos y emocionales que enfrentan las víctimas cuando, al denunciar su maltrato tratando de hallar una solución y justicia, deben ir contando una y otra vez la agresión sufrida a las distintas instancias involucradas en la resolución del mismo. En estos casos, se origina la “revictimización” como resultado de los procedimientos de atención, en los cuales se traslada al niño, niña o adolescente de una instancia a otra, en las cuales debe prestar declaración y en cuyo proceso se puede contradecir la búsqueda del bien superior de esta persona.

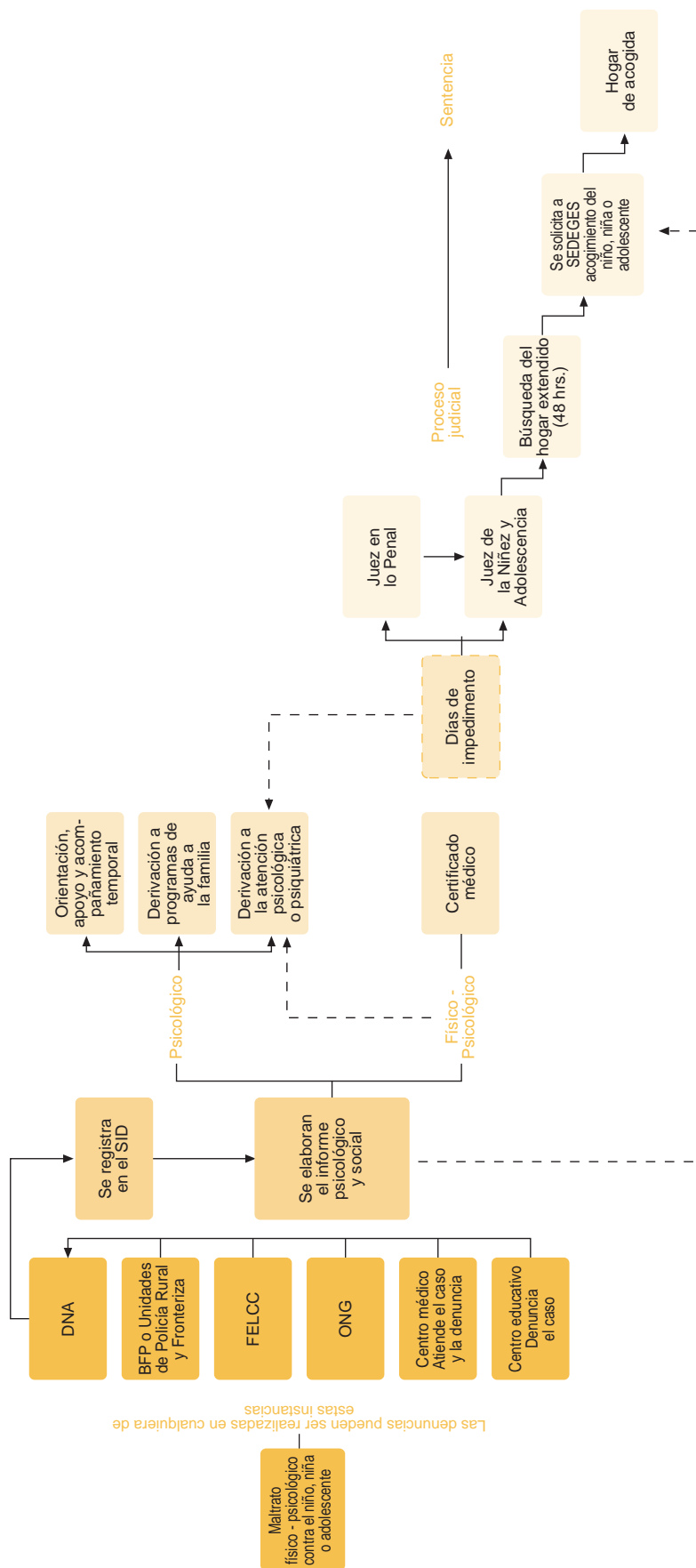
Frente a esta problemática en algunos países, como Colombia y Argentina, se ha tratado de dar soluciones innovadoras como ser la implementación de las denominadas Cámaras de Gesell. Cada cámara está compuesta por dos salones con una pared divisoria, la cual tiene un vidrio que permite ver desde un salón lo que ocurre en el otro, pero no viceversa. En uno de los salones, el cual debe estar debidamente acondicionado para atender al niño, niña y adolescente, un experto desarrolla la entrevista a la víctima, mientras en el otro salón se encuentran escuchando todos los investigadores y especialistas de otras instituciones que deben atender el caso. De esta forma, se evita la revictimización de la niñez y adolescencia, pues ésta no necesita relatar varias veces lo ocurrido, permitiendo a todos los que intervienen en el proceso, evaluar los elementos que consideren pertinentes y necesarios, siendo una prueba importante en el proceso judicial. En el caso boliviano, recientemente se ha instalado una Cámara de Gesell bajo la iniciativa de SEDEGES La Paz, Fundación Encuentro y UNICEF.

Fuente: White Ward (2003) y La Razón (2007).

Como se ha presentado en la presente sección, las instancias que trabajan en la temática de VNA son diversas y operan en distintos ámbitos (central, departamental y local). Los siguientes capítulos del documento se dedicarán a analizar exhaustivamente la labor que cumplen los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) en la problemática de VNA, teniendo en cuenta

que se trata de una instancia crucial en esta temática, dado que su ámbito de acción, al ser departamental, es mucho más amplio que el de otras instancias locales. Además, de acuerdo a sus atribuciones, su rol no se reduce sólo a la coordinación, sino también a operar algunos servicios de atención en sus respectivos departamentos. ■■

Figura 2-5. Ruta crítica de la violencia contra la niñez y adolescencia



Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente.



3 El trabajo de los Servicios Departamentales de Gestión Social en la problemática de violencia contra la niñez y adolescencia

3

Los SEDEGES, al ser entidades desconcentradas de las prefecturas, trabajan tanto en el ámbito urbano como rural. La relación de dependencia que mantienen con las prefecturas se establece a través de la Secretaría Departamental de Desarrollo Social/Humano³⁷, instancia que también está a cargo de los Servicios Departamentales de Salud (SEDES) y de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA).

Aunque la normativa establece claramente cuál es el rol de los SEDEGES en la temática de niñez y adolescencia y, en particular, en la problemática de VNA, la visita a los distintos departamentos ha permitido observar que estas instancias han adoptado algunas prioridades y matices diferentes en su accionar. Estas diferencias responden a las diversas problemáticas y características de la población de su región, a las particularidades de su estructura organizacional y a la disponibilidad de recursos humanos y financieros.

El presente capítulo describe los principales programas y actividades que vienen ejecutando los SEDEGES en el ámbito de la VNA. Para esto, se describen inicialmente los principales rasgos de la estructura organizacional de estos servicios, identificando las diferencias que existen por departamento en esta estructura. Posteriormente, se presenta un breve resumen con los principales programas y actividades vinculados a la temática del estudio.

3.1 Estructura organizacional de los SEDEGES

Todos los SEDEGES se organizan a través de unidades técnicas operativas, que trabajan con los diferentes grupos poblacionales que se encuentran a su cargo. Los SEDEGES cuentan también con unidades de apoyo que, como su nombre lo indica, brindan el apoyo necesario a las unidades técnicas operativas para que éstas cumplan con sus objetivos.

37 En el nuevo Decreto Supremo N° 28666, de 5 de abril de 2006, sobre administración prefectural y coordinación entre niveles, se reemplaza la Dirección de Desarrollo Social por la Secretaría de Desarrollo Social, que en algunos casos es denominada Secretaría de Desarrollo Humano.

Las unidades técnicas operativas de los SEDEGES están conformadas en función a dos criterios, el primero responde directamente al Decreto Supremo de creación que establece la conformación de una Unidad de Asistencia Social y Familia, encargada del trabajo con los centros y hogares, y una Unidad de Género, Generacional y Servicios Sociales³⁸, que se orienta al diseño y ejecución de programas y proyectos relacionados a esta población (mujeres y personas de la tercera edad, entre otros).

El segundo criterio de conformación de unidades técnicas operativas responde a las diferentes problemáticas que se presentan en cada departamento, algunas comunes y otras

diferenciadas. De acuerdo a este criterio, se han identificado en casi todos los servicios la Unidad de Coordinación con Defensorías, la Unidad de Personas con Discapacidad, y la unidad que se encuentra a cargo del Programa de Atención de Niños, Niñas menores a 6 años (PAN). Adicionalmente, se ha creado la Unidad de Justicia Juvenil, Rehabilitación y Apoyo Educativo en Cochabamba y el Programa de Violencia Sexual Comercial en Santa Cruz.

Las diferencias más importantes en la estructura organizacional de los SEDEGES en cuanto a las unidades técnicas, se pueden observar en el siguiente gráfico:

Figura 3-1. Unidades técnicas operativas de los SEDEGES

	Criterio 1: Decreto Supremo de creación		Criterio 2: Prioridad identificada en cada departamento			
	UNIDAD DE ASISTENCIA SOCIAL Y FAMILIA	UNIDAD DE GÉNERO GENERACIONAL Y SERVICIOS SOCIALES	UNIDAD DE COORDINACIÓN CON DNA	UNIDAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	PAN	OTROS
La Paz	✓	✓ Trabaja en capacitación a DNA	✗	✓	✓	
Cochabamba	Unidad de Protección y Atención (Sección Atención)	Unidad Generacional Discapacidad y Adulto Mayor (Sección del Adulto Mayor y Centro de Atención Integral para el Adulto Mayor)	Unidad de Protección y Atención (Sección Protección)	Unidad Generacional Discapacidad y Adulto Mayor (Sección de Discapacidad y CATD)	✓ UAINA	U. de Justicia Juvenil y Rehabilitación y Apoyo Educativo
Tarija	✓	Trabaja en la temática de familia y se encarga de hogares para discapacitados y ancianos	✓	✗	✓	
Santa Cruz (Programas)	✓ Trabaja en capacitación a DNA	✗ Género A cargo de la SDH P. Generacional P. Adulto Mayor	✗	Consejo Departamental de las Personas con Discapacidad (CODEPEDIS)	✓ PIAN	P. Justicia Penal Juvenil P. Violencia Sexual Comercial
Pando	✓	✓	✓	✗ A cargo de la SDH	✗ A cargo de la SDH	

Nota:
 SDH: Secretaría de Desarrollo Humano
 PIAN: Programa Integral de Atención a Niños, Niñas menores de 6 años
 UAINA: Unidad de Atención Integral a Niños, Niñas de 0 a 6 años

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas del personal de SEDEGES.

38 De acuerdo al Decreto Supremo N° 25287, de 20 de abril de 1999, se debería haber conformado una Unidad de Coordinación Especial que se encargue de ejecutar planes, proyectos y programas elaborados por el Despacho de la Primera Dama de la Nación, a favor de los grupos sociales en situación de riesgo y desventaja, sin embargo, no se encontró ningún SEDEGES que tenga esta unidad dentro de su organización (Artículo 14).

Al igual que las unidades técnicas, las unidades de apoyo han sido conformadas en base a dos criterios, el primero relacionado al Decreto Supremo de creación y el segundo en función a las necesidades de cada institución. En este sentido, según el primer criterio, se encuentra la Unidad Administrativa Financiera y la Unidad Jurídica en todos los SEDEGES, y bajo el segundo criterio, se han creado la Unidad de Planificación y Coordinación y la Unidad de Auditoría Interna.

Cabe destacar que, a diferencia de los otros departamentos donde se cuenta con unidades de apoyo claramente diferenciadas unas de otras, en el caso de SEDEGES Santa Cruz, el apoyo para el cumplimiento de los objetivos de sus Programas proviene de una única unidad denominada “Dirección SEDEGES”, donde se encuentran trabajando conjuntamente el área administrativa, legal, auditoría, planificación y coordinación, a cargo de 1 ó 2 personas por temática aproximadamente y bajo la dependencia directa del director del SEDEGES.

Figura 3-2. Unidades de apoyo a los SEDEGES

	Criterio 1: Decreto Supremo de creación		Criterio 2: Necesidades de cada institución	
	UNIDAD ADMINISTRATIVA FINANCIERA	UNIDAD JURÍDICA	UNIDAD DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN	UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
La Paz	✓ Auditoría	✓	✓	✗
Cochabamba	✓	✓	✓ Coordinación	✓
Tarija	✓	✓	✓ Planificación	✓
Santa Cruz (Programas)	SEDEGES: Personal que se encarga de coordinar el trabajo			
Pando	✓ Auditoría	✓ Asesor legal	✗	✗

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas del personal de SEDEGES.

3.2 Principales programas y actividades de los SEDEGES en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia³⁹

El trabajo de los SEDEGES en la problemática de VNA está relacionado con dos tipos de programas:

i) aquellos de prevención, a través de los cuales se brinda apoyo y capacitación a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA), siendo que éstas se centran en la promoción, protección y defensa socio-jurídica de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito local⁴⁰; por otra parte, ii) programas de atención dirigidos a atender a todos los niños, niñas y adolescentes que son acogidos, de manera temporal o permanente, en centros y hogares.

Cabe mencionar que todos los programas ejecutados por los SEDEGES están a cargo de unidades técnicas operativas conformadas para tal fin. En el caso de los programas de prevención, los mismos se encuentran bajo la dependencia de la Unidad de Coordinación con Defensorías, aunque ésta no se encuentra conformada en todos los

SEDEGES, siendo en algunos casos este trabajo asumido por la Unidad de Asistencia Social y Familia⁴¹. En cuanto a los programas de atención, éstos dependen principalmente de la Unidad de Asistencia Social y Familia⁴², misma que tiene la función de administrar todos los hogares para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social.

3.2.1 Programas de prevención y otras actividades relacionadas

A pesar que el Decreto Supremo de creación de los SEDEGES establece como una de sus atribuciones, prevenir situaciones y actos atentatorios contra la integridad física, moral y psicológica de la niñez y adolescencia de cada departamento⁴³, el trabajo de prevención de la VNA no ha sido asumido por estas instancias como una tarea prioritaria. El trabajo en este tema se limita a algunas actividades específicas como la capacitación y fortalecimiento a las DNA sobre programas de prevención, y el apoyo a estas instancias en la sistematización del Sistema de Información de Defensorías (SID)⁴⁴ (Recuadro 6).

39 Toda la lista de programas y proyectos por unidades en cada uno de los SEDEGES se encuentran en el anexo 2.

40 Para mayor detalle ver Ley N° 2026, del 27 de octubre de 1999, Código del Niño, Niña y Adolescente Artículo 194 – 196.

41 En el caso de SEDEGES Cochabamba, la Unidad de Atención y Protección (equivalente a la Unidad de Asistencia Social y Familia) se encarga conjuntamente de las tareas de administración de centros y hogares y de coordinación con DNA. En el caso de Santa Cruz, no existe aún una persona o unidad encargada de la coordinación con DNA, siendo una parte de este trabajo asumida por la Unidad de Asistencia Social y Familia.

42 En lo que se refiere a los hogares de niños, niñas y adolescentes con capacidades diferentes, en el caso de SEDEGES La Paz, éstos se encuentran a cargo de la Unidad de Personas con Discapacidad y, en el caso de SEDEGES Tarija, a cargo de la Unidad de Género, Generacional y Servicios Sociales.

43 Para mayor detalle ver Decreto Supremo N° 25287, del 20 de abril de 1999, Artículo 6 inciso i).

44 Si bien este punto no se refiere de forma directa a temas de prevención, el contar con registros sistematizados y oportunos sobre la temática de VNA permitiría realizar acciones de prevención en zonas que se identifiquen como prioritarias tanto en el área urbana como rural.

Recuadro 6. Sistema de Información de Defensorías (SID)

El Viceministerio de Juventud, Niñez y Tercera Edad (VIJUNTE), actual Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG) desarrolló e implementó el año 1996 el Sistema de Información de Defensorías (SID) con el objetivo de obtener información actualizada y oportuna sobre todos los casos de vulneración de derechos contra los niños, niñas y adolescentes a fin de contar con insumos para la elaboración de políticas públicas.

Información que contempla el SID

Todos los casos de vulneración de derechos contra la niñez y adolescencia, que son denunciados en las defensorías, se registran en estas instancias según procedimientos técnicos establecidos. En general, un caso de violencia o maltrato contempla la siguiente información: i) El Registro de Atención y/o Denuncia que incorpora datos generales de la víctima, sus padres, el denunciante y el denunciado; ii) las Fichas sociales que consignan la investigación del entorno familiar y social; iii) las Fichas psicológicas que contienen los estudios psicológicos del niño, niña o adolescente y su entorno familiar y (iv) las Fichas legales que proveen el informe y situación del caso. Esta información cuenta adicionalmente con 12 fichas de apoyo⁴⁵ en las cuales se describen aspectos pertinentes a cada caso. Adicionalmente, las DNA cuentan con otros dos registros: Registro de Defensoría de la Niñez y Adolescencia, y Registro de Acciones de Promoción, Prevención y Protección, los cuales reflejan otras actividades que realizan estas instancias.


Las DNA, ya sean del área urbana como rural, deben reportar toda la información registrada de manera semestral al Viceministerio cabeza de sector (VGAG), a través de las unidades técnicas departamentales de los SEDEGES. De la misma forma, el Viceministerio elabora un informe anual, en el que consolida y presenta toda la información a nivel nacional (aunque a la fecha sólo se cuenta con el informe del 2005).

El informe consolidado del SID muestra el número total de municipios que cuentan con defensorías, la cantidad de recursos humanos y su nivel de instrucción, las actividades de promoción, prevención y protección que realizan, además de las necesidades que enfrentan en cuanto a material y equipamiento. La información sobre los casos de vulneración de derechos, muestra el total de casos registrados según tipología, edad, sexo del agredido, si estudian, si cuentan con su certificado de nacimiento y su situación laboral, además de algunos datos del agresor (edad y sexo). Finalmente, en cuanto a la situación de los casos, se presenta información de aquellos registrados, los resueltos, no resueltos y derivados.

Análisis de situación del SID

El último informe del SID fue presentado a nivel nacional y de manera oficial el año 2005. En éste se evidencia un gran déficit de defensorías sobretodo en el ámbito rural, así como las carencias y limitaciones de éstas instancias en cuanto a recursos humanos, equipamiento e infraestructura. Esta información es relevante para canalizar apoyo institucional.

45 1º Ficha de visita domiciliaria, 2º Ficha de internación, 3º Ficha de Egreso, 4º Acta de Audiencia, 5º Ficha de Coordinación, 6º Referencia social, 7º Ficha de visita institucional, 8º Referencia Forense, 9º Ficha de entrevista social, 10º Citación N°, 11º Seguimiento de caso, 12º Recibo de Asistencia Familiar.



Sin embargo, la información publicada en cuanto a los casos registrados muestra algunas falencias. Según la información oficial para el año 2005, el SID registró un total de 524 casos a nivel nacional, sin embargo, información proporcionada por las defensorías en la ciudad de La Paz entre los años 2001 a 2005 señala que se han presentado alrededor de 34.600 casos (aproximadamente 8.600 por año). De manera similar, las defensorías de la ciudad de Cochabamba atendieron, sólo el año 2006, alrededor de 4.195 casos, lo que refleja problemas importantes del flujo de información.

Un factor que puede influir en estas falencias es la baja asignación presupuestaria en muchos Planes Operativos Anuales municipales, la misma que influye en los procesos de gestión de calidad y sostenibilidad del sistema de información. De la misma forma, la débil coordinación entre el Viceministerio, prefecturas, municipios y defensorías, es otro factor que influye en la falta de homogeneidad de los procesos implementados y la retroalimentación de experiencias y metodologías de intervención y por tanto, en el análisis y remisión oportuna de los datos generados.

Por otro lado, el informe de la Coordinación de la Plataforma de Atención Integral a la Familia del municipio de La Paz sobre las estadísticas de maltrato infantil de las gestiones 2005-2007 menciona las dificultades que tiene el SID, tales como la pérdida de información, problemas en el manejo del sistema, copiado a unidades magnéticas y la falta de seguimiento de las instancias pertinentes, así como la regularización de los registros de pasadas gestiones. Asimismo, se puede adicionar la carencia de recursos humanos, financieros, de infraestructura y equipamiento. Esta situación no se ha modificado en gran medida hasta la fecha, a pesar que éstas se constituyen en las principales fuentes de información.

Fuente: UDAPE (2007).

El trabajo de capacitación y fortalecimiento de las DNA se inicia o viene acompañado de una concientización a autoridades locales sobre la importancia de crear una DNA en cada municipio. Una vez creada la DNA o en caso de que ésta exista, los SEDEGES trabajan en la capacitación y fortalecimiento de estas instancias, principalmente a través de programas de prevención, que entre los más importantes se encuentran el “Maletín del Buen Trato” y la “Mochila del Súper Defensor”. La labor de los SEDEGES, se enfoca en la capacitación del personal de las DNA para que eduque, no sólo a los niños, niñas y adolescentes sobre sus derechos, la cultura del buen trato y la prevención de la violencia sexual, sino también a los padres de familia y a los maestros, dado que éstos son los que tienen una relación más directa con esta población.

Los programas de prevención antes mencionados, que tienen como uno de sus temas centrales la violencia sexual, pretenden que los niños, niñas y adolescentes conozcan, a través de juegos y dinámicas, hasta qué punto los adultos pueden llegar a tocar su cuerpo y a hablar de sus órganos sexuales con propiedad. Por otro lado, identifican a jóvenes líderes en cada comunidad para convertirlos en “súper defensores” que ayuden a transmitir los mensajes de protección de los derechos humanos en sus unidades educativas. Por otro lado, a los adultos se les ayuda a ser más empáticos al momento de tratar con sus hijos e hijas, y a los maestros se les motiva a hablar con mayor sinceridad, rompiendo el tabú sobre el tema de sexualidad.

Cabe mencionar que la mayor parte de los SEDEGES ha priorizado el trabajo con defensorías en el área rural. Adicionalmente, en algunos casos, como en Pando y Cochabamba, se ha trabajado con establecimientos educativos del área urbana, asimismo, es importante destacar que el SEDEGES Cochabamba ha organizado reuniones con Organizaciones Territoriales de Base (OTB) a fin de que promuevan la cultura del buen trato en sus comunidades⁴⁶. En el caso del SEDEGES La Paz, el trabajo de prevención en el área urbana ha sido delegado a algunas ONG, tal es el caso de Fundación La Paz que se encuentra implementando el proyecto del “Rincón del Buen Trato” (RIBUTRA), el cual a través de métodos didácticos promueve la concientización de la población sobre la cultura del buen trato.

Vale la pena destacar que el SEDEGES Tarija, en colaboración con las DNA, ha trabajado en la concientización de los niños, niñas y adolescentes de establecimientos educativos rurales sobre el buen trato y el abuso sexual, estas temáticas han sido profundizadas a partir de los Gabinetes Psicosociales y Pedagógicos, que constituyen un proyecto ampliado del “Maletín del Buen Trato”. Estos gabinetes tienen como misión detectar problemas pedagógicos y de conducta en los niños, niñas y adolescentes de centros educativos, que requieran la intervención y acompañamiento psicológico inmediato (ya sea del establecimiento en el área rural o de la propia DNA), para así colaborar en su desarrollo, tanto educativo como personal.

46 Siendo el único departamento en el cual se ha observado una relación directa con organizaciones de la comunidad.

“Es muy importante el fortalecimiento de las DNA en el área rural, ya que existe mucha rotación de personal y desconocimiento de las normativas en estas instancias, lo cual puede ser consecuencia de que existen pocos profesionales que trabajan en el área rural.”

Personal de SEDEGES

En cuanto al apoyo en la sistematización de la información del SID, el trabajo de los SEDEGES se ha enfocado principalmente en las áreas rurales de cada departamento. Esta actividad está compuesta por dos subactividades, que si bien no se ejecutan de manera conjunta en todos los SEDEGES, éstos trabajan por lo menos en alguna de ellas. La primera, está dirigida a la capacitación de los encargados de las DNA sobre el uso y registro de datos en el SID y la segunda actividad está relacionada con la recepción y centralización de la información de este sistema, donde se registran los casos atendidos sobre todo aquellos que provienen de los municipios del área rural.

El SID es un sistema de información con el que cuentan las DNA, en el que se registran todos los casos que son denunciados en estas instancias. El SID contiene información acerca de la tipología del caso, los datos generales del niño, niña o adolescente y de su hogar, información del denunciante y denunciado, así como una descripción de la denuncia. Adicionalmente, el SID contiene información de la respuesta y seguimiento que las DNA realizan a cada caso. Así, un adecuado registro en este sistema, puede ser importante para el trabajo de prevención, dado que permite identificar la problemática de VNA en

los departamentos y así orientar las acciones de los SEDEGES en esta temática.

Adicionalmente a estas iniciativas, SEDEGES Santa Cruz se encuentra implementando un Programa de Violencia Sexual Comercial, que tiene como actividad principal la prevención de este tipo de explotación, enfocándose en la sensibilización de la población afectada que son niños, niñas y adolescentes y en la concientización de profesores y padres de familia en municipios y distritos municipales identificados como prioritarios. El objetivo es contribuir a la erradicación progresiva de esta problemática, que ha sido frecuente en este departamento.

Otros SEDEGES también están ejecutando actividades relacionadas a prevenir la violencia sexual comercial, tal es el caso de SEDEGES La Paz, que al momento se encuentra liderizando la conformación de mesas de trabajo sobre violencia sexual comercial con otras instituciones vinculadas a esta problemática, a fin de que se puedan difundir y elaborar políticas en esta área. Por su parte, SEDEGES Pando está elaborando y difundiendo cuñas radiales y trípticos relacionados con esta problemática, dado que los casos se han incrementado en el departamento, debido al incremento en el tráfico y consumo de drogas⁴⁷ por su situación fronteriza⁴⁸.

3.2.2 Programas de atención y otras actividades relacionadas

Los programas de atención ofrecidos por los SEDEGES en la temática de VNA, se encuentran a cargo de la Unidad de Asistencia Social y Familia

47 La drogadicción es otro mal que también se ha incrementado en Cobija. Los responsables del SEDEGES comentan que antes esta ciudad era el nexo o puente entre la droga que circulaba de Perú a Brasil; sin embargo, en los últimos años, la droga se ha quedado y es consumida por los niños, niñas y jóvenes pandinos.

48 Los responsables del SEDEGES mencionan que debido a la menor regulación muchas jóvenes brasileñas llegan a Pando para dedicarse a este tipo de actividades, lo cual a su vez incrementa el involucramiento de jóvenes de origen boliviano.

y están compuestos principalmente por dos tipos de programas: i) aquellos dirigidos a la administración de centros y hogares, que acogen a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, entre los cuales se consideran aquellos que han sido víctimas de violencia; y ii) aquellos destinados a promover la reinserción familiar de los niños, niñas y adolescentes acogidos, ya sea en su familia de origen o en una familia sustituta (adopción).

La administración de centros y hogares, tiene como misión fundamental brindar una atención integral a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en estas casas de acogida⁴⁹. Dada la magnitud de la población en situación de riesgo social y debido a limitaciones en los recursos físicos y financieros, los SEDEGES pueden suscribir convenios con instituciones privadas para la delegación de la administración de algunos hogares⁵⁰. Por esta razón, existen distintos tipos de administración de los hogares, los cuales responden al grado de involucramiento que tiene el SEDEGES en la administración, dotación de infraestructura, de recursos humanos y financieros.

En todos los departamentos analizados, con excepción de La Paz, se identifican dos modalidades de administración: directa y delegada. En los primeros, el SEDEGES es encargado de proveer todos los recursos físicos (recursos humanos e infraestructura) y financieros necesarios para el funcionamiento del mismo. En los hogares de administración delegada, las funciones de

atención han sido transferidas a entidades religiosas o privadas, así como a ONG, las cuales asumen todos los gastos del hogar con excepción de aquellos que son cubiertos por las becas alimenticias que otorga el SEDEGES⁵¹.

Se debe destacar que, en algunos casos, los hogares de administración delegada además de recibir las becas alimenticias también reciben apoyo técnico a través de personal que es remunerado por el Tesoro General de la Nación (TGN); sin embargo, en la mayor parte de los casos este personal no asciende a más de un trabajador por hogar. De acuerdo a la información recabada, los ítems del TGN son escasos a pesar de que la población en riesgo social se ha incrementando en los últimos años, por estos motivos existe una sobrecarga de trabajo que recae sobre el personal de los hogares.

En el caso de SEDEGES La Paz, además de la modalidad de administración directa, se realiza una distinción entre hogares de administración delegada y hogares por convenio. En los primeros, la infraestructura pertenece a la Prefectura o al SEDEGES y las funciones de atención han sido transferidas a otras instituciones, las cuales deben cubrir todos los gastos del hogar con excepción de las becas alimenticias. Por otro lado, los hogares por convenio únicamente reciben becas alimenticias, teniendo que cubrir las demás erogaciones con fondos propios o con donaciones, además de aportar con la infraestructura necesaria.

49 En esta tarea la Unidad de Asistencia Social y Familia de los SEDEGES trabaja en coordinación con dos unidades: i) Administrativa Financiera, que es la encargada de administrar todos los recursos financieros destinados a la atención de la niñez y adolescencia en hogares; y ii) Jurídica que interviene en los procesos judiciales en los cuales los niños, niñas y adolescentes se encuentran involucrados.

50 Para mayor detalle ver Ley N° 2026 del Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA), del 27 de octubre de 1999, Artículo 180 y 182.

51 Cabe mencionar que en la mayoría de los hogares de administración delegada, la infraestructura y equipamiento son brindados por las instancias religiosas, privadas u ONG que se encuentran a cargo de los mismos.

“La misión del SEDEGES es prevenir, proteger y atender a la niñez y adolescencia dentro de una atención integral. Esto significa no sólo brindar el cobijo, alimento y cosas materiales necesarias, sino también entrar al campo educativo, espiritual y motivar todas las potencialidades de esta población a fin de lograr un desarrollo integral de los mismos.”

Personal de SEDEGES

Con relación a los programas de reinserción familiar, los SEDEGES trabajan en cuatro ámbitos: i) reinserción del niño, niña o adolescente a su familia de origen; ii) reinserción a una familia sustituta⁵², iii) adopción nacional, y iv) adopción internacional. Para poder realizar la reinserción familiar, estos servicios elaboran los estudios bio-psico-sociales⁵³ que, como su nombre lo indica, realizan un análisis exhaustivo del estado físico y psicológico de la víctima, así como de las condiciones socio-económicas de su núcleo familiar, a fin de explicar las causas de la violencia.

La información obtenida en los estudios bio-psico-sociales, permite trabajar en el fortalecimiento y apoyo familiar, a fin de promover el retorno del niño, niña o adolescente a su hogar. El área de estudios bio-psico-sociales, se encuentra claramente conformada en SEDEGES La Paz y está bajo la dependencia de la Unidad de Asistencia Social, conformada por un equipo de profesionales completo. En los restantes SEDEGES, estos informes lo realizan los médicos, psicólogos y

trabajadores sociales de la Unidad de Asistencia Social, los cuales se encargan al mismo tiempo de trabajar con los hogares.

“El objetivo del hogar no es quedarse con los niños, niñas o adolescentes, es recuperarlos de los problemas que han tenido y de ahí buscarles una familia o insertarlos nuevamente en su propio hogar.”

Personal de SEDEGES

En el área de reinserción familiar se debe resaltar el trabajo que viene realizando SEDEGES Pando a través del Programa de “Familia Amazónica Pandina”, el cual incluye campañas, talleres y seminarios sobre esta temática, además de apoyar a las familias sustitutas con los gastos que demanda la tenencia de un niño, niña o adolescente. Por su parte, aunque no se cuenta con programas específicos en esta temática, SEDEGES La Paz, Tarija y Cochabamba, a través de la Unidad de Asistencia Social, trabajan con las familias de origen a fin de que los niños, niñas y adolescentes puedan retornar a sus hogares. En el caso de SEDEGES Santa Cruz, el trabajo con las familias ha sido delegado a algunas ONG⁵⁴.

Si bien el documento se enfoca en la problemática de violencia contra la niñez y adolescencia, se deben tener presentes otros programas e iniciativas que se dirigen a atender los casos de violencia contra la mujer. Considerar el binomio madre-hijo en el ámbito de la violencia puede ser importante, dado que muchas veces el maltrato o violencia en

52 La reinserción a una familia sustituta consiste en el acogimiento temporal en hogares voluntarios a niños, niñas y adolescentes, que han sido víctimas de violencia en sus hogares de origen, por lo que deben salir transitoriamente de éstos hasta que se haga una conciliación, que en la mayor parte de los casos, requiere de un abordaje psicológico previo con al agresor y con la víctima

53 Los estudios bio-psico-sociales son el resultado de los estudios interdisciplinarios elaborados por un médico, un psicólogo(a) y un trabajador(a) social que se constituyen en la referencia más completa que se tiene sobre los niños, niñas y adolescentes, dado que permiten conocer su estado de salud, la estructura de su personalidad así como su entorno familiar y social.

54 Tal es el caso de PASOC (Pastoral Social Caritas), una ONG que trabaja en la reinserción familiar. Asimismo, SOF (Servicios de Orientación Familiar) que brinda apoyo en conflictos familiares.

el hogar se ejerce en contra de la madre, pudiendo a su vez estar acompañado de violencia contra los hijos e hijas.

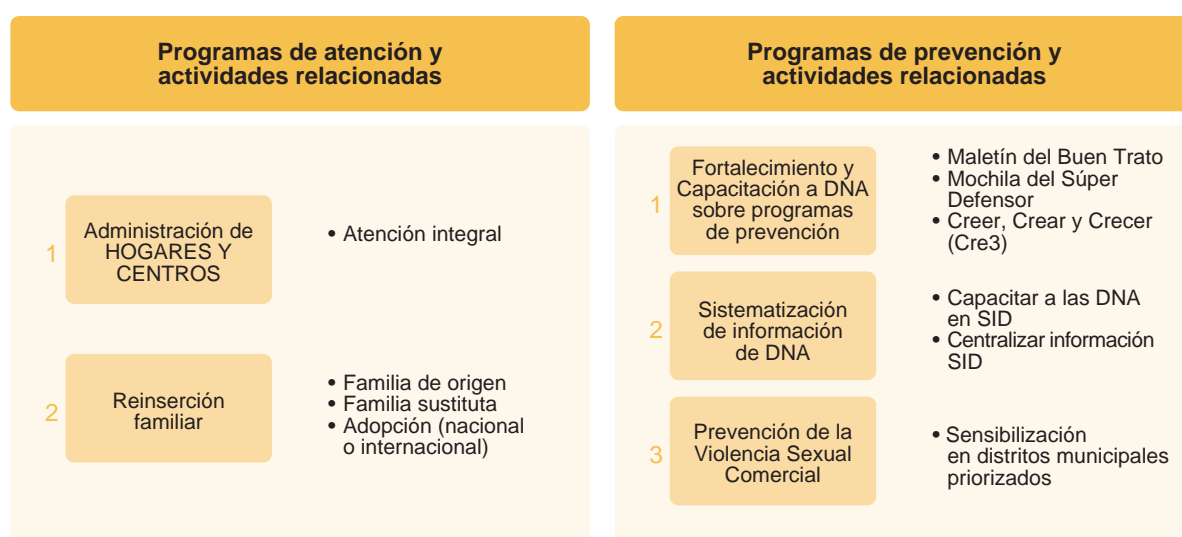
En este marco, SEDEGES Tarija tiene a su cargo un hogar de cobijo para mujeres víctimas de violencia⁵⁵, el cual proporciona alimento y refugio durante un lapso de tiempo, no sólo a madres víctimas de violencia, sino también a sus hijos e hijas que se encuentran en situación de riesgo. En este hogar, las mujeres reciben atención psicológica y social, además de resguardo policial las 24 horas. Asimismo, SEDEGES Tarija, en convenio con la Fiscalía, está ejecutando un proyecto de asistencia a víctimas de violencia, a través del cual el personal de SEDEGES brinda apoyo jurídico y psico-social a víctimas de violencia que llegan hasta la Fiscalía.

Adicionalmente, se pueden mencionar otros programas de atención dirigidos a niños, niñas y

adolescentes que han sufrido violencia o que se encuentran en riesgo de sufrirla. Tal es el caso de SEDEGES La Paz, que se encuentra ejecutando un proyecto, en coordinación con la Fundación Encuentro, para equipar salas de terapia que ayuden en la atención y recuperación de víctimas de violencia sexual, maltrato físico y psicológico, a través de un modelo de atención integral y con enfoque intercultural.

Asimismo, SEDEGES La Paz y Cochabamba se encuentran implementando el Programa de Educación para Niños y Niñas Trabajadores (PENNT), una población que enfrenta un elevado riesgo de sufrir violencia. Finalmente, se pueden mencionar los programas de atención para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, para los cuales todos los departamentos visitados cuentan con centros de acogimiento temporal, con excepción de Pando, que se encuentra en proceso de construcción.

Figura 3-3. Principales programas y actividades de los SEDEGES relacionados a la VNA



Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas del personal de SEDEGES.

55 Este hogar se encuentra a cargo de la Unidad de Género, Generacional y Familia, la cual también se encarga de los hogares de ancianos y de las personas con discapacidad.

La respuesta que dan los SEDEGES a la problemática de VNA en cada uno de los departamentos, a partir de los programas y actividades de prevención y atención antes mencionados es aún insuficiente. Es evidente el incremento de los casos atendidos por las DNA y BPF, así como es mayor la cantidad de niños, niñas y adolescentes que son acogidos en los hogares. Las deficiencias en el trabajo de estas instancias se refleja no sólo en la mayor población que atienden sino además en los largos periodos de tiempo que los niños, niñas y adolescentes se encuentran acogidos en los hogares sin que sus casos sean resueltos y sin que se les pueda restituir su derecho a una familia.

Esta situación puede estar relacionada no sólo con la gran cantidad de programas y proyectos que vienen ejecutando los SEDEGES, sino también porque la violencia aún no se ha constituido en un

tema central, no sólo al interior de las prefecturas, sino también en otros niveles de gobierno. De igual forma, la insuficiente respuesta de los SEDEGES a la temática de VNA puede deberse a las limitaciones que se presentan dentro de la institución, en cuanto a organización, planificación, manejo de recursos humanos, recursos financieros y de sistemas de información, entre los más importantes, que son insumos necesarios para el logro de sus objetivos.

Es importante mencionar que algunos de los problemas que enfrentan los SEDEGES⁵⁶ para dar respuesta a la problemática de VNA, no sólo se deben a limitaciones que enfrenta la institución, sino también a los conflictos y limitaciones que se presentan en el trabajo conjunto con otras instancias, como las DNA, Juzgados, BPF y otras. Todas estas limitaciones, serán analizadas con mayor detalle en el siguiente capítulo. ■■

⁵⁶ Es importante tener presente que el trabajo de los SEDEGES no sólo se enfoca en los niños, niñas y adolescentes de su departamento, sino también en adultos mayores, a la niñez y adolescencia con discapacidad o en conflicto con la ley, aquellos con problemas de drogodependencia y mujeres, entre otros.



4 Análisis institucional y organizacional de los SEDEGES

4

Dada la relevancia de una gestión eficiente y eficaz para dar una respuesta adecuada a la problemática de VNA, es importante el análisis de la organización y administración de los recursos humanos y financieros, la naturaleza de los procesos de planificación y evaluación, así como de los sistemas de información y la coordinación que los SEDEGES mantienen con otras instancias vinculadas a la temática de VNA. La presente sección describe cómo funcionan todos estos factores al interior de los SEDEGES, con la finalidad de proveer información útil para el fortalecimiento de la capacidad institucional de estas instancias, para así contribuir a mejorar las acciones estatales para prevenir y atender la VNA⁵⁷.

4.1 Los procesos de planificación en los SEDEGES

La planificación es un proceso central para el desempeño y logro de objetivos de una institución,

ya que define claramente hacia dónde quiere ir una institución y qué caminos o estrategias se deberán seguir para alcanzar los objetivos y metas propuestos. Una planificación ordenada y responsable constituye un proceso relevante, pues además de definir el curso de acción que la institución tomará, también permite orientar la asignación de recursos financieros y humanos a fin de alcanzar los objetivos y metas planteados.

La planificación en instituciones públicas se inicia con un diagnóstico de situación, el cual reconoce cuáles son los principales problemas y necesidades de su grupo meta de atención. La planificación debe estar estrechamente relacionada con lo establecido y priorizado como política nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), elaborado por el Gobierno Central y que establece los objetivos de largo plazo y las estrategias a seguir. En este marco, toda institución pública deberá elaborar un Plan Estratégico Institucional (PEI)⁵⁸, que articule el PND con el Programa Operativo Anual (POA). Este último traduce los

57 Se debe tener presente que debido a la dificultad de discriminar en algunos casos la información específica para la temática de violencia que realizan los SEDEGES en cuanto a la planificación, recursos humanos y recursos financieros ésta se presentara de manera general para toda la institución, cuando sea posible se realizará la diferenciación. Asimismo, para guiar la lectura se recomienda revisar el Anexo 1, donde se presenta la estructura organizacional de los SEDEGES.

58 El Plan Estratégico Institucional (PEI) es un instrumento de planificación de mediano plazo (5 años) que expresa la misión, visión y los objetivos estratégicos de cada entidad, así como su relación con los lineamientos inscritos en los planes de desarrollo (CGR, 2005).

objetivos y políticas nacionales de largo plazo en responsabilidades institucionales y acciones concretas a corto plazo⁵⁹.

El PEI y el POA de una institución deben consolidarse en un proceso participativo, de carácter integral y articulador dentro de tres fases: la primera, al interior de la misma institución interrelacionando el trabajo entre director, jefes de unidad, equipo técnico y administrativo; la segunda fase, a través de una interacción con la sociedad, que permita rescatar e incorporar en esta etapa las demandas y necesidades de la población meta o grupo de atención⁶⁰; finalmente, la tercera fase consiste en la alineación de los objetivos institucionales con los objetivos nacionales.

En el marco de lo anteriormente mencionado, será importante analizar dentro del proceso de planificación cuatro aspectos cruciales de su naturaleza: i) el reconocimiento de políticas nacionales que establezcan claramente los lineamientos a seguir para actuar a favor de la niñez y adolescencia, y específicamente, para combatir la VNA, ii) el proceso de elaboración del POA y su carácter integrador o participativo, tanto al interior como fuera de la institución, iii) la evaluación y seguimiento que realizan los SEDEGES al POA, así como a otras instancias de las cuales dependen (como ser la Secretaría

Departamental de Desarrollo Humano o la Prefectura), y finalmente iv) la coordinación que establecen con otras instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia.

4.1.1 Reconocimiento de políticas para la planificación

Por la importancia de contar con lineamientos de política claros a nivel nacional⁶¹ que orienten la planificación y el accionar de una institución, el estudio indagó sobre el reconocimiento que tienen los SEDEGES con respecto a la existencia de políticas nacionales dirigidas a la protección de la niñez y adolescencia y, específicamente, a la temática de VNA. Si bien en la normativa vigente se contempla el tema de cumplimiento de derechos de la niñez y adolescencia y la problemática de violencia⁶², la información obtenida en los SEDEGES ha permitido advertir que la mayor parte de su personal considera que no existe una política concreta en esta área que emane desde el ámbito nacional.

Bajo este punto de vista, una parte del personal entrevistado ha mencionado que pese a los numerosos y constantes estudios y evaluaciones realizados por el Gobierno Central⁶³, éstos no se han plasmado en políticas públicas concretas

59 La planificación tiene un carácter coherente y consistente entre la planificación de largo plazo y la de corto plazo, y las verdaderas necesidades de la población, conforme se establece en la Ley N° 1178, del 20 de julio de 1990.

60 De acuerdo a la Contraloría General de la República, la Ley N° 1178, del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (del 20 de julio de 1990), establece que la planificación constituye un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad, con el propósito de racionalizar la asignación de recursos públicos para lograr el desarrollo del país (CGR, 2005).

61 Las políticas en el ámbito de la violencia contra la niñez y adolescencia deben ser propuestas por el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales o por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, cuya conformación será coordinada por este Viceministerio.

62 Para mayor detalle sobre la legislación relacionada al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el maltrato o violencia ver anexos.

63 No es una crítica directa al actual gobierno, sino a todos los gobiernos de turno que han invertido dinero y no han podido plasmar los resultados de investigaciones en políticas concretas.

dirigidas a la temática. En particular, se considera que existe un vacío importante en cuanto a políticas de protección de la niñez y adolescencia y específicamente de VNA, tanto a nivel departamental como nacional, el cual responde a las dificultades que se presentan para definir acciones y lineamientos conjuntos entre los distintos niveles administrativos, lo que no es favorable para resolver los problemas que aquejan a uno de los grupos más vulnerables y desprotegidos de la población.

“Cada nivel de gobierno quiere ser protagonista en la elaboración de políticas, lo cual dificulta mucho el trabajo conjunto. Aunque aún existen muchos vacíos, el nivel central debería ser un actor muy importante en el planteamiento de políticas para la niñez y adolescencia y el nivel departamental debería coadyuvar y dar sus aportes, pues la problemática en cada región es distinta.”

Personal de SEDEGES

Contrariamente, otra parte del personal afirmó reconocer claramente la existencia de políticas nacionales dirigidas a la niñez y adolescencia y a la temática de VNA, las cuales, en su criterio, se encuentran enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁶⁴. Una revisión del PND ha permitido confirmar que la violencia es un tema priorizado, siendo uno de los objetivos más importantes promover el respeto a la dignidad de las personas erradicando la violencia en las distintas esferas, especialmente en las mujeres, los grupos

generacionales y las personas con capacidades diferentes quienes enfrentan un mayor riesgo de sufrirla (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006).

Si bien el PND establece políticas y estrategias para prevenir y atender la violencia⁶⁵, la información recabada podría indicar que el reconocimiento de políticas está influenciado por las relaciones interinstitucionales que existen entre los distintos niveles administrativos (nacional y departamental). Por otra parte, el conocimiento aún parcial de las propuestas del PND, puede ser consecuencia de una débil sociabilización de este documento al interior del país en esta temática. Más allá de esto, se debe tener presente que si bien el PND ha dado importancia a la problemática de violencia, aún existen pocas iniciativas integrales que emanen del nivel central para responder a esta temática, habiendo sido éstas principalmente desarrolladas en el ámbito de salud a través del establecimiento de las redes de prevención y atención de la violencia intrafamiliar⁶⁶.

Dado que gran parte de los SEDEGES reconocen carencias en la elaboración de políticas a nivel central, todos han coincidido en afirmar que el Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA) constituye actualmente el principal referente a la hora de establecer acciones para trabajar en la temática de VNA. Al respecto, es importante tener presente que aunque el CNNA establece cuáles son las atribuciones y responsabilidades de cada

64 Comentarios que surgieron del personal de SEDEGES La Paz.

65 Entre sus propuestas más importantes, el PND plantea crear una alianza nacional entre el Estado y la sociedad civil la cual a través de acciones integrales ayude a prevenir, detectar, denunciar y sancionar la violencia. Asimismo, se plantea la expansión y fortalecimiento de instancias que trabajan en la temática, así como la construcción de casas de refugio para víctimas de violencia y redes locales que respondan a esta problemática (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006).

66 Estas redes han sido constituidas bajo la iniciativa del Ministerio de Salud y Previsión Social y el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, consistiendo en un conjunto de organizaciones de la comunidad e instituciones de diferentes sectores como: salud, educación, policía, jurídico-legal y otros, que unen esfuerzos para desarrollar actividades con el propósito de prevenir y atender la violencia intrafamiliar (Caballero, 2000).

una de las instancias vinculadas a la problemática de violencia, así como los procedimientos que deben seguirse para la prevención y atención de la misma, éste constituye únicamente un instrumento de apoyo para la elaboración de políticas⁶⁷ y no así una política *per se*.

A pesar de que el CNNA es ampliamente reconocido como principal referente a nivel nacional en el ámbito de la VNA, se ha detectado que existen disparidades en cuanto a la interpretación de esta norma, observándose que al tratarse de un texto tan amplio, éste puede conllevar cierta complejidad en su interpretación, lo cual dificulta la adecuada implementación del mismo. Esta situación se agrava por el hecho que, desde su promulgación, se ha dado poco seguimiento a su implementación, sin haberse realizado mayores ajustes para facilitar su entendimiento, más allá de la publicación de su reglamento en el año 2004⁶⁸.

Frente al vacío en el reconocimiento de políticas en el ámbito nacional, varios departamentos han tomado iniciativas independientes para responder a las problemáticas específicas de su población. Tal es el caso de SEDEGES Tarija, en cuyo departamento se ha creado la denominada Ruta de Solidaridad, que consiste en una política para contribuir al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con el accionar de todas las instancias que están vinculadas a esta población⁶⁹.

“La Prefectura tiene una visión bastante clara e importante en el tema social, entonces las políticas que va implementando sirven para encaminar el accionar del SEDEGES, de esta visión surge la “Ruta de la Solidaridad” para el desarrollo integral de nuestra niñez y adolescencia.”

SEDEGES TARIJA

Si bien todos los SEDEGES reconocen como cabeza de sector al Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG), atribuyéndole un rol central en el planteamiento de políticas a nivel nacional⁷⁰, de acuerdo al CNNA existen otras instancias cruciales en el marco de la elaboración de políticas para esta población, como ser el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y las Comisiones Departamentales y Municipales de la Niñez y Adolescencia, los cuales tienen facultades propositivas, de fiscalización, consulta y evaluación de las políticas y servicios integrales para la niñez y adolescencia en sus respectivos ámbitos de acción⁷¹.

Lamentablemente, aunque han existido algunos esfuerzos por conformar estas instancias, muchas de estas comisiones no han podido establecerse tanto a nivel nacional, departamental como municipal, más aún, aquellas que fueron conformadas se enfocaron principalmente a la discusión y debate de diversos temas vinculados

67 De acuerdo a varios autores, una política gubernamental es el conjunto de directrices y acciones que emanan de instancias de gobierno y que se llevan adelante para alcanzar un objetivo determinado que vaya a promover el bienestar común.

68 Para mayor detalle ver Decreto Supremo N° 27443, del 8 de abril de 2004.

69 Información recopilada de Dirección de SEDEGES Tarija.

70 De acuerdo al CNNA, la entidad normativa estatal de las políticas de las niñez y adolescencia es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, a través del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, actualmente denominado Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, bajo la dependencia del Ministerio de Justicia (Ley N° 2026, del 27 de octubre de 1999, Artículo 171).

71 Para mayor detalle ver Ley N° 2026, del 27 de octubre de 1999, Artículo 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 192 y 193.

a esta población, pero tuvieron falencias en su rol propositivo, concretando acciones. Un aspecto importante en cuanto a la generación de políticas a nivel nacional es que, hasta la fecha, no existe un Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el cual sería crucial para apoyar al VGAG en la planificación y formulación de estas políticas.

4.1.2 El proceso de planificación y el Programa Operativo Anual

El Programa Operativo Anual (POA) es un instrumento básico en el proceso de planificación

que traduce los objetivos y planes estratégicos de cada entidad en resultados concretos a alcanzar en el corto plazo. En este sentido, los resultados que se persiguen deben estar claramente expresados mediante tareas y procedimientos específicos a ejecutarse (operaciones de funcionamiento e inversión), así como a través de los medios y recursos necesarios para alcanzarlos (humanos, físicos y financieros). Cabe señalar, que toda la información presentada en el POA debe estar enmarcada en un tiempo y espacio determinados⁷² (Recuadro 7).

Recuadro 7. La planificación y la elaboración del POA

Todas las instituciones públicas enmarcan su accionar dentro de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental. El objeto de esta Ley es el de regular los sistemas de administración y de control de los recursos del Estado, asegurando su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, con el objeto de programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público, entre otros.

Entre los sistemas que son necesarios para programar y organizar las operaciones se encuentran el Sistema de Programación de Operaciones (SPO), el Sistema de Organización Administrativa (SOA) y el Sistema de Presupuesto (SP).

El SPO debe ser la base para el proceso de planificación, en este sentido debe:

1. Ayudar a traducir los objetivos y planes estratégicos de cada entidad en resultados concretos.
2. Asegura que los programas estén en concordancia con los planes y políticas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).
3. Contribuye a definir: objetivos concretos a alcanzar de corto y mediano plazo, tareas específicas y procedimientos a emplear, recursos a utilizar (humanos, materiales, tecnológicos y servicios), momentos, lugares y encargados de la ejecución de cada programa.
4. Regular que la programación sea integral, que comprenda las operaciones de: funcionamiento, pre-inversión e inversión.

La Planificación debe ser operativa y estratégica, la primera se elabora a nivel institucional y se traduce en el Programa Operativo Anual (POA) que es un plan de corto plazo. La segunda se elabora también a nivel

72 Si bien la Ley N° 1178, del 20 de julio de 1990, del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental, sugiere la utilización de una estructura de formularios para la elaboración del POA, su uso no es obligatorio para todas las instituciones públicas, las mismas que pueden optar por otros formatos que consideren más adecuados para su institución.



institucional y se traduce en el Plan Estratégico Institucional (PEI) que es un plan de mediano plazo, mismo que contribuye a cumplir el Plan Nacional de Desarrollo (PND), plan de largo plazo que se formula a nivel nacional.

El POA que es el instrumento por el cual todas las instituciones públicas guían su accionar, debe contar con la siguiente estructura:

- a. La misión y visión de la institución.
- b. El organigrama y áreas funcionales que se encuentran conformadas.
- c. Los objetivos de la institución.
- d. Un análisis FODA que nos determine las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que debe incluir un análisis del entorno en el que se desenvuelve y donde se deb intervenir.
- e. Las actividades u operaciones que debe realizar para alcanzar sus objetivos.
- f. Los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos (activos fijos, recursos financieros, recursos humanos, etc.)

El documento completo debe poder responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué hacer?contribuye a fijar los objetivos.
2. ¿Cómo hacer?fijar los procedimientos.
3. ¿Con qué hacer?establecer recursos.
4. ¿Cuándo hacerlo?señalar el momento.
5. ¿Dónde hacerlo?establecer lugar.
6. ¿Quién debe hacerlo?.....establecer los encargados.

Fuente: Elaborado con base en la Ley N° 1178.

Una evaluación exhaustiva de este instrumento, ha permitido evidenciar que la estructura y la información presentada en el mismo es similar en todos los SEDEGES⁷³, aspecto que puede ser útil para realizar cierta comparación a la naturaleza de estos instrumentos. Cabe mencionar, que se ha evidenciado un estrecho vínculo entre la planificación de los SEDEGES y las prefecturas, observándose que se otorga importancia a unificar la información que se presenta a nivel de cada departamento y que existe cierto seguimiento por

parte de las prefecturas a los procesos de planificación de estos servicios.

En cuanto a la información que presentan los POA, aunque la mayoría cuentan con información básica para guiar las acciones de estas instancias, no se ha podido evidenciar la existencia de diagnósticos sobre la situación actual del grupo meta de atención, por tanto, tampoco se puede afirmar que cuenten con un diagnóstico en cuanto a la situación de VNA. Este tipo de análisis podría ser útil como

73 Sin embargo, es importante mencionar que no se cuenta con la totalidad de los formularios de todas las instituciones, dado que en algunos casos, no se había concluido aún con el trabajo y en otros no se tuvo acceso al mismo.

línea base que permita priorizar programas y proyectos, y orientar las acciones de estos servicios, a fin de evaluar, posteriormente, el impacto que tiene su intervención sobre esta población.

En este aspecto, se debe resaltar la labor de SEDEGES Pando y Cochabamba, cuyo personal se desplazó a los diferentes municipios de su departamento a fin de obtener un diagnóstico de la situación actual de su grupo meta, para detectar qué municipios necesitan un mayor apoyo y qué tipo de necesidades o problemas se deben resolver, a fin de incorporarlos en su planificación. A pesar de estas iniciativas, todos los SEDEGES enfrentan limitaciones en cuanto al acceso a información estadística para poder realizar estos diagnósticos, siendo evidente que hace falta trabajar más en la socialización de datos e informes sobre la temática de niñez y adolescencia a lo largo de todo el país.

Continuando con el análisis de los POA y en referencia a los objetivos planteados para cada gestión, se ha podido comprobar que en la mayor parte de los casos los objetivos están formulados de manera general, constituyéndose en muchos casos únicamente en actividades y no así en metas concretas. Esta falencia en la formulación de objetivos puede ser crucial para guiar las acciones de estos servicios, pues puede llegar a minimizar su visión y su ámbito de aplicación a un conjunto de actividades independientes y poco integradas. De igual forma, cuando los objetivos no han sido claramente establecidos, se dificulta la labor de monitoreo y evaluación de los avances de la institución.

Otra falencia importante en la elaboración de los POA es que no se han encontrado indicadores claramente establecidos que estén vinculados a los objetivos planteados, observándose que los POA de los SEDEGES sólo cuentan con indicadores de actividades y no así con indicadores de resultados, lo que podría responder a la limitación antes mencionada de establecimiento de objetivos claros. Es importante tener presente que contar con este tipo de indicadores permitiría dar seguimiento a los resultados obtenidos, asimismo, establecería más claramente las metas que se quieren alcanzar⁷⁴.

Otro aspecto a mencionar es que en algunos casos los SEDEGES manejan de manera paralela un POA para su institución y para las actividades que son financiadas con recursos públicos, y otro POA para algunas actividades específicas que son financiadas por otras instancias u organismos externos, existiendo formatos diferenciados para cada uno de los mismos. Esta duplicidad de formatos en el manejo de información, si bien ayuda a un mayor control de la ejecución por parte de estas instancias u organismos externos, puede dificultar el proceso de elaboración y seguimiento a estos instrumentos por parte del personal en los SEDEGES.

Como se vio anteriormente, aparte de aquellos aspectos técnicos que se refieren al POA, es importante que el proceso de elaboración del mismo sea de carácter integrador tanto dentro de la institución como fuera de la misma. Si bien se ha visto en el punto anterior el reconocimiento que tienen los SEDEGES en cuanto a políticas a nivel

74 Estas son falencias comunes en instituciones públicas.

nacional, lo cual podría mostrar cierta articulación del POA con este ámbito, es también necesario analizar si el proceso ha incluido a otros actores importantes, como son el propio personal de los SEDEGES y los beneficiarios directos.

La participación del personal en el proceso de planificación exige que no sólo los jefes de unidad participen en esta tarea, sino que también se encuentre involucrado parte del equipo técnico. En la medida que existan procesos de planificación participativos al interior de los SEDEGES, la respuesta que brindará a su población meta será más adecuada y precisa, dado que el personal técnico y operativo (psicólogos(as), trabajadores(as) sociales, médicos(as), etc.) es el que se encuentra en relación más directa y constante con los beneficiarios, por lo que conoce más a fondo sus necesidades y problemas.

Para que se genere un proceso participativo al interior de la institución, un primer aspecto está relacionado con la existencia de una Unidad de Planificación y Coordinación (UPC) y la conformación de la misma con personal suficiente

y capacitado, que pueda brindar apoyo en la elaboración de los POA y que centralice toda la información que elaboran las unidades técnicas en este ámbito. Un segundo aspecto importante, tiene que ver con el tipo de relación que existe entre los jefes de las unidades técnicas y el personal técnico u operativo, pudiendo este relacionamiento ser más horizontal o vertical dependiendo del caso.

De acuerdo a las visitas realizadas, se ha visto que el proceso de elaboración del POA es más participativo en los SEDEGES que cuentan con una UPC conformada, tal es el caso de Cochabamba y La Paz, donde el proceso de elaboración del POA se realizó en cada unidad técnica bajo la supervisión de la UPC y luego se consolidó en esta dependencia, tal como establecen las normas básicas. Por otra parte, SEDEGES Tarija también se ha caracterizado por contar con un proceso más participativo, sin embargo, no precisamente porque cuenta con la UPC (ya que la misma está en proceso de conformación), sino por una relación más horizontal entre los jefes de las unidades técnicas y el personal a su cargo⁷⁵ (Tabla 4-1).

Tabla 4-1. Criterio para el involucramiento del personal de los SEDEGES en la planificación

SEDEGES	¿Cuenta con una Unidad de Planificación y Coordinación?	Características de la UPC
La Paz	Sí	Conformada por 4 a 6 personas.
Cochabamba	Sí	Conformada por 2 a 3 personas.
Tarija	Sí	Conformada por 1 persona.
SantaCruz	No	Existen de 1 a 2 personas conocedoras del tema en la institución, que apoyan en la planificación como una actividad más a sus tareas.
Pando	No	La dirección y los jefes de unidad se encargan de esa tarea.

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a personal de los SEDEGES.

⁷⁵ Un aspecto que vale la pena mencionar, es que en SEDEGES Tarija semanalmente el Jefe de la Unidad de Asistencia Social y Familia se reunía con el personal de los centros y hogares, principalmente trabajadores sociales y psicólogos, con el fin de estar al tanto de los requerimientos de estas instancias.

Es importante mencionar que debido a la elevada rotación de personal en todos los SEDEGES y por tratarse de gestiones directivas relativamente nuevas⁷⁶, gran parte del personal entrevistado no había participado aún en un proceso de elaboración del POA⁷⁷, por lo cual no se tenía una referencia exacta sobre quiénes deberían intervenir en este proceso y cuáles eran las tareas específicas de cada actor. Asimismo, fue evidente que el constante cambio de personal incide directamente sobre la experiencia que se tiene respecto a los procesos de planificación, encontrándose que en algunos SEDEGES aún no se cuenta con una persona o equipo que conozca a fondo la institución y que esté capacitado para esta tarea.

El estudio ha permitido detectar que los POA de cada gestión se basan, generalmente, en aquellos elaborados en gestiones anteriores y no sufren muchas modificaciones en cuanto a objetivos y actividades. Estos hallazgos pueden representar una seria limitación para alcanzar una buena planificación y gestión de la institución, dado que si bien es conveniente un cierto grado de continuidad en el trabajo, también es importante la constante mejora e innovación de estrategias, que pueden conducir a mejorar la situación de los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, uno de los aspectos que generalmente no es tomado en cuenta es el recojo de propuestas del grupo meta en la planificación de las actividades y definición de prioridades de la institución. Como se deriva de la implementación de la Ley N° 1178 (SAFCO⁷⁸), la planificación debe constituirse en un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad (CGR, 2005). Es así que en la medida que los SEDEGES recaben información sobre las demandas y perspectivas de los niños, niñas y adolescentes, su intervención será más efectiva y podrá responder a las necesidades reales de esta población. A pesar de la importancia en el involucramiento de esta población, debido a los escasos recursos humanos y financieros con que se cuenta, existen pocas experiencias participativas de esta naturaleza, tal es el caso de SEDEGES Tarija y Cochabamba, los cuales, como se mencionó anteriormente, han destinado esfuerzos para acercarse más a su población meta.

"En el caso de los centros y hogares, el personal que está en constante relación con las personas acogidas, reúne sus experiencias, ven sus necesidades y luego discuten con SEDEGES sus requerimientos".

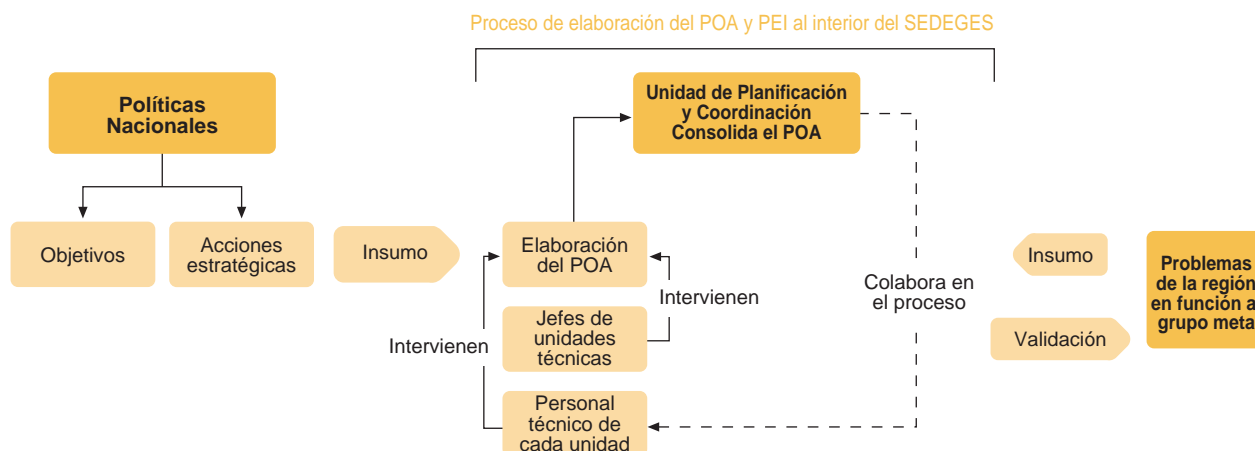
SEDEGES TARIJA

76 La mayor parte de los directores entrevistados no se encontraban trabajando más de un año en los SEDEGES, de hecho, en muchos casos, éstos habían asumido recientemente esta responsabilidad.

77 Si bien había entrado en la dinámica de reformulación del POA, en algunos casos el POA como tal no fue elaborado, sin embargo, esto nos puede dar pautas de cómo sería un proceso de esta naturaleza.

78 Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental.

Figura 4-1. El proceso de planificación en los SEDEGES



Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a personal de los SEDEGES.

4.1.3 Evaluación y monitoreo del POA

Para garantizar que los objetivos propuestos en el POA sean alcanzados, es necesario hacer un monitoreo periódico a las actividades que se realizan en una institución y una evaluación de los resultados alcanzados. Este proceso tiene el fin de mejorar el desempeño, aprender de la experiencia y tomar mejores decisiones, incluso implementar, en casos necesarios, acciones correctivas⁷⁹ que permitan lograr lo planificado. Para realizar estas tareas, son esenciales sistemas de información que permitan dar seguimiento a las actividades y evalúen el cumplimiento de objetivos (a través de indicadores). De igual forma, estas tareas contribuirán a una adecuada elaboración de informes de actividades por parte de cada funcionario o cada institución. Los cuales, en la medida que sean presentados oportunamente a las instancias superiores internas o externas competentes, ayudarán a dar seguimiento a la labor que se realiza en los SEDEGES.

De acuerdo a la Contraloría General de la República (CGR), el sistema de control gubernamental al cual está sujeto toda institución pública está integrado por el sistema de control interno y el sistema de control externo posterior. El primero, involucra a todo el personal de una institución y se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva, para proporcionar seguridad sobre el logro de los objetivos institucionales (CGR, 2005). En este marco, los sistemas de información constituyen una de las principales herramientas de supervisión, observándose que en todos los SEDEGES, el monitoreo a las actividades planificadas se da a través de la remisión de informes de actividades por parte del personal a sus jefes inmediatamente superiores y éstos a su vez los derivan al director, para dar seguimiento a las actividades que desempeña cada unidad. Es importante mencionar que los procesos internos de control de actividades se ven, en muchos casos, dificultados por la elevada rotación de recursos humanos en estos servicios, dado que una parte del personal en los SEDEGES desconoce cuáles

79 Las acciones correctivas pueden ser el cambio de actividades, de productos, entre otros.

son los procedimientos formales que deben seguirse para llevar adelante esta labor. Esta problemática se ve particularmente agudizada por los constantes cambios de director, ya que esta autoridad es la responsable de garantizar la implementación de estos procesos. Otro aspecto que se debe mencionar, es que como los POA generalmente provienen de gestiones anteriores, los directores y jefes de unidad actuales no llegan a asumirlos como propios, lo que puede quitar fuerza al proceso de seguimiento a la ejecución de lo planificado.

El segundo sistema de control (externo posterior), constituye un proceso de retroalimentación que toma como base los resultados obtenidos y los compara con ciertos criterios o parámetros preestablecidos, efectuándose con carácter posterior a las operaciones. La realización de este control corresponde a entes o personas distintas de las entidades ejecutoras directas de las actividades, en este caso, a instituciones o personas externas a los SEDEGES. De acuerdo a la información recabada, los SEDEGES remiten informes de actividades o de gestión anual, trimestral o mensual a instancias superiores, tales como la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano (SDDH) o la propia Prefectura.

A pesar de que la información extraída en este proceso de control externo posterior, debería ser utilizada para la retroalimentación de todas las unidades del SEDEGES, a fin mejorar y modificar las estrategias planteadas, el personal de estos servicios declara no conocer el destino y uso que se da a los informes de actividades o de gestión

que remiten a instancias superiores, lo cual les impide conocer con exactitud si están desempeñando o no una buena labor.

Finalmente, es importante destacar que no se ha observado a ningún SEDEGES que realice o cuente con una evaluación exhaustiva, tanto interna como externa, que considere el impacto que tiene su trabajo sobre su grupo meta de atención⁸⁰. La inexistencia de este tipo de análisis, puede nuevamente responder a su limitado acceso a información correspondiente a la población que atienden, así como a la falta de recursos humanos y financieros para llevar adelante este tipo de estudios.

En respuesta a estas limitaciones de información, en algunos departamentos, como es el caso de Tarija y Santa Cruz, se observan esfuerzos por recopilar mayor información de sus beneficiarios a fin de poder evaluar cuáles son los principales avances en su situación y cuál es su situación actual. Contar con sistemas de información de esta naturaleza, permitirá detectar las principales limitaciones y fortalezas en el trabajo de los SEDEGES, a fin de que en caso de ser necesario se incorporen modificaciones en su accionar.

"Como ya se está en el primer trimestre es necesario realizar una evaluación, pero hasta el momento no se ha hecho ninguna, desde el cambio de autoridad. Todavía se está revisando el formato que se podría utilizar, ya sea un cuestionario con preguntas claras acerca de resultados y objetivos, o tomando las acciones realizadas y presentadas en los informes de actividades por el personal."

Personal de SEDEGES

80 De acuerdo a Roncal y Cabrera (2001), existe una clara diferencia entre los conceptos de monitoreo y evaluación. El primero, referido a un examen periódico y continuo que realiza la administración interna de cada institución para ver cómo se están ejecutando las actividades, asegurándose que las mismas se realicen de acuerdo a lo planificado. Por otra parte, la evaluación hace referencia a un proceso mucho más profundo, que involucra no sólo al personal de una institución, sino a agentes externos y que implica no sólo verificar el cumplimiento de lo planificado, sino también los resultados e impactos que tiene el actuar de la institución sobre el grupo meta de atención.

En conclusión, se ha podido comprobar que en ninguno de los SEDEGES el proceso de planificación ha quedado definido ni consolidado, debido a que gran parte del personal en estos servicios tiene poca antigüedad y no ha tenido la oportunidad de entrar en la dinámica de la elaboración del POA. Las falencias en la planificación también responden, en algunos casos, a que no existe personal especializado que colabore de manera directa en esta tarea. Por otra parte, aunque existe remisión de información a instancias superiores para realizar un seguimiento continuo del POA, no se observa que ésta se emplee para retroalimentar el trabajo del personal en estos servicios.

4.2 Los recursos financieros de los SEDEGES

De acuerdo a la información recabada, una de las principales limitaciones que enfrentan los SEDEGES son los escasos recursos financieros disponibles, lo cual incide no sólo en la baja remuneración del personal, sino también en los limitados recursos económicos que se destinan a los programas y proyectos, lo que impide un desarrollo adecuado de todas las actividades planificadas. En general, el personal de estos servicios ha coincidido en afirmar que la limitación de recursos financieros responde a la naturaleza muchas veces intangible de los resultados obtenidos. Éstos generalmente se relacionan con la atención brindada a poblaciones vulnerables (discapacitados, personas de la tercera edad,

niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, entre otros), a diferencia de otros gastos como la construcción de caminos y puentes o el fomento de actividades productivas que son más tangibles y, por tanto, pueden generar mayores réditos políticos.

A pesar de lo anteriormente mencionado, es importante destacar los esfuerzos que realizan las prefecturas para apoyar al sector protección social⁸¹. Como se observa en la Figura 4-2, la información de gasto de la Dirección General de Contaduría (DGC) muestra que un 73% del gasto social total que se ejecuta a nivel de prefecturas es destinado al sector de educación, sin embargo, la mayor parte de este gasto está compuesto por sueldos y salarios que son cubiertos con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN). Contrariamente, cuando se omite el componente de remuneraciones, en todos los sectores, se observa que las prefecturas han ejecutado mayores recursos en el sector protección social (49%), demostrando así el mayor esfuerzo de estas instancias en esta área de trabajo.

En lo referido a los sectores de salud y educación el rol principal de las prefecturas es el pago de sueldos y salarios, estando la provisión del servicio a cargo del nivel local. Por el contrario, en el caso del sector de protección social, las prefecturas adquieren un importante rol en cuanto a la atención y administración de centros y hogares de acogimiento, lo cual les demanda más recursos financieros dirigidos, por ejemplo, a la alimentación

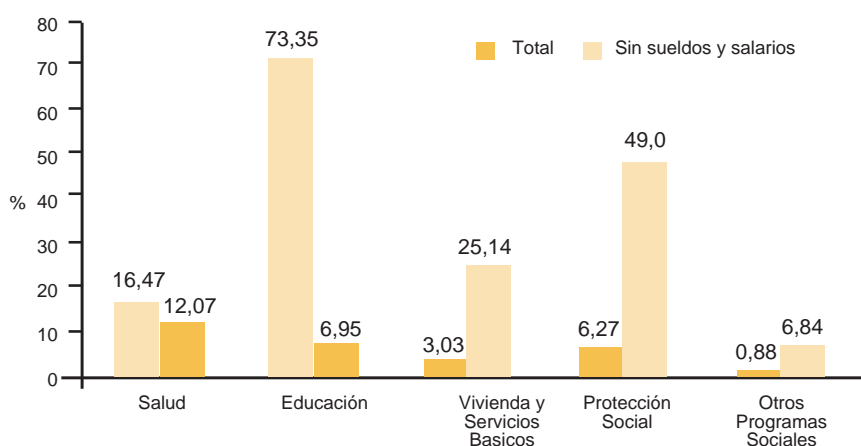
81 Aproximadamente el 62% del gasto en protección social ha ido dirigido a los SEDEGES en el período 2000-2006.

de la población acogida y al manteniendo de infraestructura, entre otros. Es importante mencionar, que a pesar de los mayores recursos que recibe el sector comparativamente con otros sectores, esto no implica necesariamente que éstos sean suficientes.

"Para cambiar esta realidad deberíamos asignar un porcentaje fijo del presupuesto general de la nación que vaya destinado al desarrollo humano y a la población más vulnerable. Lamentablemente, en todos los departamentos la tragedia de falta de recursos financieros es la misma."

Personal de SEDEGES

Figura 4-2. Participación de cada sector en el gasto social total ejecutado a nivel de prefecturas - Promedio 2000-2006 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la DGC (2000-2006)

4.2.1 Principales fuentes y criterios de asignación de los recursos financieros

Los recursos financieros que reciben los SEDEGES provienen principalmente de cuatro fuentes: i) recursos propios de las prefecturas, que se destinan a programas y proyectos, así como al pago de sueldos y salarios de la institución⁸²; ii) recursos que provienen del Tesoro General de la Nación (TGN), que se dirigen al pago de sueldos y salarios de parte del personal que atiende hogares; iii) recursos que provienen del cobro de algunos servicios que prestan los SEDEGES como los

estudios biopsicosociales principalmente; y finalmente iv) otros recursos que son gestionados por las prefecturas o por los SEDEGES y que generalmente provienen de donaciones y créditos externos⁸³.

De acuerdo a información de la DGC, existen disparidades en las fuentes de financiamiento en cada SEDEGES. Como se observa en la (Tabla 4-2), en el caso del SEDEGES La Paz la fuente de financiamiento promedio que ha utilizado durante los últimos 7 años ha provenido fundamentalmente del TGN (76%), fondos que principalmente van dirigidos al pago de sueldos y salarios. Por el

82 De acuerdo al Decreto Supremo N° 25287, de 20 de abril de 1999, las remuneraciones del personal del SEDEGES serán cubiertas con recursos propios de las prefecturas, en tanto que las remuneraciones del personal en los programas y proyectos serán cubiertas con financiamiento externo o con recursos provenientes del TGN (Artículo 19). Generalmente, estos sueldos están destinados a los directores del SEDEGES, a los jefes de las unidades técnicas y a otros funcionarios de rangos altos.

83 Entre éstos destacan la ayuda de UNICEF y la de USAID.

contrario, en los restantes servicios existe una mayor participación de recursos específicos (recursos propios), provenientes de las prefecturas. En el caso de Santa Cruz, un 86% del gasto ha

sido financiado con recursos propios. Finalmente, cabe destacar a SEDEGES Tarija, por ser el que presenta un mayor acceso a financiamiento externo, tanto de crédito (18%) como de donación (18%).

Tabla 4-2 Fuentes de financiamiento del gasto promedio registrado por los SEDEGES – Promedio 2000-2006 (En porcentajes)

Fuentes de Financiamiento	La Paz	Cochabamba	Tarija	Santa Cruz	Pando
Recursos específicos	3,20	59,12	38,14	86,42	56,77
Transferencias TGN	76,30	16,39	25,58	9,62	39,84
Transferencias de Recursos Específicos	4,01	8,74			3,39
Transferencias de Crédito Extremo	8,33	5,58	18,10	2,42	
Transferencias de Donación Externa	7,51	10,17	18,18	1,54	
Donación Externa	0,65				
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con información de la DGC (2000-2006).

Nota: Para el caso de Tarija se considera el período 2000-2005, pues no existe registro del gasto a nivel de prefecturas para el año 2006.

En cuanto a los criterios de asignación de los recursos, estos se plasman en el POA y presupuesto institucional. Al igual que en toda institución pública, los recursos financieros que efectivamente reciben los SEDEGES, en particular aquellos provenientes del TGN y de la Prefectura, son aprobados mediante Ley Financial⁸⁴ por el Poder Legislativo.

La mayoría de los SEDEGES ha declarado que los recursos que recibe año a año se han mantenido constantes, y se determinan en función al presupuesto aprobado en la gestión anterior. La poca variación de estos recursos responde a que

no se realizan muchas modificaciones al POA. Por otro lado, para definir el presupuesto de los SEDEGES, además del POA, se toman en cuenta los siguientes criterios: la ejecución presupuestaria de recursos financieros y el presupuesto disponible en cada Prefectura.

Como se verá a continuación, aunque existen demandas por parte de los SEDEGES respecto a las limitaciones en los recursos financieros, uno de los motivos más importantes que podría explicar la constancia e incluso, en algunos casos, el recorte del presupuesto es la moderada ejecución presupuestaria que presentan.

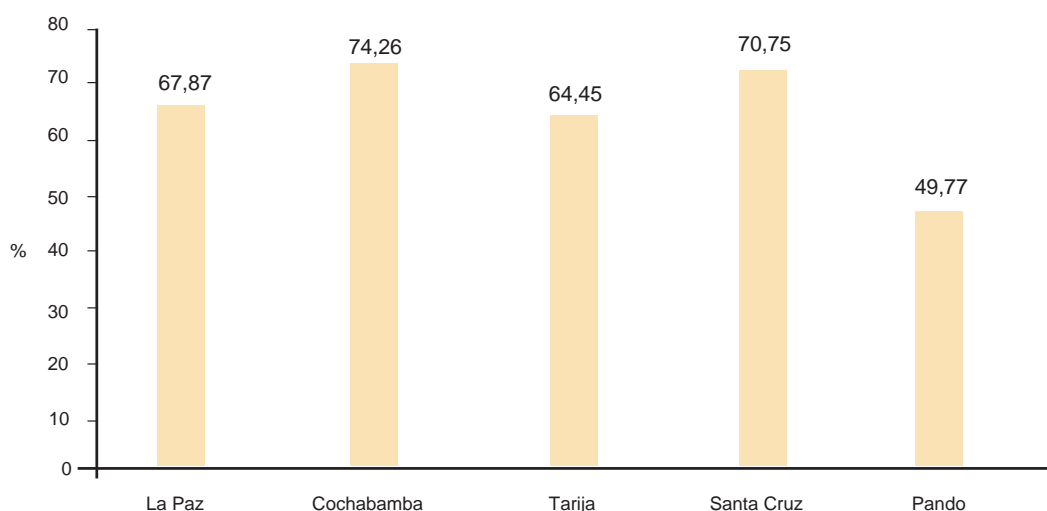
84 Véase Decreto Supremo N° 25287, de 2 de junio de 1998, Artículo 20.

4.2.2 Ejecución presupuestaria y principales usos de los recursos financieros

Según información de la Dirección General de Contaduría (DGC), el promedio de ejecución presupuestaria de los SEDEGES⁸⁵ entre los años 2000 y 2006 fue aproximadamente de 65%, siendo SEDEGES Pando el servicio departamental con menor ejecución presupuestaria (50%), mientras que Cochabamba presentó los mayores niveles

de ejecución (74%) (Figura 4-3). Es importante mencionar que el problema de ejecución presupuestaria es un tema recurrente en muchas instancias públicas, el cual si bien responde al uso que cada institución hace de sus recursos financieros disponibles y a una adecuada planificación, también puede ser atribuible a procesos burocráticos de desembolso de recursos, los cuales contribuyen a demorar o incluso postergar muchas transacciones y compras de bienes y servicios.

Figura 4-3. Ejecución presupuestaria de los SEDEGES - Promedio 2000-2006 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la DGC (2000-2006).

Nota: Para el caso de Tarija se considera únicamente información del período 2000-2005

En lo que respecta a los principales destinos del gasto de los SEDEGES, éstos se pueden agrupar de manera general en dos categorías. Por una parte, los gastos administrativos, que incluyen principalmente el pago de sueldos y salarios (que será analizado con más detalle en la sección de

recursos humanos), asimismo, se consideran aquellos pagos a servicios de apoyo como el agua, luz y el pago de materiales y suministros para el trabajo cotidiano. Por otra parte, destacan los gastos dirigidos a los centros y hogares, los cuales están relacionados principalmente con las becas

85 Para aproximar el gasto y presupuesto de los SEDEGES se consideraron las siguientes funciones del gasto de protección social a nivel de cada prefectura: incapacidad, edad avanzada, hogares, exclusión social, PAN y otros programas de nutrición, programas de gestión social, maltrato o violencia, Defensorías de la Niñez y Adolescencia, recreaciones familiares, programas de jóvenes y programas de la niñez y adolescencia.

alimenticias que los SEDEGES otorgan a estas casas de acogida en beneficio de la población que atienden (Recuadro 8).

Un aspecto importante relativo al manejo de los recursos financieros, es el referido a la discreción que tienen los SEDEGES en el uso y asignación de estos recursos. De acuerdo a la información obtenida, dado que los recursos financieros son asignados a través de un POA, al igual que en todas las instancias públicas, el destino y uso de los mismos viene claramente establecido. De esta forma, la posibilidad de modificar la asignación de los mismos, de acuerdo a necesidades emergentes o contingencias que puedan presentarse, es poca dado que generalmente estos procesos, ya sea de reformulación del POA o cambios en las partidas presupuestarias, están caracterizados por ser lentos y burocráticos.

En el caso de algunos SEDEGES, dado que las prefecturas desembolsan los recursos para cada actividad de acuerdo a lo programado, y debido a que algunas de las actividades programadas en su POA no se cumplieron, han concluido la gestión sin ejecutar parte de estos recursos, cuando de acuerdo al personal de estos servicios podrían haberlos aplicado en otras actividades o necesidades más urgentes. Si bien estos procedimientos de la administración pública permiten una gestión transparente y ayudan a prevenir el mal uso de los fondos, también pueden limitar el margen de acción de estas instancias. Asimismo, cabe mencionar que una parte del personal administrativo entrevistado no conocía a fondo acerca de las posibilidades de modificar el presupuesto, aspecto que responde a la elevada rotación de recursos humanos en la institución.

Recuadro 8. Gastos en becas alimenticias dirigidas a la población de centros y hogares

Las becas alimenticias constituyen el pago en especie o en efectivo que se otorga mensualmente a los centros y hogares para cubrir los gastos de nutrición de la población atendida. Cuando los hogares son de administración directa, la beca se otorga en especie⁸⁶. Cuando se trata de hogares de administración delegada, la beca se entrega en efectivo, siendo los propios hogares los encargados de comprar los víveres o alimentos, debiendo rendir cuentas a los SEDEGES por todas estas compras a través de la presentación de facturas o recibos de compra.

Los montos que se otorgan por concepto de becas alimenticias varían en cada departamento, dependiendo de la población atendida y del tipo de cálculo que se realice. Se debe destacar que para otorgar las becas alimenticias, todos los SEDEGES realizan un control del número de niños, niñas y adolescentes que viven en los hogares, cifra que se ajusta de acuerdo a los registros de ingreso y de salida que mantiene cada casa de acogida. A pesar de este control, en algunos departamentos se presentan problemas, habiéndose detectado hogares que declararon acoger a una población más grande de la que realmente atienden, con la finalidad de recibir más recursos financieros. Lamentablemente, el escaso personal en los SEDEGES les impide hacer visitas periódicas a todos los centros y hogares de su departamento.

Con respecto al cálculo del monto de la beca, en el caso de SEDEGES Santa Cruz y Tarija, la información obtenida indica que los montos de las becas alimenticias, pagados actualmente a los hogares, fueron fijados

86 Para aproximar el gasto y presupuesto de los SEDEGES se consideraron las siguientes funciones del gasto de protección social a nivel de cada prefectura: incapacidad, edad avanzada, hogares, exclusión social, PAN y otros programas de nutrición, programas de gestión social, maltrato o violencia, Defensorías de la Niñez y Adolescencia, recreaciones familiares, programas de jóvenes y programas de la niñez y adolescencia.

en gestiones anteriores, habiéndose determinado estos valores en función al gasto promedio por tipo de hogar y población atendida, considerando además el número de comidas que se dan al día y el número de días de atención a la semana⁸⁷. Actualmente, la nueva dirección de SEDEGES Santa Cruz pretende actualizar el monto que se debería otorgar a cada centro y hogar de acuerdo a sus requerimientos.

En el caso de SEDEGES La Paz, el cálculo de la beca alimenticia se realiza en función al cálculo del precio por gramo de la ración alimenticia que cada niño, niña y adolescente debería recibir al día, considerando que ésta se compone de 5 comidas: desayuno, refrigerio, almuerzo, merienda y cena⁸⁸. Para este cálculo, se realiza un análisis nutricional, en el cual se toma como referencia el monto total en gramos de alimentos (papa, huevo, carne, etc.) que debe consumirse al día y se considera el precio por unidad de medida de cada alimento⁸⁹, con la suma de estos datos se obtiene el costo total de las cinco comidas al día, valor que es cubierto por la beca alimenticia.

En el caso de SEDEGES La Paz se debe resaltar la labor que cumple la nutricionista que se encuentra en la Unidad de Asistencia Social de SEDEGES, la cual está encargada de planificar y definir semanalmente una dieta equilibrada para todos los niños, niñas y adolescentes que viven en los hogares de administración directa⁹⁰, tratando de que la misma incorpore todas las calorías y requerimientos necesarios para una adecuada nutrición diaria. Para esto, se elabora un menú considerando las características de los niños, niñas y adolescentes (edad, con o sin discapacidad y otros), en función al cual se realizan las compras de los alimentos. Además, esta área se encarga de controlar el peso y talla de la población en estos hogares⁹¹, a fin de que estas medidas estén de acuerdo a su edad o, en su caso se otorga una alimentación especial para los que presentan problemas nutricionales.

Este control riguroso en la alimentación que brindan los hogares de administración directa, no es replicado en los hogares de administración delegada, donde no se controla la calidad de la dieta, sino únicamente se entrega un número de comidas adecuado al día (generalmente 4 ó 5⁹²). Al respecto, los SEDEGES opinan que se debería tener un equipo de nutricionistas más amplio⁹³, que cuando se realice la visita y evaluación de estos hogares, revise el tipo de alimentación que se está dando a los niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, se considera que un sistema de información computarizado podría ayudar a facilitar la labor de control de los hogares de administración delegada, debido al elevado número de hogares que existen por departamento. A pesar de estas observaciones, el personal de SEDEGES reconoce que se trataría de una tarea complicada, pues en muchos de estos hogares no siguen dietas estrictas además que, dependiendo de la problemática de su población (como es en el caso de los discapacitados), otorgan alimentación diferenciada.

87 En este caso no existe ninguna distinción en la beca de acuerdo a la ubicación geográfica del centro u hogar.

88 Dentro de este menú también se considera un día especial a la semana, en el cual se hace una comida más elaborada, igualmente se hace un menú especial en días festivos y feriados y se ajusta a las características de una familia.

89 Por ejemplo, si un niño o niña debe consumir 30 gramos de arroz al día y el kilo cuesta Bs15, por regla de tres el monto por día de arroz para un niño o niña es de 0.45 centavos. Así se van sumando los montos de los distintos alimentos.

90 En algunos hogares se cuenta con una persona denominada "ecónomo", que se encarga de apoyar a la nutricionista en el manejo y administración diaria de las existencias de alimentos en los hogares y de su almacenamiento.

91 Las auxiliares de enfermería, que se encuentran trabajando en los hogares de administración directa, son las encargadas de calcular y enviar la información sobre el peso y talla de cada niño, niña o adolescente al SEDEGES.

92 Algunos hogares prefieren en lugar de dar 5 comidas al día que incluyan una merienda o té, otorgar un almuerzo más completo y abundante y brindar únicamente 4 comidas.

93 En el caso de Santa Cruz, por ejemplo, al momento no se cuenta con un nutricionista en el equipo de SEDEGES.

Monto de las becas alimenticias que otorga el SEDEGES a los hogares de niños, niñas y adolescentes

SEDEGES	Monto de la Beca Diaria Per Capita (en Bs.)
Tarja	8
Santa Cruz	4,50 - 7
La Paz	5
Cochabamba	7

Es importante mencionar, que además de las becas alimenticias, todos los SEDEGES cubren los gastos de luz, agua, gas, medicamentos y los de material escolar en los centros y hogares de administración directa. El monto que se destina a cada hogar está en función al número de niños, niñas y adolescentes en edad escolar, en el caso de dotarles de material escolar, así como de los descargos de facturas o recibos de cada casa de acogida.

Se debe resaltar que SEDEGES Santa Cruz, se encuentra, al momento, elaborando un proyecto para dotar de una "beca integral" a todos los centros y hogares de su departamento. Con este tipo de beca se pretende que todos los hogares reciban el mismo monto, habiéndose estimado que las necesidades diarias oscilan entre Bs25 y Bs30 para dar una atención completa a la niñez y adolescencia. Bajo el esquema propuesto, los hogares recibirían en efectivo el monto total de la beca integral, pudiendo decidir en qué gastar estos recursos financieros de acuerdo a las necesidades de su población y debiendo rendir cuentas por todos estos gastos al SEDEGES. Lamentablemente, el proyecto se encuentra aún en etapa de revisión, pues existe una limitación de recursos financieros para poder cubrir con el presupuesto requerido.

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a personal del SEDEGES.

4.2.3 Financiamiento externo

Si bien la mayoría de los SEDEGES recibe ayuda proveniente de donaciones de organizaciones religiosas y agencias de desarrollo y cooperación internacional, las cuales van dirigidas a programas, proyectos o actividades específicos, la información recabada ha permitido detectar que existen pocas iniciativas que emanen directamente de estos servicios departamentales para captar recursos externos adicionales. Las negociaciones y solicitudes de financiamiento externo son asumidas generalmente por la Prefectura de cada Departamento o, en algunos casos, por el Gobierno Central, a través del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales.

Por tal motivo, el monto de financiamiento externo que reciben los SEDEGES es aún limitado, siendo contadas y recurrentes las instituciones que colaboran en algunas temáticas de trabajo específicas, tal es el caso de UNICEF con la Mochila del Buen Trato. De acuerdo al personal de algunos SEDEGES, uno de los factores por los cuales se reciben pocas donaciones externas es que los organismos internacionales y organizaciones religiosas prefieren trabajar directamente debido a los procesos burocráticos característicos de la administración estatal. Asimismo, en algunos casos, los organismos internacionales y las instituciones religiosas persiguen objetivos y plantean estrategias que pueden diferir de aquellos propuestos por las prefecturas y por el Gobierno Central, lo cual dificulta el trabajo conjunto.

A partir del análisis presentado, se puede concluir que una de las principales limitaciones que enfrentan los SEDEGES son los escasos recursos financieros con los que cuentan, aspecto que les impide desempeñar adecuadamente todos los programas y proyectos que tienen a su cargo. Pese al incremento general en el presupuesto de las prefecturas, la mayor parte de los SEDEGES parecen no haber sido beneficiarios del mismo, con excepción de SEDEGES Tarija, donde se ha incrementado el presupuesto aprobado respecto a la gestión anterior⁹⁴. Asimismo, es importante mencionar que estas limitaciones también pueden responder a los niveles de ejecución presupuestaria de estas instancias.

"Muchos proyectos se ven muy bien en papel, pero en la realidad no se puede hacer nada con tan poco dinero y con tan poco personal. Los encargados de otorgar el presupuesto sólo ven el monto agregado que entregan y no analizan para qué se está utilizando este dinero y cuáles son los requerimientos reales. A veces creen que dan muchos fondos, pero cuando empiezas a descontar los pagos que tienes que hacer al personal, al material y a otras cosas, éstos no son suficientes., Con el poco dinero que dan es imposible dar una atención integral a los niños, niñas y adolescentes".

Personal de SEDEGES

Como se verá más adelante, las limitaciones de recursos financieros en los SEDEGES no sólo inciden en los precarios recursos materiales y físicos con que se cuenta para apoyar el logro de objetivos de sus distintos programas, proyectos y actividades, sino que también inciden, en algunos

94 En el caso de SEDEGES Pando, al momento de realizar la entrevista no se encontraba con su presupuesto aprobado.

casos, en el compromiso y la calidad del personal que se contrata para la atención de su población meta. Así, por ejemplo, aquellos niños que viven en la calle, aquellos que son drogodependientes o que sufren algún tipo de discapacidad, debido a la problemática tan compleja que enfrentan, necesitan de personas calificadas y con experiencia para su atención, viéndose la contratación de los mismos limitada por los escasos recursos financieros de la institución.

4.3 Los recursos humanos en los SEDEGES

Los recursos humanos son indispensables en una institución, siendo la cantidad y calidad (en cuanto a profesionalismo y experiencia) de los mismos, factores indispensables para el logro de los objetivos planteados. Dado que el personal es el encargado directo de proporcionar los servicios de atención, su trabajo diario incide directamente en la calidad de estos servicios. Asimismo, su experiencia cotidiana puede permitirle proponer mejoras en los procesos y mecanismos de trabajo. Sin embargo, para que estas propuestas sean consideradas en la institución, es indispensable una administración que promueva la participación del personal en la toma de decisiones, lo que además permite lograr que éstos asuman un verdadero compromiso por el trabajo que realizan.

La calidad y compromiso del personal también está sujeta a otros factores, como las remuneraciones, que debieran establecerse en función a las responsabilidades delegadas y al nivel de formación; así también a los incentivos y a la

estabilidad, factores que ayudarán a lograr un mayor rendimiento y a reducir la permanente rotación del personal, que es negativa para toda la institución.

4.3.1 El involucramiento y la participación del personal en los SEDEGES

Debido a la importancia que tiene el personal para mejorar los procesos en una institución, debiera promoverse su involucramiento y participación en la toma de decisiones. Al respecto, se ha observado que la mayoría de los SEDEGES se han organizado en base a una estructura vertical, ya que en la mayor parte de los casos el personal mantiene un relacionamiento directo con su jefe inmediato superior y no así con instancias superiores, aspecto⁹⁵ que puede contribuir a rezagar muchos procesos de trabajo y limitar la iniciativa del personal para proponer mejoras en los servicios de atención que se ofrecen y en los procedimientos que se siguen.

En los últimos años se ha observado un importante cambio en la forma de organización de muchas organizaciones, a fin de responder de manera más adecuada a su grupo meta de atención. Uno de esos cambios, es la transición de estructuras rígidas y verticales a estructurales horizontales que permitan dar un mayor empoderamiento al personal y, por tanto, promuevan una mayor participación del mismo. Se debe tener presente que cuando las organizaciones aumentan de tamaño y complejidad, se hace cada vez más difícil manejar todo desde una "cúpula", lo cual hace que los

95 Esta situación es particularmente importante para la participación y demandas que vienen de parte del personal en los hogares, ya que el relacionamiento directo de este personal con los directivos de SEDEGES es más complicado. Se debe destacar que, a diferencia de otros servicios, en SEDEGES Tarija semanalmente el Jefe de la Unidad de Asistencia Social y Familia se reúne con el personal de los centros y hogares, principalmente con los trabajadores sociales y psicólogos, para así estar al tanto de cómo se encuentran los niños, niñas y adolescentes acogidos y los requerimientos que tienen.

procesos de atención se vuelvan más lentos y a veces más costosos (Gómez, 2007).

La capacidad de involucramiento y participación del personal también están estrechamente ligadas con el conocimiento que éste tenga de los reglamentos y líneas de acción de la institución, así como de otros manuales e instructivos internos. La información recabada en todos los departamentos, ha permitido observar que existe un importante número de personal en los SEDEGES que no conoce esta información. La razón de este desconocimiento puede ser atribuible por un lado, a que estos documentos no son entregados al personal; por otro a que éste no solicita los mismos a la unidad correspondiente dentro de la institución.

4.3.2 Los salarios del personal en los SEDEGES

Además de la participación del personal, otro aspecto que incide de manera importante en su desempeño es su remuneración, factor que puede ser fundamental para determinar su permanencia y compromiso con la institución. Varios estudios sobre manejo administrativo y organizacional han demostrado que cuando el personal recibe un salario acorde con su trabajo se siente más comprometido y puede realizar su labor con mayor voluntad, de una manera más eficaz y eficiente. Asimismo, la preparación profesional, que va ligada al nivel de remuneración, es importante para brindar una atención de calidad y en algunos casos para determinar el compromiso del personal.

La mayor parte del personal en los SEDEGES está constituida por los trabajadores de los distintos servicios de atención (centros, hogares, albergues, comedores, internados, etc.), entre los cuales se cuenta principalmente con administradores, psicólogos, trabajadores sociales, fisioterapeutas, doctores, dentistas y educadores⁹⁶. Adicionalmente, en las oficinas de los SEDEGES se cuenta con otro importante equipo profesional encargado de coordinar y apoyar a estos servicios de atención, así como de atender otras problemáticas vinculadas a la temática de gestión social. Entre éstos se cuenta con psicólogos y trabajadores sociales, además de abogados, nutricionistas, médicos, auditores y administradores de empresas y otros.

Debido al reducido acceso a recursos financieros por parte de los SEDEGES, una de las principales limitaciones que enfrenta su personal es el bajo nivel salarial. Las remuneraciones del personal de los SEDEGES, como ya se mencionó anteriormente, provienen de dos fuentes: TGN y Prefectura. Los salarios de la Prefectura, se encuentran dentro de una escala establecida por esta institución y generalmente son más elevados, pues se dan a los directores, jefes de unidad y a algunos profesionales y técnicos de programas específicos ejecutados por estos servicios. Por otra parte, los salarios que provienen del TGN se otorgan a parte del personal profesional y técnico que trabaja en oficinas del SEDEGES y, principalmente, al personal que se encuentra en los servicios de atención, como ser centros y hogares⁹⁷.

96 Como se detallará más adelante, los educadores, aunque su nombre parecería indicar que se trata de maestros que apoyan en la educación formal de los niños, niñas y adolescentes, constituyen aquel personal encargado de estar permanentemente con esta población, vigilando que cumplan con todos sus deberes y obligaciones y tratando de inculcar buenos hábitos de conducta, así como valores de higiene y orden.

97 Para mayor detalle ver Decreto Supremo N° 25287, de 2 de junio de 1998, Artículo N° 19.

En los datos recabados se puede constatar que existe una brecha importante entre los salarios máximos y mínimos del SEDEGES. En general, los salarios oscilan entre Bs10.500 como máximo y Bs630 como mínimo (independientemente de la fuente: TGN o Prefectura). Adicionalmente, existen diferencias importantes en la escala salarial de una Prefectura y otra; esto se refleja, por ejemplo, en los salarios que reciben los directores de los SEDEGES, ya que en algunos casos el sueldo de un director en un departamento duplica el de la misma autoridad en otro (Bs5.000 y Bs10.500). Asimismo, son evidentes diferencias entre los salarios que provienen de fuente TGN y Prefectura para trabajadores con características y niveles similares. Otro ejemplo, es el de los profesionales pagados con TGN, los cuales ganan menos que técnicos pagados por la Prefectura, lo que puede generar conflictos al interior de la institución.

Otro aspecto que vale la pena destacar, es que a diferencia de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA) y de los Servicios Departamentales de Salud (SEDES), donde existe un escalafón salarial claramente establecido y respetado en todo el país, en el caso de los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) el personal no cuenta con una escala salarial homogénea en todos los departamentos, siendo en muchos casos el pago al personal profesional bajo y no acorde al trabajo que desarrolla.

Por los niveles salariales vigentes en los SEDEGES, en algunos casos, resulta una tarea difícil contratar personal idóneo, con experiencia

y con estudios especializados según el área de trabajo⁹⁸. En este sentido, una parte del personal de estos servicios está compuesta por profesionales recién egresados y sin mucha experiencia laboral. Por ejemplo, en el caso de los centros y hogares, muchos educadores de los niños, niñas y adolescentes son sólo bachilleres o personas con educación primaria. De acuerdo al personal de SEDEGES, el contar con mayores recursos financieros para el pago de salarios permitiría a la institución contratar a personas más calificadas y con más años de experiencia.

Los bajos salarios que recibe el personal en los SEDEGES también pueden incidir decisivamente en su desempeño y compromiso. Aunque en todos los servicios se ha visto que el personal desempeña su trabajo de la mejor manera posible y con gran calidad humana, pese a las limitaciones financieras y de recursos físicos existentes, en algunos departamentos las autoridades de los SEDEGES han declarado observar cierto agotamiento en el personal de algunos centros y hogares, atribuible a la excesiva carga laboral que tienen y a los reducidos sueldos que reciben. Estas circunstancias pueden afectar negativamente en el trato que este personal brinda a la población en estas casas de acogida.

"No se puede formar un adecuado equipo de trabajo con los salarios tan bajos que se pagan. Todos los profesionales que se contratan tienen generalmente poca experiencia y dejan el puesto de trabajo en cuanto encuentran otro que les pague más."

Personal de SEDEGES

98 Que además, por la naturaleza del trabajo, deben tener paciencia, calidad humana y compromiso.

4.3.3 El problema de la rotación del personal en los SEDEGES

Uno de los principales problemas que enfrentan los SEDEGES es la elevada rotación de su personal y, en particular, de los directores y jefes de unidad, habiéndose observado en todos los casos un segundo cambio de director e incluso hasta un tercer cambio desde la elección de Prefectos a finales del año 2005. Cabe destacar que la mayor estabilidad en los cargos directivos se observó en SEDEGES Pando, donde el tiempo de trabajo de su directora era de aproximadamente un año.

Los factores que generan la constante rotación del personal están relacionados con los bajos niveles salariales, observándose que una parte del personal profesional considera estar trabajando "temporalmente" en estos servicios hasta encontrar otro puesto de trabajo con mejor remuneración. Por otra parte, a raíz del continuo cambio de directores en los SEDEGES se genera inestabilidad laboral en la institución, debido a que este cambio trasciende no sólo a los jefes de unidad, sino también a una parte del personal técnico, siendo pocos los casos en los que se encuentra personal con bastante trayectoria en la institución.

La elevada rotación del personal en los puestos directivos tiene un efecto directo sobre las actividades de la propia institución, debido a que en la mayor parte de los casos estos cambios implican una modificación en la dinámica de trabajo, lo cual obliga al personal a estar continuamente adaptándose a métodos y mecanismos de trabajo a veces diferentes, lo cual minimiza la eficiencia y calidad del servicio con el grupo meta. Esto, junto a los bajos niveles salariales, motiva a los trabajadores a buscar nuevas alternativas laborales y a permanecer poco tiempo en los SEDEGES.

Como se mencionó anteriormente, la rotación del personal, no sólo afecta al nivel directivo, sino también a cargos técnicos y operativos, aspecto que incide directamente sobre la ejecución y continuidad de muchos proyectos y actividades. En algunos casos, se ha observado que el continuo cambio de personal, incide en la demora de los estudios bio-psico-sociales, mismos que se realizan a requerimiento del juez para la defensa de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, aunque la rotación del personal en los centros y hogares es menor, cuando ésta se presenta tiene efectos negativos sobre la conducta y desempeño de los niños, niñas y adolescentes, quienes deben entablar un nuevo relacionamiento con los nuevos funcionarios, después de haberse acostumbrado e incluso encariñado con los anteriores.

La corta permanencia del personal en los SEDEGES también es negativa en lo que concierne a conocimientos, experiencia y capacitación, ya que muchas veces algunos funcionarios abandonan la institución en el período de aprendizaje, es decir, antes de llegar a conocer a fondo sus temáticas de trabajo. Además, como se mencionará en el siguiente punto, aunque los SEDEGES lleven adelante talleres y capacitaciones constantes para su personal, la permanente rotación de los recursos humanos, dificulta su proceso de cualificación y conocimiento de los procedimientos de trabajo.

"De qué sirve invertir tanto en los recursos humanos cuando después hay tanta rotación de personal. Muchas personas no llegan a especializarse en su área de trabajo, pues no tienen tiempo ni de interiorizarse en su cargo."

Personal de SEDEGES

Los constantes cambios en el personal de estas instituciones, afectan también a la continuidad de sus relaciones con otras instancias vinculadas a su trabajo. La visita a otras instituciones involucradas en la temática de VNA, como son las Brigadas de Protección a la Familia (BPF), las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA), Juzgados de la Niñez y Adolescencia y algunas ONG, entre otras, ha permitido corroborar que su trabajo con SEDEGES se dificulta debido al continuo cambio de personal, habiéndose mencionado que muchos de los avances logrados en cuanto a relacionamiento y coordinación con SEDEGES bajo una dirección, deben ser nuevamente establecidos con el cambio de director.

"Aunque el mecanismo más efectivo es buscar la coordinación y el trabajo conjunto entre todas las instancias, el trabajo coordinado con SEDEGES no es una tarea fácil y tiene que ver con las propias limitaciones de esta entidad y, en particular, el continuo cambio de su personal. Al respecto, un tema muy serio es el manejo político partidario de estas dependencias, que no es únicamente un problema actual, sino un problema que ha estado presente siempre."

Comentarios de personal de una ONG

4.3.4 Incentivos y capacitaciones del personal en los SEDEGES

Si bien los incentivos laborales no son una práctica común en las instituciones públicas, existen varios autores que consideran que algún tipo de reconocimiento a una buena labor, a la puntualidad, al trabajo en horas extras u otro aspecto destacable, puede ser importante para mejorar el desempeño

laboral y promover la permanencia del trabajador en una institución. Varios estudios han demostrado que las "recompensas" en dinero o en especie pueden ser un factor que genere incrementos importantes en la productividad, a través de una mayor motivación y compromiso por parte del personal (Hiam, 1999).

A pesar de lo anteriormente mencionado, la información obtenida del personal en los SEDEGES ha permitido evidenciar que el otorgar incentivos monetarios o en especie a los trabajadores no es una práctica común en estos servicios. En algunos casos los incentivos al personal por parte de los directores o jefes de unidad vienen únicamente a través de felicitaciones verbales. Asimismo, algunos consideran que el buen trato y respeto que la institución brinda al personal es el único y mejor incentivo que se le puede dar. Cabe destacar que en algunas oportunidades, se detectó algún jefe de unidad que habría otorgado reconocimientos a los empleados más destacados, pero no se observó una costumbre establecida y constante.

"No hay ningún tipo de incentivo material para el personal, el mejor incentivo que pueden recibir es la sonrisa de un niño, niña o adolescente y por eso se quedan la mayor parte de los trabajadores en los hogares, pues para esta población ellos son como sus madres y padres."

Personal de SEDEGES

A pesar de que los incentivos son casi inexistentes, los directivos en todos los SEDEGES reconocen la importancia de los mismos, sin embargo, destacan que no existen recursos financieros

suficientes para dar incentivos monetarios o en especie al personal, reconociendo que muchas veces algunos técnicos deben hacer bastantes horas extras⁹⁹ por las cuales no reciben nada a cambio, salvo el reconocimiento del jefe inmediato superior. Por otra parte, también mencionaron que una parte del personal en estos servicios debe viajar largas distancias para llegar a las comunidades y provincias en el área rural, sobretodo para apoyar en la capacitación de defensorías, a pesar de esto, no reciben ningún tipo de compensación o pago monetario extra para cubrir con todas estas erogaciones.

En lo que se refiere a la capacitación del personal, todos los SEDEGES han hecho esfuerzos importantes para brindar este beneficio a través de seminarios, talleres o cursos¹⁰⁰. Si bien se intenta que todo el personal participe en estas capacitaciones, la cobertura no es total debido a que se prioriza en algunas temáticas y grupos de trabajadores, observándose que generalmente asiste el personal en niveles superiores o con mayor responsabilidad. Es importante resaltar, que debido a limitaciones de recursos financieros para capacitación, así como a disponibilidad de tiempo, en SEDEGES Tarija se promueve que la gente que ha asistido a una capacitación replique lo que aprendió en sus unidades, de esta manera la enseñanza recibida beneficia a todos los trabajadores y promueve un mejor trabajo conjunto.

4.3.5 Evaluación del personal de los SEDEGES

La constante evaluación del personal¹⁰¹ es otro factor importante para el buen desempeño de una institución, ya que un adecuado seguimiento a éste coadyuva a que se cumplan los objetivos generales de la institución, además, permite contar con información para mejorar el desempeño de la entidad en términos de eficiencia, honestidad, efectividad y calidad en el servicio¹⁰². A pesar de la importancia de esta temática, las entrevistas a los SEDEGES han permitido detectar cierto desconocimiento por parte de los directores en cuanto a la normativa y lineamientos que se siguen para la evaluación del personal, lo cual conduce a que se tengan distintos enfoques sobre las acciones y metodologías de evaluación a los recursos humanos de la institución.

Este desconocimiento de normas responde nuevamente a la elevada rotación de personal, ya que la mayoría de los directores entrevistados confirmaron que aún no habían llevado adelante ninguna evaluación, indicando desconocer cuáles eran los pasos que se debían seguir para realizar esta labor. En la mayor parte de los casos, las evaluaciones de personal eran identificadas a través de la remisión de informes de actividades por parte del personal a sus jefes inmediatamente superiores. Más allá de esto, en algunos SEDEGES, los directores declararon hacer una evaluación

99 Por ejemplo, en las noches para hacer redadas a los centros de explotación sexual de menores, o en los hogares cuando algún niño, niña o adolescente está enfermo y necesita de cuida

100 Es importante mencionar que, en algunos casos, la capacitación al personal se realiza a través de la Prefectura. La cual, a través de su Departamento de Personal se encarga de buscar y canalizar cursos, talleres y charlas para todo su personal, incluyendo a los de este servicio.

101 La evaluación se puede realizar a través de informes directos o de sus superiores acerca de su desempeño, de plenarios donde se discute el desempeño de los funcionarios, o también desde auto-evaluaciones.

102 Véase el Decreto Supremo N° 26115 del 16 de marzo de 2001, Normas Básicas del Sistema de Administración del Personal, Artículo 22.dos permanentes.

continúa a través del diálogo y observación directa al personal, donde podían detectar los problemas que requerían de una solución rápida.

"La institución no está muy de acuerdo con las evaluaciones por escrito pues puede crear muchas susceptibilidades, más aún la evaluación tiene que ser un espacio de diálogo para mejorar."

Personal de SEDEGES

Se debe mencionar que en SEDEGES Santa Cruz y SEDEGES Pando la evaluación al personal se encuentra a cargo de la Unidad de Recursos Humanos de las prefecturas, demostrando así que son las instancias que presentan un menor grado de desconcentración entre todos los SEDEGES estudiados.

4.4 Coordinación de los SEDEGES con otras instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia

Si bien en los últimos años se han dado notables avances en el establecimiento y expansión del número de instancias que responden a la problemática de VNA, los reducidos recursos financieros y humanos de las mismas debilitan sus relaciones inter-institucionales y de intercambio de información, lo que incrementa el tiempo de respuesta y resolución de los casos denunciados. En este marco, indagar a fondo sobre la naturaleza y dificultades de esta coordinación constituye una tarea importante, pues en la medida en que haya un mejor trabajo conjunto, se podrá responder de manera más oportuna y eficiente a la problemática de violencia.

El objetivo de esta sección es analizar la coordinación que mantienen los SEDEGES con otras instancias vinculadas a la temática de VNA. Cabe mencionar, que para elaborar el presente análisis se visitaron a los actores involucrados en la ruta crítica en todos los departamentos, entre éstos: los Servicios Departamentales de Salud (SEDES) y de Educación (SEDUCA), las Brigadas de Protección a la Familia (BPF), las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA), el Defensor del Pueblo y sus representaciones en cada departamento, los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, los Juzgados de Familia, las Oficialías Mayores de Desarrollo Humano, Secretarías Departamentales de Desarrollo Social o Humano y algunas ONG.

4.4.1 Coordinación con Defensorías de la Niñez y Adolescencia

Una de las principales instituciones con las cuales SEDEGES coordina en la temática de VNA son las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA), las cuales, cuando consideran que se trata de un caso de mucha gravedad, que impide el retorno inmediato del niño, niña o adolescente víctima de violencia a su hogar, se remiten directamente a la Unidad de Asistencia Social del SEDEGES, a fin de solicitar el acogimiento temporal de la víctima en un hogar o casa de acogida hasta que se pueda dar una solución más adecuada a su conflicto.

En algunos SEDEGES se considera que existen dificultades en cuanto a las solicitudes de ingreso de los niños, niñas y adolescentes a los hogares, ya que las recomendaciones de las DNA pueden diferir de aquellas propuestas por estos servicios. Al respecto, muchos SEDEGES han tratado de promover que la internación a una casa de acogida

sea el último recurso, debido a los elevados costos psicológicos que esta decisión puede tener sobre la persona; más aún, algunos servicios se han puesto más estrictos en cuanto al requerimiento de que el ingreso de un niño, niña o adolescente venga acompañado por una orden expresa del Juez de la Niñez y Adolescencia.

El personal de SEDEGES declara que con frecuencia reciben de las DNA a niños, niñas y adolescentes para que sean ingresados en sus hogares, cuando no se agotaron todos los recursos en la búsqueda de su familia extendida¹⁰³ o para dar una solución más conciliadora al problema acaecido. De acuerdo a los SEDEGES, es cada vez mayor el número de niños, niñas y adolescentes que solicitan ingreso a los hogares, si bien responde al incremento en la inestabilidad social y familiar en el país, también puede ser resultado del constante cambio de personal que se da en las DNA, que les impide conocer adecuadamente las normas y procedimientos de trabajo.

Otra limitación que los SEDEGES detectan en las DNA son los escasos recursos humanos y financieros. De acuerdo al personal de estos servicios, algunas alcaldías brindan poco apoyo a las defensorías, dando prioridad al gasto en infraestructura y en proyectos productivos. En algunos departamentos donde las comunidades están dispersas, el personal de las DNA no tiene medios de transporte suficientes para realizar las investigaciones necesarias, teniendo, en algunos casos, que acoger temporalmente en sus propias

casas a niños, niñas o adolescentes que han sido víctimas de violencia o maltrato. Otro problema recurrente en las DNA, es la falta de capacitación o preparación profesional de su equipo, lo que puede responder a los bajos sueldos y salarios que perciben, encontrándose en casos extremos entre Bs300 y Bs400 al mes¹⁰⁴.

Adicionalmente, algunos SEDEGES han mencionado dificultades con los informes psicológico y social que remiten las DNA para solicitar el acogimiento de los niños, niñas y adolescentes en los hogares. De acuerdo a la información obtenida, en algunas ocasiones estos informes presentan vacíos en su información, impidiendo así la toma de decisiones. Este problema es particularmente importante en el caso de las DNA que se encuentran en provincias, donde no existe tanto personal especializado como ser psicólogos o trabajadores sociales, aspecto que obliga al personal de SEDEGES a desplazarse para brindar la atención correspondiente.

En relación a estos desplazamientos, los SEDEGES también destacaron la falta de coordinación que existe entre algunas DNA, sobretudo de las provincias, y que contribuye a revictimizar al niño, niña o adolescente maltratado. De acuerdo a la modalidad de trabajo establecida por estas instancias, cualquier denuncia que se presente debe ser remitida para su atención a la DNA más cercana al domicilio de la víctima, esto hace que, en algunos casos, las víctimas deban trasladarse más de una vez antes de ser atendidas.

103 En caso de que el maltrato o violencia se haya producido al interior del hogar y se vea por conveniente sacar al niño, niña o adolescente de su núcleo familiar para preservar su seguridad, las DNA tratarán de encontrar otro familiar o responsable para hacerse cargo del niño, niña o adolescente. Como indica la Ley N° 2026, de 27 de octubre de 1999, Código Niña Niño Adolescente, Artículo 209, sólo ante la inexistencia de padres o responsables, la DNA deberá solicitar ante el Juez de la Niñez y Adolescencia su integración a un hogar sustituto.

104 De acuerdo al CNNA, la defensorías estarán integradas por profesionales idóneos en las disciplinas acordes con los servicios que presten. En áreas rurales, donde no sea posible contar con profesionales, los gobiernos municipales deberán contratar personal capacitado e idóneo (Artículo 199).

En el caso de las provincias, la situación es aún más complicada, dado que cuando no hay una defensoría en la misma comunidad, a pesar de haber otra defensoría más cercana en otra provincia, se deriva el caso a SEDEGES para que éste vaya personalmente a atender, implicando el desplazamiento de su personal a distancias a veces importantes.

La visita a las DNA y la información recabada de su personal ha permitido confirmar la restricción de recursos humanos y financieros que enfrentan, observándose que pocas cuentan con los espacios físicos adecuados para brindar apoyo a las víctimas de violencia¹⁰⁵, así como con los recursos humanos y medios de transporte para poder agotar todos los recursos en la investigación de antecedentes familiares de los niños, niñas y adolescentes, sobretodo de aquellos que viven en el área rural. Por otra parte, dado que existe un constante cambio de personal y los procesos de contratación son lentos y burocráticos, existen DNA que declararon no contar con un equipo multidisciplinario, siendo atendidas únicamente por uno o dos profesionales, con el apoyo de algunos bachilleres o egresados no remunerados.

Adicionalmente, el personal de las DNA declaró que, a pesar de mantener buenas relaciones con SEDEGES, es posible que exista duplicidad en cuanto a los informes psicológicos, sociales y legales que ambos realizan. Esta duplicidad se presenta porque antes del ingreso de un niño, niña o adolescente a un hogar, las DNA realizan un estudio psicológico y social del mismo, el cual es

elaborado nuevamente por SEDEGES cuando esta población ingresa a sus casas de acogida. Esta duplicidad de informes si bien puede contribuir a descubrir nuevos aspectos o dimensiones del maltrato, también puede contribuir a revictimizar a los niños, niñas y adolescentes, implicando también un mayor gasto de recursos financieros y humanos para ambas instituciones.

4.4.2 Coordinación con Juzgados de la Niñez y Adolescencia

De acuerdo al CNNA la integración de un niño, niña o adolescente en un hogar sustituto, será de carácter excepcional y transitorio, y sólo procederá mediante resolución del Juez de la Niñez y Adolescencia (JNA)¹⁰⁶. A pesar de esto, como se mencionó anteriormente, generalmente esta población en riesgo es remitida por la DNA a SEDEGES e ingresa directamente a los hogares, siendo SEDEGES el encargado de comunicar de este ingreso al juzgado en menos de 72 hrs.

Algunos SEDEGES han justificado este procedimiento argumentando que algunos de los casos que reciben requieren de una respuesta inmediata, sobretodo en lo que respecta a niños, niñas y adolescentes que se encuentran extraviados, que han sido abandonados o que sufrieron malos tratos y agravados por parte de sus progenitores. El personal de SEDEGES indica que dado que los juzgados no trabajan los fines de semana y dado que el número de JNA¹⁰⁷ en sus departamentos es reducido, obtener una orden de institucionalización de los mismos puede ser

105 En muchos casos los ambientes de atención que brindan las DNA son poco cálidos, además la atención y denuncia se realizan en un mismo ambiente, lo que quita mucha privacidad y seguridad a la víctima para realizar su denuncia.

106 Ver Ley N° 2026, de 27 de octubre de 1999, Código Niño, Niña y Adolescente 1999, Artículos 39 y 40.

107 En el caso de El Alto por ejemplo, sólo existe un Juez de la Niñez y Adolescencia.

un proceso que demore varios días, cuya espera podría poner en riesgo la vida de estas personas.

Por su parte, los jueces reconocen que el reducido número de JNA en todo el país puede ser uno de los factores que demore la emisión de órdenes de acogimiento o que retrase la resolución legal de los conflictos de violencia en contra de la niñez y adolescencia. Por ejemplo, en la ciudad de Tarija

existe apenas un solo JNA, al igual que en la ciudad de Cobija, en la ciudad de Cochabamba y La Paz existen 2 JNA, además, en este último departamento, los jueces señalaron que tienen a su cargo alrededor de 1.500 procesos que atender en total. Como se observa en la tabla a continuación (Tabla 4-3), el número de juzgados no siempre está en relación directa con la población del departamento.

Tabla 4-3. Número de juzgados de la niñez y adolescencia por departamento

Departamento	Nº. de Juzgados de la Niñez y Adolescencia	Población Total de Niñez y Adolescencia en el Departamento (2006)
La Paz	2 (Ciudad capital) 1 (El Alto)	1.101.870
Cochabamba	2 (Ciudad capital) 1 (Quillacollo)	745.816
SantaCruz	3 (Ciudad capital)	548.114
Tarija	1 (Ciudad capital)	202.174
Pando	1 (Ciudad capital)	33.234

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial y Proyecciones de Población INE

Otra relación importante entre los SEDEGES y los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, se da a través de los procesos legales que se siguen en defensa y resguardo de los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia. En este marco, la principal tarea de los SEDEGES es elaborar informes bio-psico-sociales a requerimiento del juez, los cuales brindan mayor información acerca del conflicto y del contexto familiar, para así determinar cuál debería ser la sanción y qué medidas adoptar con respecto al

niño, niña o adolescente. De acuerdo a muchos JNA, el constante cambio de personal en SEDEGES, incide sobre la calidad de los informes que se realizan, pues muchos de estos estudios están incompletos y presentan información que no ayuda para la toma de decisiones.

Adicionalmente, un aspecto que ha sido destacado por los jueces como posible causa de la demora observada en la resolución de los conflictos, es el costo en la elaboración de los informes bio-psico-

sociales y que se cobra a todos aquellos niños, niñas y adolescentes que no viven en los hogares. La información provista por los SEDEGES indica que el costo de este estudio oscila entre los Bs40 y Bs200, aunque en el caso de familias de bajos recursos, las trabajadoras sociales de los SEDEGES hacen un informe socio-económico para otorgar un descuento. A pesar de esto, aún al otorgar el descuento, siempre existe algún tipo de costo para la familia, lo que puede contribuir a demorar los procesos judiciales hasta que los hogares consigan los recursos económicos para pagarlo o hasta que SEDEGES haga el estudio pertinente para otorgar el descuento.

4.4.3 Coordinación con las Brigadas de Protección a la Familia

Las Brigadas de Protección a la Familia (BPF) son una de los principales referentes de la población a la hora de pedir auxilio y presentar denuncia en caso de violencia contra la niñez y adolescencia y, principalmente, contra la mujer. A pesar de esto, al no existir una política institucional clara de relacionamiento hacia fuera, emanada de las instancias superiores de la Policía Nacional, las Brigadas de Protección a la Familia no mantienen una coordinación planificada con las otras instituciones vinculadas en la ruta crítica de violencia contra la niñez y adolescencia, lo que puede afectar la eficiencia e impacto de sus actuaciones (Defensor del Pueblo, 2002).

Aún cuando el marco legal no establece claramente una coordinación entre las BPF y los SEDEGES, ambas instituciones se relacionan a través del acogimiento de niños, niñas y adolescentes en los

hogares, a los cuales se remiten directamente las BPF. De acuerdo al personal policial, la mayoría de las instancias involucradas en la ruta crítica de violencia no trabajan en los horarios en los que la violencia contra la niñez y adolescencia aumenta, como son los fines de semana, por la noche, feriados y fechas festivas y de acontecimientos públicos, entre otros. Esta situación obliga a las BPF a prestar servicios que no están contemplados dentro de sus funciones, como es el cuidado y atención de los niños, niñas y adolescentes maltratados, aunque de acuerdo al caso realizan personalmente trámites ante hogares, parroquias y otros servicios para su acogimiento (Defensor del Pueblo, 2002).

Una de las principales dificultades que enfrentan las BPF es que muchos hogares no quieren aceptar a los niños, niñas y adolescentes que ellas remiten, ya que no tienen el espacio suficiente para recibirlos o exigen que se haga la internación a través de SEDEGES o con una orden expresa del juez. Si bien, como se dijo anteriormente, los procedimientos formales establecen estas condiciones, las brigadas cuentan con pocos recursos, tanto de equipamiento como de infraestructura, para poder atender temporalmente a esta población, siendo su mayor preocupación los pocos centros especializados que existen para acoger, transitoriamente, a mujeres, niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia.

La visita a las brigadas en los cinco departamentos analizados ha permitido observar que, en su mayoría, estas instancias no tienen infraestructura propia y que, aunque reciben algunas donaciones

monetarias y en especie, sus instalaciones son precarias y poco adecuadas para albergar a los más jóvenes. En muchas ocasiones los niños, niñas y adolescentes deben pasar la noche en habitaciones frías, durmiendo en colchones habilitados en el suelo y cerca de sus propios agresores. Al mismo tiempo, las víctimas deben presenciar la denuncia de otros crímenes y delitos que llegan a las BPF en las noches.

La alimentación de los niños, niñas y adolescentes que llegan a las brigadas es otra limitación, ya que no existe un presupuesto específico asignado para este concepto, teniendo las oficiales que poner el dinero de su propio bolsillo para brindar algo de alimentación a estas personas. Adicionalmente, el personal de las BPF afirma que es delicado y difícil atender a las víctimas de violencia y que, en su mayoría, no se cuenta con un equipo multidisciplinario para dar atención psicológica inmediata a estas personas. Al respecto, algunos SEDEGES han destacado que la atención inicial que reciben los niños, niñas y adolescentes en estas instancias policiales puede ser un poco fría e impersonal, lo cual puede coartar a la persona presentar su denuncia, por la falta de confianza y calidez en el servicio.

En cuanto a los sistemas de información o registros de los casos de violencia atendidos por las BPF, la gran mayoría de estas instituciones aún carecen de los medios informáticos suficientes para registrarlos y sistematizarlos adecuadamente. Al igual que ocurre en los hogares de acogida, un peligro importante de esta limitación es que la información puede llegar a deteriorarse o incluso, en algunas circunstancias, extraviarse. Cabe

mencionar que esta última situación, no sólo se presenta en las BPF, sino también en las DNA¹⁰⁸, dado que en algunas ocasiones se han presentado quejas por parte de los denunciados de que se habrían extraviado sus denuncias, siendo una de las principales falencias que las víctimas no cuentan con una constancia escrita de la denuncia que han presentado.


4.4.4 Coordinación con Organizaciones No Gubernamentales y Religiosas

En los últimos años, las organizaciones religiosas y no gubernamentales han jugado un papel importante en la prevención y atención de los casos de violencia, brindando servicios de atención directa a través de centros y hogares delegados y otorgando servicios complementarios de concientización a la población, apoyo familiar y atención psicológica a víctimas de violencia. De acuerdo a la información recabada, la percepción general de estas instancias es que el sector social y, en particular, la niñez y adolescencia, es una de las temáticas más relegadas en el presupuesto público, considerándose como un sector un tanto residual en las políticas del Estado.

En cuanto a su relación con SEDEGES, si bien algunas ONG mantienen cierta coordinación con estas instancias a través de la administración delegada o por convenio de algunos centros y hogares, el trabajo conjunto entre las mismas es reducido, ya que una de las principales limitaciones que las instituciones no gubernamentales encuentran es el constante cambio de personal en SEDEGES, que impide un trabajo sostenido.

Asimismo, destacan que los procesos burocráticos característicos de las instancias públicas, impiden agilizar las actividades conjuntas y facilitar algunos procedimientos.

Otra de las limitaciones que encuentran las ONG e instituciones religiosas en su coordinación con SEDEGES, es la reducida existencia de políticas claras que emanen del Estado Boliviano dirigidas a la Niñez y Adolescencia y, en particular, que se focalicen en la problemática de violencia. Por estas razones, afirman que existen muchos vacíos en cuanto a la atención de los casos de violencia o maltrato, ya que el trabajo coordinado entre todas las instancias públicas que intervienen en la ruta crítica de violencia es complejo, pues cada una adopta acciones aisladas y puntuales, no respondiendo así integralmente a la problemática.

Si bien muchas ONG se encuentran a cargo de hogares de administración delegada o por convenio, el personal de estos organismos menciona como una debilidad, el escaso control que reciben los hogares delegados por parte de SEDEGES, ya que su control se circunscribe a algunos aspectos administrativos financieros. De acuerdo a la información recabada, aunque la escasez de personal en SEDEGES les impide realizar mayores evaluaciones y controles, existen altos riesgos de que los niños, niñas y adolescentes reciban una atención deficiente en estos hogares, siendo incluso posibles víctimas de maltrato o violencia al interior de los mismos. 



5

Los hogares dependientes de los SEDEGES

5

Una de las labores más importantes que realizan los SEDEGES en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia (VNA), está relacionada con la atención que brindan a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, que son acogidos, de manera temporal o permanente, en centros y hogares administrados por estos servicios. A fin de dar a conocer más a fondo la labor de los SEDEGES en esta temática, el presente capítulo realiza una descripción de las principales características y particularidades de los hogares de niños, niñas y adolescentes dependientes de estos servicios. Este análisis pretende llamar la atención sobre algunos problemas y aspectos específicos que necesitan ser atendidos, a fin de mejorar la calidad de vida de la población que vive en estas casas de acogida.

5.1 Los hogares administrados por los SEDEGES y sus objetivos

En los últimos años la problemática del maltrato contra la niñez y adolescencia y la consecuente

acogida de esta población en hogares ha sido importante, esto como consecuencia, entre otros factores, de la mayor inestabilidad familiar y social a la cual se enfrenta el país, particularmente, en las áreas urbanas de cada departamento. Si bien no se ha podido establecer con exactitud la cantidad total de población acogida en hogares, según datos proporcionados por los SEDEGES, en el año 2007 el departamento que mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes acoge es Santa Cruz (7.000), seguido de Cochabamba (3.000), por el contrario, el departamento con menor población en hogares es Pando (22).

El número total de hogares de acogimiento, tanto de administración directa como delegada, en los departamentos visitados asciende a 158, estando la mayoría de ellos concentrados también en los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba (Tabla 5-1). Es importante mencionar, que aunque no se cuenta con información precisa respecto a la distribución de estos hogares por área urbano-rural, la mayor parte de los mismos se encuentra en el área urbana y, en particular, en las ciudades capitales de cada departamento, lo cual deja

desprotegida a la población rural, obligando a que muchos niños, niñas y adolescentes, en situación de

riesgo social, deban desplazarse fuera de sus provincias.

Tabla 5-1. Número de hogares para niños, niñas y adolescentes desagregados por tipo de administración y departamento

SEDEGES	Tipo de Administración			Total de Hogares	Total de Niños, Niñas y Adolescentes Acogidos
	Directa	Delegada	Por Convenio		
La Paz	14	3	14	31	4.800
Cochabamba	8	43	0	51	3.000
Tarija	7	3	0	10	900
SantaCruz	0	65	0	65	7.000
Pando	1	0	0	1	22
Número total	30	114	14	158	

Fuente: Elaboración propia con información de SEDEGES

Debido al importante número de hogares que existen a lo largo del país y dada la limitación en los tiempos de visita a cada departamento, para la elaboración del presente estudio se visitaron sólo algunos hogares (Tabla 5-2). A partir de la información recabada en éstos, así como de aquella

ofrecida por funcionarios del SEDEGES, el análisis presenta de manera general información que es común a todos los hogares visitados, complementando la misma con experiencias particulares de cada uno de hogares.

Tabla 5-2. Lista de hogares de niños, niñas y adolescentes visitados en cada departamento por tipo de administración y población atendida

Departamento	Nombre del Hogar	Tipo de Administración	Población Atendida
La Paz	Félix Méndez Arcos	Directa	14-18 años (varones)
La Paz	José Soria	Directa	7-12 años (mixto)
Cochabamba	María Cristina	Delegada	Discapacitados
Cochabamba	Alejandro Magno (Ciudadela)	Directa	1-16 años (mixto)
Tarija	Nueva Esperanza	Directa	12-18 años (varones)
Tarija	Sagrada Familia	Delegada	0-6 años (mixto)
Tarija	Moisés Navajas	Delegada	6-18 años (mujeres)
SantaCruz	Mano Amiga	Delegada	6-15 años (mixto)
SantaCruz	San José	Delegada	Discapacitados
SantaCruz	Virgen de Fátima	Delegada	0-5 años (mixto)
Pando	Cobija	Directa	2-14 años

Fuente: Elaboración propia con información de SEDEGES

Si bien cada uno de los hogares posee una misión, visión y objetivos particulares que responden no sólo a la naturaleza específica de su población atendida, sino también al tipo de administración que tienen y quién asume esta tarea (iglesia, entidades privadas u ONG), en todos ellos se persigue un objetivo común que consiste en dotar de protección inmediata a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, a fin de restituir los derechos de esta población y favorecer el desarrollo pleno de sus potencialidades y capacidades.

Con base en este objetivo y con algunas pequeñas variaciones, todos los hogares proporcionan alimentación y atención médica a los niños, niñas y adolescentes, asimismo, cuando su población se encuentra en edad escolar se les brinda apoyo educativo tratando de garantizar su asistencia a la escuela. Los hogares también ofrecen servicios de atención psicológica, en especial para aquellos que han sido víctimas de violencia o maltrato, realizando

un trabajo social con todos los residentes a fin de hacer seguimiento a su historial y, en caso de ser posible, trabajar con su familia para la reinserción.

Se debe mencionar que en todos los SEDEGES se resaltó la importante labor de las instituciones religiosas en la atención de niños, niñas y adolescentes que viven en estas casas de acogida, ya que estas instituciones están en su mayoría a cargo de los hogares por convenio o de administración delegada. Al respecto, una parte importante del personal en los SEDEGES, considera que los hogares a cargo de grupos religiosos brindan una atención más cálida a la niñez y adolescencia, sobretodo dotándoles de buena infraestructura e inculcándoles valores humanos y buenos hábitos.

Adicionalmente, en algunos SEDEGES¹⁰⁹ se resaltó que existe una buena atención en los hogares que están a cargo de personas que alguna vez vivieron en la calle o en alguna casa de acogida, los cuales al

109 SEDEGES Santa Cruz y SEDEGES Cochabamba.

reinsertarse a la sociedad deciden colaborar con esta causa haciéndose cargo de un hogar. Esto se debe a que estas personas experimentaron en carne propia la realidad que viven estos niños, niñas y adolescentes, tienen una mayor sensibilidad en el trato a los mismos y trabajan bastante en el componente de formación personal a través de charlas y talleres.

5.2 Las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes que viven en los hogares

La población que vive en los hogares no es homogénea, esto se puede comprobar a través de las diversas causas registradas para el ingreso de esta población a las casas de acogida. De acuerdo a la información recabada, el ingreso de niños, niñas y adolescentes a estos hogares tiene múltiples motivos, muchas veces interrelacionados entre sí, siendo difícil detectarlos en una primera instancia, ya que salen a luz sólo en la medida en que estos jóvenes adquieren confianza con sus nuevos protectores (Hogar Mano Amiga, 2006).

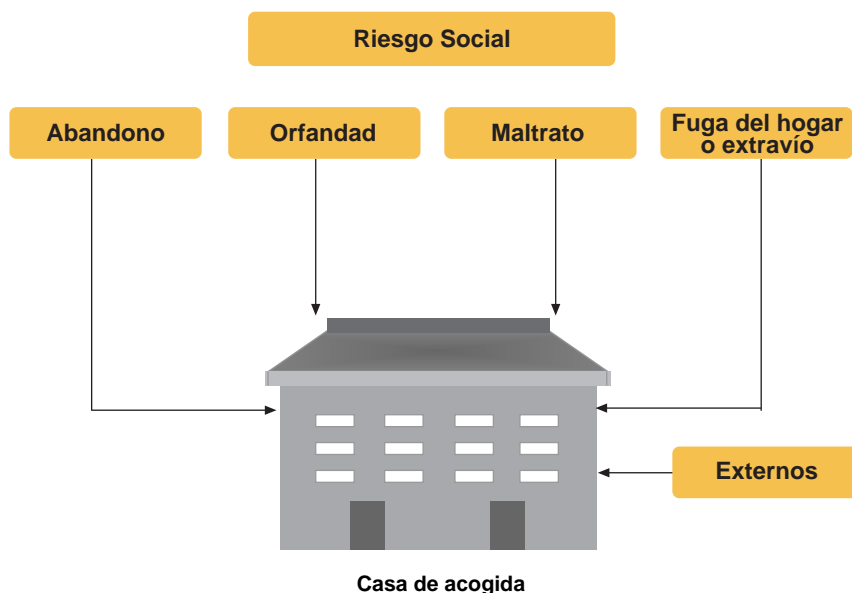
La mayoría de los niños, niñas y adolescentes que ingresan a los hogares presenta condiciones de elevado riesgo o vulnerabilidad social. A su ingreso al hogar, la mayor parte de esta población presenta bajos niveles de nutrición, malas condiciones de salud

física y psicológica, asimismo, manifiestan una fuerte demanda de afecto y atención, baja autoestima, presentando retraso en su desarrollo, desconfianza y tristeza (Infante, 2004).

De acuerdo a datos de la Casa de Acogida Mano Amiga, en el departamento de Santa Cruz, si bien los motivos de ingreso al hogar son múltiples, la mayor parte de los casos constituyen niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social (48%), dentro de las cuales se incluyen, todos aquellos niños y niñas que se encuentran en grave peligro físico-moral. Asimismo, existe otro importante porcentaje de esta población que fueron ingresados por problemas de extravío (29%) y fuga del hogar (10%), los cuales en su mayoría tienen un trasfondo de conflicto familiar.

Siguiendo un patrón similar, la información del Hogar Nueva Esperanza en el departamento de Tarija nos indica que del total de niños y adolescentes internos un 20% ha sido acogido por abandono u orfandad y un 80% ha sido internado por una variedad de problemas, entre éstos: el maltrato físico o moral directo de sus padres, tutores, padrastros o madrastras, el cual muchas veces es ocasionado por problemas de alcoholismo o drogadicción, llegando en algunos casos extremos a la violencia sexual. Por otra parte, el hogar también recibe a niños y niñas de la calle, entre otros.

Figura 5-1. Principales motivos de acogimiento en los hogares



Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a personal de hogares

Si bien las tipologías antes mencionadas son las más comunes, es importante mencionar que varios de los hogares visitados atienden a una "población externa", la cual está compuesta por niños, niñas y adolescentes que, aunque tienen una familia propia, se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad y riesgo, ya sea debido al bajo nivel de ingresos de su hogar o por problemas de discapacidad o enfermedad de sus padres o tutores, que impide a los mismos brindar un cuidado adecuado a sus hijos e hijas. En todos estos casos, son los propios padres los que solicitan al hogar el acogimiento temporal del niño, niña o adolescente sólo durante el día.

En el Hogar Cobija, del departamento de Pando, aproximadamente entre 10 a 12 de los 30 niños,

niñas y adolescentes acogidos reciben alimento diario por parte del SEDEGES considerándolos como beneficiarios externos, 3 de los cuales poseen padres no videntes. Esta población además de recibir el alimento diario durante todo el año también participa en las actividades del hogar, como ser en Navidad, cuando reciben ropa y regalos. En el Hogar Mano Amiga de Santa Cruz 8 niños y niñas de un total de 66 solicitaron ser cuidados durante el día (también como beneficiarios externos), dado que provienen de familias de escasos recursos.

A lo largo de la visita a los diferentes hogares ha sido también evidente que se trata de no discriminar a ningún niño, niña o adolescente por su procedencia o lugar de origen (Recuadro 9), pudiéndose observar en algunas casas de acogida la presencia de

menores de 18 años procedentes del área rural. En el Hogar Nueva Esperanza de Tarija, la mayor parte de la población originaria del área rural ha sido derivada a través de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia y está compuesta principalmente por menores de 18 años que en un intento fallido de buscar trabajo migraron a la ciudad capital y terminaron siendo niños de la calle o quedaron desamparados.

De acuerdo al personal de la Casa de Acogida Mano Amiga en Santa Cruz, es difícil determinar con precisión la procedencia de los niños, niñas y adolescentes que viven en su hogar, ya que la mayor parte de los mismos no tienen documentación confiable. Según sus estimaciones, del total de casos atendidos un 79% proviene del área urbana, un 12% del área rural y un 8% de otros departamentos. A pesar de esta clara división, la experiencia les indica que la mayoría de los internos que vienen del área urbana son de otros departamentos y de las provincias, los cuales provienen de familias migrantes recientemente

instaladas en algún barrio periférico de la ciudad de Santa Cruz. Asimismo, en el caso del Hogar Cobija en Pando de un total de 30 niños, niñas y adolescentes atendidos¹¹⁰, 8 provienen del área rural, mientras que en el hogar Alejandro Magno (Ciudadela SEDEGES) de Cochabamba aproximadamente 10 niños de un total de 35 vienen del área rural.

Cabe mencionar que los casos de procedencia de otros departamentos y del área rural representan una doble dificultad en lo que respecta a su resolución. Por una parte, resulta una tarea difícil hacer un seguimiento familiar, por otra parte, existe poco apoyo financiero de parte de las instituciones públicas para el traslado de estos niños, niñas y adolescentes a sus respectivos departamentos o provincias. En el caso del Hogar Mano Amiga, dada la importancia que otorgan a que el niño o niña retorne con su familia, en muchos casos la propia institución ha tenido que asumir todos los costos que se requieren para trasladar a un niño o niña a su lugar de procedencia.

Recuadro 9. Enfoque de interculturalidad en la atención a niños, niñas y adolescentes en los hogares

Debido a la presencia de niños, niñas y adolescentes procedentes de distintas áreas geográficas (urbana y rural) en los hogares, una de las interrogantes al iniciar el estudio era si estas casas de acogida incorporaban alguna visión intercultural en su accionar, a fin de dar una atención que responda a la diversidad cultural. La experiencia en todos los departamentos ha demostrado que la diversidad de costumbres y culturas no ha sido vista como una dificultad a la hora de trabajar con esta población, al respecto, todos los SEDEGES han recalcado que se intenta dar un trato igualitario a todos sin provocar ningún tipo de discriminación.

A pesar de que no existe un trabajo específico en la temática de interculturalidad, ha sido posible detectar que en departamentos con mayor población indígena existen intentos por incorporar actividades especiales, que respondan a las diversas costumbres de los niños, niñas y adolescentes. En este marco, se observó que en algunos hogares de La Paz se realizaron actividades como el tradicional ajtapi que es una tradición aymara que

110 Considera la población tanto interna como externa.

consiste en formar una mesa común para compartir sus alimentos. Asimismo, en el caso Tarija, aunque en la mayoría de las provincias se habla el español, dentro del equipo de SEDEGES existe una trabajadora social que habla algunas de las lenguas originarias de la región y brinda apoyo en la comunicación que mantiene esta institución con las provincias.

En el caso de Santa Cruz, el trabajo con el tema de interculturalidad se ha concebido desde el punto de vista de mantener, ante todo, la cercanía del niño, niña o adolescente con su lugar de origen. SEDEGES Santa Cruz reconoce que existe una diferencia notoria en cuanto a culturas y realidades entre el área urbana y rural, por lo cual aunque no se cuenta con muchos hogares en provincias (20 aproximadamente), se intenta que los niños, niñas y adolescentes provenientes de áreas rurales permanezcan en estos hogares. En el caso de que no existan hogares en su provincia se los traslada dentro de su misma región a otra provincia cercana.

Se debe destacar que debido al contexto político y social que enfrenta el país actualmente, de defensa a la diversidad regional, se pudo detectar cierta precaución en algunos departamentos al hablar del tema intercultural. Una parte de los entrevistados mencionó que incorporar una visión intercultural en los hogares podría generar una mayor desigualdad y exclusión en la niñez y adolescencia. En este marco, se considera que la interculturalidad no debería implicar únicamente la incorporación de un idioma o de ropa diferenciada, sino que más bien debería conducir a la recuperación de valores pasados de reciprocidad, que sean sanos e incluyentes. Para algunos funcionarios los niños y niñas más pequeños que viven en los hogares no realizan ninguna distinción por cultura o raza, pues a sus ojos todos son iguales, razón por la cual no se ve como necesario incorporar tratos diferenciados.

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a personal del SEDEGES.

Otro problema que se observa en la mayor parte de los hogares, es la prolongada estadía de algunos niños, niñas y adolescentes en estas instituciones, pese a que el acogimiento de acuerdo al CNNA¹¹¹ debería ser de carácter temporal o transitorio. Aunque en algunos departamentos el personal de SEDEGES ha tomado conciencia de que la internación debe ser el último recurso, dadas las secuelas y traumas que esto puede dejar en la persona, en algunos hogares el tiempo de acogimiento es incluso mayor a 6 años, lo cual de acuerdo a su personal puede atribuirse a que los procesos de resolución de los casos pueden ser burocráticos y lentos. En algunos casos incluso se observa que para gran parte de la población que ingresó a los hogares por algún problema de

gravedad no se está siguiendo ningún proceso judicial en contra de sus agresores, quedando estos niños, niñas y adolescentes completamente olvidados después de haber sido remitidos a estas casas de acogida.

Por otra parte, algunos niños, niñas y adolescentes están siendo ingresados a las casas de acogida sin la debida resolución del Juez de la Niñez y Adolescencia¹¹². Esto ocurre cuando el personal de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) o de las Brigadas de Protección a la Familia (BPF) considera que se trata de casos de mucha gravedad, donde la espera para la obtención de esta resolución puede ser crítica en el bienestar del niño, niña o adolescente. En consecuencia, un

111 Para mayor detalle ver Ley N° 2026, de 27 de octubre de 1999, Código del Niño, Niña y Adolescente, Artículo 40.

112 De acuerdo al Código Niña, Niño y Adolescente, en su artículo 39, la integración de todo niño, niña o adolescente en un hogar sustituto sólo procederá mediante resolución del Juez de la Niñez y Adolescencia.

porcentaje de la población que vive en los hogares tiene familia extendida o ampliada, lo que implica que no se encuentran totalmente desamparados¹¹³, teniendo en algunos casos los hogares que buscar directamente a esta familia¹¹⁴.

Por otra parte, en algunos departamentos se ha detectado preocupación por parte de SEDEGES y del personal de los hogares, en lo que respecta a la atención de aquellas personas mayores a 18 años, sobretodo de las personas con discapacidad, ya que de acuerdo a la Ley, dejan de ser sujetos de protección¹¹⁵. Para muchas personas entrevistadas, es difícil y delicado quitar el apoyo a esta población, pues se encuentran en una etapa de formación que puede ser crucial para determinar sus oportunidades futuras. A pesar de esto, el presupuesto es escaso o casi nulo para iniciativas que respondan a esta problemática.

En algunos casos se ha visto que los hogares, en la medida de sus posibilidades, continúan brindando cobijo y comida a algunos jóvenes, mientras éstos terminan sus estudios, en otros casos, se les da apoyo en su inserción al mercado laboral. Vale la pena destacar que, en el departamento de Tarija, la dirección de SEDEGES está elaborando un proyecto denominado "Adopta a un hermano", a través del cual se pretende brindar apoyo a estos jóvenes para que puedan finalizar sus estudios, a

cambio de que los mismos den soporte educativo a otros niños y niñas en el hogar.

Otro problema presente en algunos hogares es la convivencia de poblaciones con características muy diferenciadas, tal es el caso del acogimiento de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, en hogares donde viven niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo social. La población infractora, por sus características, puede representar un riesgo grande para el resto de la población del hogar, ya que si no existe un adecuado control de los mismos, podría generar actos de violencia al interior de estas casas de acogida (Recuadro 10). También es un problema el albergue de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia sexual y de violencia sexual comercial, y otras tipologías complejas, que no permiten entender y atender de manera adecuada a las víctimas de estas diferentes problemáticas. Finalmente, dentro de la heterogeneidad en la población de los hogares, también se considera el acogimiento de personas con capacidades especiales, en hogares que no cuentan con la infraestructura adecuada para brindarles servicios, ya que son hogares especializados en atender a niños, niñas y adolescentes con diferentes problemáticas (abandonados, huérfanos, víctimas de violencia, etc.).

113 Según el citado Código Niña, Niño y Adolescente, en su artículo 27, todo niño, niña y adolescente tiene derecho a desarrollarse y educarse en el ambiente de afecto y seguridad que le brinde su familia de origen y, excepcionalmente, en una familia sustituta, sin poder ser separado de esta familia, salvo en circunstancias especiales que sean determinadas por el Juez, previo proceso y con la finalidad de protegerlo.

114 Como ya se mencionó anteriormente, si bien este rol es de las DNA, la escasez de recursos en estas instancias les impide buscar a la familia ampliada o extendida.

115 Véase Ley N° 2026, de 27 de octubre de 1999, Código del Niño, Niña y Adolescente, Artículo 2.

Recuadro 10. Violencia o maltrato en contra de la niñez y adolescencia que vive en los hogares

Si bien los hogares son instituciones cuya misión es proveer cuidado, guía, soporte y protección a la población que ha sido acogida, algunos de los niños, niñas y adolescentes que viven en estas instituciones, en particular aquellos que sufren algún tipo de discapacidad, pueden enfrentar un mayor riesgo de sufrir violencia o maltrato con respecto a aquellos que viven en su propio núcleo familiar. Estudios en varios países han demostrado que la niñez y adolescencia institucionalizada en estos centros constantemente es víctima de violencia o malos tratos ya sea por parte de sus cuidadores o de la propia población con la cual conviven (Pinheiro, 2006).

El maltrato o violencia que pueden sufrir la niñez y adolescencia al interior de los hogares puede tener efectos negativos en el progreso de esta población, como el rezago en su desarrollo, daños físicos y psicológicos irreversibles, que incrementan a futuro la probabilidad de suicidio y de involucramiento en actividades criminales o delictivas. A pesar de estos efectos, muchos de estos abusos pasan desapercibidos ante los ojos de la sociedad, dado que las víctimas pueden estar temerosas de denunciar, asimismo, la falta de conciencia en la población en general respecto a la realidad que viven estos niños, niñas y adolescentes en los hogares, hace que su situación permanezca casi invisible.

En el caso boliviano, los SEDEGES registran pocas denuncias de maltrato por parte de los educadores hacia los niños, niñas y adolescentes, por tanto, cabe la posibilidad de que en algunos casos éstos se mantengan ocultos, pero sí se presentan algunos problemas en cuanto a abusos y malos tratos entre la misma población acogida. De acuerdo a algunos estudios, uno de los principales factores que contribuye a la violencia entre la niñez y adolescencia que vive en los hogares, es la escasa segregación o separación de la población con diferentes causas de acogimiento. Muchos niños, niñas y adolescentes que han sido acogidos por problemas de abandono, orfandad o maltrato en el hogar, se ven obligados a vivir bajo el mismo techo que quienes fueron ingresados por problemas de conductas delictivas o violentas, comúnmente conocidos como niños, niñas y adolescentes infractores o en conflicto con la ley.

Un claro ejemplo del elevado riesgo que puede existir al juntar poblaciones distintas, se presentó en uno de los hogares visitados, donde un niño fue víctima de violación sexual por parte de un adolescente infractor que fue ingresado de manera transitoria por la DNA. A raíz de este problema, el SEDEGES en este departamento se ha puesto más estricto en cuanto al ingreso al hogar de niños, niñas y adolescentes que no posean una orden expresa del juez. Sin embargo, la escasa infraestructura para acoger a esta población es uno de los mayores problemas que se enfrenta. En el caso de Pando, por ejemplo, debido a que sólo se cuenta con un hogar, éste debe acoger a menores de 18 años en conflicto con la ley, los cuales a pesar de ser mantenidos bajo vigilancia, son considerados como de elevado riesgo para el resto de la población.

El tema de maltrato al interior de los hogares, no sólo está presente en hogares que acogen a poblaciones diferenciadas, sino que se presenta principalmente en aquellos centros específicos para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley. Cabe destacar que los centros donde se los acoge no son penitenciarios, sino que tienen una connotación de rehabilitación, por lo cual, generalmente los jóvenes duermen en habitaciones comunes y comparten todos juntos. Lamentablemente, hay dos tipos de población: la de guarda y la de sentencia, siendo la diferencia entre estas dos que la segunda ya ha recibido una sentencia y generalmente son chicos de mayor

peligrosidad. De acuerdo al personal de SEDEGES, lo ideal sería tener dormitorios individuales en estos centros, ya que una parte de la población y también los educadores se encuentran en una situación riesgosa; sin embargo, no existen los fondos ni los esfuerzos para realizar estas mejoras.

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a personal de SEDEGES.

5.3 Niñez y adolescencia con capacidades especiales en hogares

Si bien el CNNA establece claramente que todo niño, niña o adolescente con discapacidad física, mental, psíquica o sensorial, además de los derechos reconocidos, tiene derecho a recibir cuidados y atención especial adecuada, así como a participar activamente en la comunidad, disfrutando de una vida plena en condiciones de igualdad y oportunidad (Artículo 20), esta población es una de las más vulnerables y discriminadas en el país.

De acuerdo al personal de SEDEGES, una de las formas más claras de maltrato en contra de la niñez y adolescencia en el país se refleja en el trato y atención que se da a aquellos que son discapacitados. Estas instancias técnicas llaman la atención sobre la marginación de esta temática en el trabajo social, mencionando las dificultades que enfrentan como institución para incorporar en la planificación anual programas y proyectos que involucren el trabajo con la población que sufre discapacidad, debido a que se destinan pocos recursos financieros para este sector de la población.

En respuesta a esta restricción presupuestaria, los hogares para niños, niñas y adolescentes con

capacidades especiales son escasos en el país. La mayor parte de las casas de acogida no tiene el personal suficiente ni las condiciones de infraestructura y acondicionamiento para atender a esta población. De acuerdo a la información recabada, los recursos que se otorgan a estos hogares son insuficientes para dotarles de medicamentos y alimentación diferenciada, asimismo la cantidad de dinero que se les otorga es insuficiente para brindarles servicios de fisioterapia y estimulación temprana.

"Una de las situaciones más tristes es que no hay fondos para la discapacidad, lo cual es un maltrato o reproche directo contra la niñez y adolescencia que sufre algún tipo de discapacidad. Se deben cambiar actitudes y mirar a esta población desde otra visión, pues la sociedad en general no es tolerante con la discapacidad."

Personal de SEDEGES

De acuerdo al personal de los SEDEGES se necesitan más voluntarios y personal para atender a estas personas, ya que muchos profesionales, sobretodo médicos, no están dispuestos a ofrecer sus servicios en estos hogares, pues los sueldos ofertados son bajos en relación con la carga de trabajo que implican. Por estos motivos, y debido a la complejidad y elevado costo de la atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad,

muchos hogares y centros empiezan a rechazar a esta población, siendo complicado su ingreso, sobretodo a medida que aumenta su edad.

La situación se torna aún más complicada cuando el Estado no cuenta con infraestructura propia para acoger a esta población. En el caso de Santa Cruz, de acuerdo a la información proporcionada, hay únicamente 6 centros en todo el departamento para acoger a niños, niñas y adolescentes con estas características, y casi todos han sobrepasado o se encuentran al límite de su capacidad. Asimismo, dado que todos los hogares en este departamento son de administración delegada es a veces difícil para este SEDEGES derivar a esta población a uno de estos hogares¹¹⁶. Así se evidencia la urgencia de contar con un centro de acogida que sea de administración directa y que permita atender a la población más vulnerable.

Además de los escasos recursos económicos para la atención de las personas con capacidades diferentes en centros y hogares, a la mayor parte de ellos se coarta su derecho a participar activamente en la comunidad. La mayor parte de estos niños, niñas y adolescentes, al ser internados en hogares, para su atención y cuidado, se ven

prácticamente aislados de la sociedad. Esto, en muchos casos, puede incluso acelerar la discapacidad, sobretodo de aquellos que ingresan con discapacidad leve o moderada y que tendrían la capacidad y condiciones de adquirir algún nivel de educación para reinsertarse en la sociedad y generar sus propios ingresos.

Como se mencionó anteriormente, si bien existen hogares especializados en la atención de niños, niñas y adolescentes con capacidades diferentes (Recuadro 11), muchos hogares aún no cuentan con servicios especiales de tratamiento y rehabilitación. En el Centro de Acogida Mano Amiga de Santa Cruz, en la gestión 2006, se tuvieron 18 casos de niños y niñas con discapacidad, sufriendo la mayoría un retraso mental leve o grave. En el Hogar Cobija se acogen a 4 discapacitados sobre un total de 30 personas atendidas, que enfrentan otro tipo de problemática. Un caso extraordinario, es el hogar Sagrada Familia de Tarija, el cual a pesar de no ser exclusivo para personas con capacidades diferentes, cuenta con la infraestructura necesaria para atenderlos, cuenta con salas de fisioterapia equipadas.

Recuadro 11. Hogar San José: para niños y niñas con discapacidad física e intelectual

Por la situación de abandono, desprotección y falta de oportunidades para personas con discapacidad en Bolivia, se vio la necesidad de formar un centro donde se pudiese acoger a niños y niñas que padecen de alguna discapacidad física o intelectual. En este marco, se creó el Hogar San José, en el departamento de Santa Cruz, el cual trata de brindar todas las atenciones que esta población requiere, buscando así responder a las necesidades de afecto, cuidado, rehabilitación y reinserción que esta población tan vulnerable tiene.

116 De acuerdo a comentarios recibidos en algunos hogares o casas de acogida, el rechazo de los niños, niñas y adolescentes con capacidades especiales se da muchas veces porque no existe el espacio suficiente o no se cuenta con los recursos humanos y la infraestructura adecuada para atenderlos, es así que, para evitar el hacinamiento y la mala atención de la población atendida, se prefiere optar por negar el acogimiento de más población.

Aunque el hogar aún no recibe apoyo financiero del SEDEGES en cuanto a becas alimenticias o becas de farmacia, la infraestructura, el equipamiento y el ambiente de trabajo en el hogar San José es claramente reflejada en las palabras de su director, según el cual se debe concebir el término hogar no únicamente como una construcción física sino más bien como una familia. En este sentido, los dormitorios y espacios del hogar han sido cálidamente decorados y adecuados para responder a las necesidades y capacidades físicas de los niños y niñas, siendo las camas, la ropa y toallas de cada uno marcadas con su nombre. Los niños y niñas aprenden desde pequeños a identificar a cada persona del hogar como si fueran miembros de una sola familia, utilizando el denominativo de papá, mamá, tía, etc., para referirse a sus educadoras y gente con la cual interactúan a diario.

En el hogar San José se encuentran internados niños y niñas con múltiples patologías, lo cual obliga al hogar a brindar una atención especializada en diferentes áreas de salud, con un trabajo más esforzado y delicado. En este marco, el hogar busca controlar la problemática de cada uno de sus pacientes, lo cual implica un trabajo multidisciplinario y coordinado de profesionales y auxiliares en las distintas áreas: salud, nutrición, fisioterapia, terapia ocupacional, fonoaudiología, odontología, enfermería, etc. Cada uno de estos profesionales debe tener el conocimiento técnico, carisma y sensibilidad especiales, ya que el trabajo con estos niños y niñas demanda, además de conocimiento, mucha paciencia y sobretodo mucho amor.

La mayoría de los niños y niñas carecen de datos sobre sus antecedentes familiares información en relación al nacimiento, enfermedades y riesgos que acompañaron a los mismos en sus primeros meses y años de su vida, por la falta de preocupación de los padres y madres o porque estos son abandonados. A pesar de esto, los diagnósticos realizados, una vez que ingresan al hogar, indican que la mayor parte de los niños y niñas que atienden sufre de parálisis cerebral debido a secuelas de meningitis, y que otro porcentaje importante sufre de deficiencia mental con retrasos mentales moderados y severos. En este contexto, se les da fisioterapia a fin de facilitar el desarrollo sensor y motor que permita lograr la máxima rehabilitación dentro de sus capacidades motoras.

Por otra parte, el hogar ofrece servicios de terapia ocupacional con el fin de lograr que los niños y niñas tengan la mayor independencia posible en lo que respecta a su autocuidado, favoreciendo así la autonomía de los mismos a través de la concientización y afirmación de sus propias posibilidades. Para esto, se trabaja sobretodo en la estimulación temprana de aquellos entre los 2 meses y 12 años de edad. La intervención fonoaudiológica en el hogar es también imprescindible, ya que la falta de competencia lingüística imposibilita a muchos de estos niños y niñas relacionarse con su medio, desarrollar su pensamiento y expresar sus necesidades y emociones.

El hogar San José también se ha preocupado por responder a las necesidades educativas de los niños y niñas, para esto el área de psicopedagogía busca desarrollar habilidades y capacidades cognoscitivas en la población con dificultades de aprendizaje, para lo cual se propone un diseño curricular que facilite a las educadoras la elaboración de programas que respondan a las necesidades y características particulares de cada niño y niña.

Por otra parte, el área de psicología no sólo busca el desarrollo integral de los residentes, sino también de los recursos humanos que apoyan esta iniciativa, dado que la tarea que enfrentan a diario los mismos puede ser compleja y a veces desgastadora. Finalmente, el área de trabajo social del Hogar San José busca mantener, siempre que sea posible, el vínculo de la familia con el niño o niña, para lo cual se busca integrar activamente a los padres en lo que se refiere a la rehabilitación y al trabajo que se realiza con sus hijos e hijas.

Fuente: Elaboración propia con información del Hogar San José (2007).

5.4 Los recursos humanos en los hogares

Los recursos humanos son imprescindibles para los hogares, ya que son las personas que están en contacto directo con los niños, niñas y adolescentes, que tienen la tarea fundamental de educar, inculcar valores y buenos hábitos en esta población, y en algunos casos rehabilitarlos. Si bien en el capítulo anterior se presentó un análisis de los recursos humanos del SEDEGES, los cuales en su mayoría están compuestos por personal de centros y hogares, la presente sección pretende analizar algunas de las particularidades más relevantes con respecto al trabajo que estas personas desempeñan en los hogares y las principales limitaciones que enfrentan en su labor.

5.4.1 Composición del personal en los hogares

Como se mencionó anteriormente, los servicios que ofrecen los hogares, independientemente de su población, son bastante similares, por lo cual el personal que compone estas casas de acogida presenta un perfil bastante parecido. Todos los hogares cuentan con un administrador, que se encarga de mantener un contacto directo con el equipo que trabaja en la Unidad de Asistencia Social de los SEDEGES, debiendo velar por el funcionamiento adecuado de la casa de acogida, garantizando que el personal en la misma desempeñe adecuadamente sus labores.

Dentro del personal profesional o de atención de los hogares, se encuentran psicólogos(as), los

cuales tienen a su cargo cumplir funciones de diagnóstico de comportamientos y psicoterapias de los niños, niñas y adolescentes que ingresan al hogar, brindando un apoyo particular a aquellos que fueron víctimas de violencia o maltrato. Cabe mencionar que la labor de los psicólogos(as) en los hogares puede ser también importante en el proceso de integración de los niños, niñas y adolescentes, permitiendo que los mismos adquieran una mayor confianza y puedan desarrollar sus actividades plenamente.

Por otra parte, todos los hogares cuentan con un trabajador(a) social, el cual se encarga de dar seguimiento al historial del niño, niña o adolescente, tratando, en la medida de lo posible, de mantener sus vínculos con su hogar o con la familia que tenga. Se debe mencionar que, en la mayoría de los casos, este profesional tiene bajo su responsabilidad no sólo centralizar toda la información que se tenga del residente antes de su ingreso, sino también aquella que se acumula a lo largo de su estadía en el hogar, referente a su avance escolar y su situación médica entre otras.

Los recursos humanos de los hogares, quizás uno de los más importantes, son las denominadas "educadoras"¹¹⁷, las cuales aunque su nombre parecería indicar que se trata de profesoras o maestras en el sistema formal educativo, son las que se encargan de brindar apoyo constante a los niños, niñas y adolescentes, cuidando que los mismos cumplan con todas sus actividades diarias, mantengan limpios sus ambientes y su ropa y adquieran buenos hábitos de conducta. Dado que

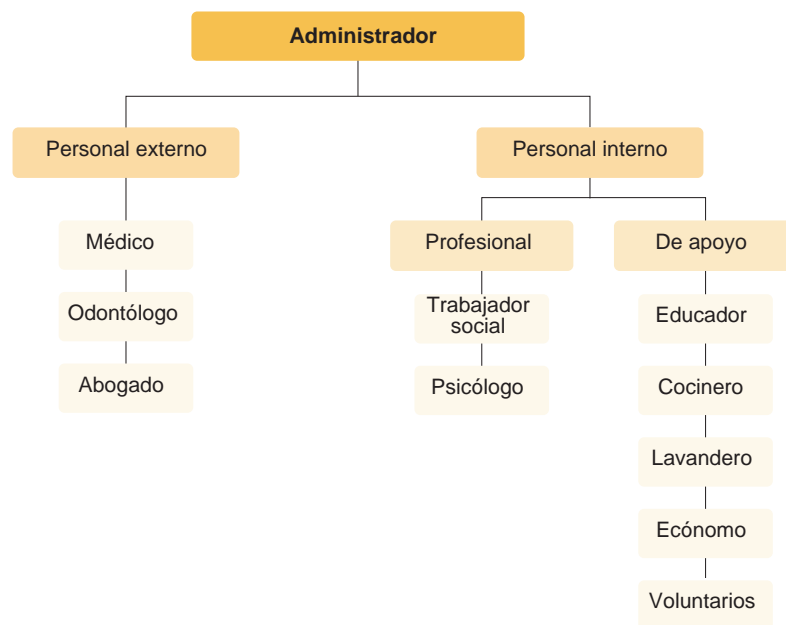
117 En un 99% estas funciones las desempeña una mujer.

este trabajo implica estar en todo momento con esta población, incluso los fines de semana, generalmente existe más de una educadora en un hogar, los cuales se reparten la carga de trabajo por turnos¹¹⁸.

Adicionalmente, todos los hogares cuentan con personal de apoyo (cocineras y lavanderas) para la alimentación de su población meta y para la limpieza. En algunos casos, la estructura del personal de apoyo puede ser más compleja,

sobretudo cuando la población atendida es más grande¹¹⁹. En lo que respecta a personal de atención de salud, cabe mencionar que son pocos los hogares que cuentan con el apoyo permanente de un médico o enfermera, con excepción de los hogares de discapacitados, dada la naturaleza de la población que atienden. En general, se ha observado que un profesional atiende a la población de varios hogares, sobretudo en aquellos de administración directa, siendo éste en algunos casos parte del personal de SEDEGES.

Figura 5-2. Estructura general del personal de los hogares



Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a personal de SEDEGES y hogares.

118 Las educadoras, debido a la función que cumplen dentro de un hogar, toman muchas veces la figura de tías o incluso de mamás para los niños, niñas y adolescentes. Aunque esta es una práctica común y aceptada en muchos hogares, en otros se considera que este denominativo no es adecuado debido a que, los niños y niñas sienten el abandono cuando estas funcionarias son retiradas o removidas de sus funciones. Como ya se mencionó anteriormente, los constantes cambios de personal en los SEDEGES, pueden también afectar emocionalmente a los niños, niñas y adolescentes acogidos.

119 Así por ejemplo, en algunos hogares se cuenta con un “ecónomo”, que es la persona encargada de administrar el uso y almacenamiento de los alimentos remitidos por los SEDEGES a hogares de administración directa.

5.4.2 Preparación profesional, sueldos y carga laboral del personal de los hogares

Una de las mayores preocupaciones del personal de los hogares está relacionada con los bajos sueldos y salarios que perciben, habiéndose observado salarios máximos de Bs1.500 y mínimos de Bs600. De acuerdo a los directivos de SEDEGES, esta baja remuneración puede ser uno de los factores más importantes para la desmotivación y agotamiento de una parte del personal en los hogares. Asimismo, se ha recalcado que no existe una escala salarial homogénea de acuerdo a los grados de responsabilidad del personal, es decir, no existe mucha distinción entre la remuneración de un profesional (psicólogo(a), trabajador(a) social, etc.) y del personal de apoyo (cocinera, lavandera, etc.).

Al igual que sucedía en las oficinas centrales de los SEDEGES, la baja escala salarial característica de los hogares, ocasiona que existan pocas motivaciones para que profesionales presten sus servicios en estas casas de acogida. Por tanto, el personal que se contrata muchas veces no tiene la capacidad ni la experiencia específica para realizar el trabajo. Esto podría incidir en su desempeño y compromiso. En algunos casos, los educadores son apenas bachilleres e incluso en

otros no han terminado los estudios primarios, aspecto que puede llegar a limitarles en el apoyo pedagógico e instrucción que puedan brindar a los niños, niñas y adolescentes.

A pesar de que gran parte de los educadores no tiene una preparación profesional en el área de trabajo que realizan, es importante destacar la labor que ellos desempeñan y llamar la atención sobre su remuneración, así como sobre la importancia de cualificar a este personal. Generalmente, los profesionales como psicólogos, administradores y trabajadores sociales de los hogares brindan servicios en horarios de oficina, mientras que los educadores se quedan con los niños, niñas y adolescentes en todo momento, inclusive los fines de semana. Para esto, en algunos hogares, se hacen hasta tres turnos al día, cada uno de ocho horas, rotando los fines de semana. Aunque el trabajo cotidiano demanda mucho más que ocho horas, un educador recibe aproximadamente Bs924 mes.

En función a la información disponible, se ha hecho una estimación del número de niños, niñas o adolescentes que son atendidos por educador en algunos de los hogares visitados. Como es evidente, a pesar de algunas pequeñas variaciones en la población atendida por educador, en general, el promedio de niños, niñas y adolescentes que cada educador atiende a lo largo de un turno de

8 horas de trabajo es de 20. En la información presentada se destaca el Hogar Félix Méndez Arcos de La Paz, en el cual un educador atiende alrededor de 60 adolescentes varones simultáneamente¹²⁰, mientras que en el Hogar

Cobija de Pando este número es de 7 y en el Hogar Alejandro Magno de Cochabamba y el Hogar María Cristina de este mismo departamento es de 9 (Tabla 5-3).

Tabla 5-3 Aproximación del número de niños, niñas y adolescentes atendidos por educador en el hogar

Hogares	Población Atendida	Nº Total de Educadores	Nº Total de Educadores por Educador por Turno
Félix Méndez (La Paz)	60	2**	60
Alejandro Magno (Cochabamba)	35	4*	9
Maria Cristina (Cochabamba)	44	10**	9
Hogar Nueva Esperanza (Tarija)	26	2**	26
Mano Amiga (Santa Cruz)	60	6**	20
Virgen de Fátima (Santa Cruz)	80	8**	20
Hogar Cobija (Pando)	22	3**	7

Fuente: Elaboración propia con información brindada por el personal de los hogares.

*Las educadoras no cumplen turnos, sino que están permanentemente con los niños y niñas, teniendo un día a la semana libre.

**Se toman en cuenta dos turnos al día.

120 Cabe destacar que los turnos en este hogar son de 24 horas.

5.5 Los recursos financieros en los hogares

El acceso y administración de los recursos financieros por parte de los hogares es diferenciado dependiendo del tipo de administración de los mismos, lo cual puede incidir de manera importante en la atención que brindan en cuanto a alimentación, habitabilidad y equipamiento (Recuadro 12). Los hogares de administración directa reciben todos sus recursos en especie, sobre los cuales deben rendir cuentas a los SEDEGES, que están a cargo de administrar directamente los recursos financieros. Los hogares de administración delegada o por convenio, reciben recursos físicos y financieros de donaciones o a través de transferencias de sus fundaciones, órdenes o casas matrices, teniendo únicamente que rendir cuentas a SEDEGES por los recursos de las becas alimenticias.

En algunos casos, los hogares de administración directa tienen una "caja chica", la cual consta de un monto pequeño de fondos para hacer frente a contingencias o emergencias que se presentan en el hogar, como ser la enfermedad de algún residente, el transporte del personal en caso de emergencia, el pago de fotocopias, pago de algún material escolar, mantenimientos urgentes, etc. En general, los fondos de esta caja chica son reducidos y muchas veces fijados de manera independiente al número de niños, niñas o adolescentes atendidos, lo cual obliga a que el propio personal de los hogares disponga dinero de su propio bolsillo en caso de necesidad.

De acuerdo a la información proporcionada, en el Hogar Félix Méndez Arcos de La Paz el monto de la caja chica es de Bs250 mes siendo su población atendida de 57 adolescentes internos y 65 externos. Por su parte, en el hogar Alejandro Magno o Ciudadela SEDEGES de Cochabamba, el monto de la caja chica es de Bs1.000 mes y su población atendida es de 35 niños y niñas, siendo este monto el mismo para todos los hogares de administración directa de este departamento. En el caso de Pando, a partir de una resolución prefectural, se establece un monto de caja chica de Bs5.000 mes, el cual sin embargo debe cubrir todos los gastos de emergencia tanto de SEDEGES, como de los dos hogares a su cargo. Finalmente, en el Hogar José Soria de La Paz, no existe una caja chica para estos gastos.

En términos generales, los hogares declararon que no intervienen de manera directa en la negociación para la definición de los montos o recursos financieros que se les otorgan, siendo ésta una decisión tomada por los SEDEGES. En la mayor parte de los casos este monto de recursos viene definido en función al presupuesto aprobado en gestiones pasadas y en base a los recursos financieros con los cuales cuenta SEDEGES para este concepto. Todos estos recursos vienen direccionados para fines específicos, es decir, deben ser utilizados en determinadas partidas o conceptos de gasto como ser: medicamentos, limpieza y material escolar, entre otros, experimentado pocas o casi ninguna modificación en función al cambio en las necesidades y requerimientos a lo largo del año.

Cabe mencionar, que la diferencia en cuanto al acceso a recursos financieros entre los hogares de administración directa y delegada, no sólo se refiere a la cantidad sino también al acceso más oportuno a los mismos. Así por ejemplo, ha sido mencionado que aquellos hogares de administración delegada pueden recibir recursos económicos de sus instituciones matrices en diciembre para comprar materiales escolares, de tal forma que los niños y niñas reciben este material con anticipación al inicio de clases. Contrariamente, en hogares de administración directa, el material escolar es muchas veces entregado con retraso, dado el tiempo que toma regularizar la transferencia de recursos y la aprobación de su POA.

Finalmente, vale la pena mencionar que la libertad en la búsqueda de financiamiento externo, de la cual gozan los hogares de administración delegada, ha hecho que en algunos de estos hogares se adopten iniciativas novedosas con la finalidad de hacer más sostenible su funcionamiento. Tal es el caso del Hogar San José en Santa Cruz, donde parte del terreno del hogar está siendo utilizado para la cría de avestruces, de igual forma, en otros hogares se elabora pan para venderlo al público en general, ambas son iniciativas creativas que finalmente tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria.

Recuadro 12. Los recursos financieros de la administración delegada cambian el rostro del Hogar "María Cristina"

Un caso exitoso en cuanto al mayor acceso a recursos financieros para mejorar las condiciones de vida de la población se presenta en el Hogar María Cristina del departamento de Cochabamba, el cual hasta el año 2005 era un hogar de administración directa de SEDEGES que presentaba condiciones precarias de habitabilidad y atendía a un tipo de población heterogénea: niños y niñas con capacidades diferentes, trabajadores de la calle, abandonados y maltratados, entre otros. Debido a esta problemática, la Fundación Cristo Vive Bolivia (FCVB) comenzó a visitar este hogar en un acuerdo de solidaridad con SEDEGES, juntamente con voluntarios de Alemania y de otros países de Europa, experiencia a través de la cual conocieron más a fondo las necesidades materiales y de recursos humanos de este hogar.

Después de poner en marcha uno de los proyectos más grandes de SEDEGES Cochabamba, que constituye la construcción de la Ciudadela o también denominada Hogar Alejandro Magno, al cual fueron trasladados los niños, niñas y adolescentes sin ningún tipo de discapacidad, se firmó un convenio de administración delegada con la FCVB, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes con capacidades diferentes que se quedaron en el Hogar María Cristina, brindando apoyo en el área de rehabilitación y reintegración socio-psicológica y educativa.

A lo largo de estos últimos dos años, la FCVB juntamente con los otros voluntarios ha colaborado en la reconstrucción del Hogar María Cristina, destinando sus recursos financieros a la construcción y arreglo de los jardines, dormitorios, baños y salas comunes del hogar. Asimismo, se han construido salas de terapia para los niños, niñas y adolescentes residentes donde se les pueda brindar apoyo de acuerdo a la severidad de su discapacidad. Finalmente, uno de los compromisos más fuertes de los voluntarios fue financiar el apoyo de tres profesionales: un psicólogo, una pedagoga y un maso-terapeuta, para así apoyar la apertura y funcionamiento de la Escuelita Mosoj Muju que atiende que niños, niñas y adolescentes con capacidades diferentes albergados en este tipo de hogares.

Fuente: Elaboración propia con información de la Fundación Cristo Vive Bolivia (2007).

5.6 Infraestructura y equipamiento

La infraestructura y el equipamiento (muebles, enseres de limpieza, aparatos electrónicos, equipos de trabajo, material educativo, etc.) de los hogares, son aspectos importantes para brindar calidez en la acogida a esta población. Esto hace que la población se sienta más cómoda y segura y desarrolle plenamente sus actividades. Asimismo, contar con el material y equipos adecuados facilita enormemente la labor del personal profesional de los hogares, en los servicios de atención que brindan a la niñez y adolescencia, como las terapias psicológicas, fisioterapia y refuerzo educativo, entre otros.

El tema de la infraestructura y equipamiento de las casas de acogida es uno de los problemas recurrentes que enfrentan todos los SEDEGES, dado que en la mayor parte de los casos no existen recursos financieros suficientes para el mantenimiento y mejora de los mismos. La mayoría de los hogares presenta un limitado acceso a equipamiento y materiales, siendo la mayor parte de estas pertenencias provenientes de donaciones. Si bien en muchos hogares, sobretudo de administración delegada, se han logrado notables avances en cuanto a la adquisición de materiales para fisioterapia y materiales didácticos, en muchos hogares, que por lo general son de administración directa, se cuenta apenas con los materiales más básicos (Figura 5-3).

Figura 5-3. Principales características de la infraestructura de los hogares de niños, niñas y adolescentes

	José Soñía (La Paz) Adm. Directa	Félix Méndez Arcos (La Paz) Adm. Directa	Mano Amiga (Santa Cruz) Adm. Delegada	Virgen de Fátima (Santa Cruz) Adm. Delegada	San José (Santa Cruz) Adm. Delegada	Nueva Esperanza (Tarija) Adm. Directa	Sagrada Familia (Tarija) Adm. Delegada	Alejandro Magno (Cochabamba) Adm. Directa	Maria Cristina (Cochabamba) Adm. Delegada	Hogar Cobija (Pando) Adm. Directa
	35	6 - 8	30	20 - 25	4 - 6	3 - 10	10	2 - 4	10 - 15	22
No. de niños por habitación	X	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
Espacios recreativos al aire libre	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gabinete médico	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓
Gabinete Psicológico	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	X
Salas educativas	X	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Salas de recreación	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Sala de fisioterapia	X	X	X	X	✓	X	✓	X	✓	X
Consultorio dental	X	X	X	X	X	X	✓	X	X	X
CONDICIONES EN GENERAL	REGULAR	BUENA	REGULAR	REGULAR	BUENA	REGULAR	BUENA	REGULAR	BUENA	REGULAR

- X El hogar no cuenta con este ambiente
- ✓ El hogar sí cuenta con este ambiente
- X El hogar cuenta con este ambiente pero no se encuentra en condiciones óptimas

Fuente: Elaboración propia con información de visitas a los hogares

Así por ejemplo, en el Hogar José Soria de La Paz, el personal reconoce que casi no existe material recreativo para los niños y niñas y que el material de enseñanza está compuesto únicamente por lo más básico como cuadernos, lápices y algunos libros. Por otra parte, en el Hogar Nueva Esperanza de Tarija el equipo de profesionales afirma que existe mucha dificultad para conseguir material de escritorio y didáctico que facilitaría mucho el aprendizaje y desempeño escolar de los niños y niñas.

La visita a los distintos hogares ha permitido detectar que, en general, existen disparidades en la infraestructura y equipamiento de los hogares de administración directa y delegada, lo cual responde, como se mencionó anteriormente, al acceso diferenciado a recursos financieros que tienen estos dos tipos de hogares. De acuerdo al personal de SEDEGES, mientras en los hogares de administración delegada, que en su mayoría están a cargo de grupos religiosos, se ha tratado de reflejar en la infraestructura un concepto de familia, en los hogares de administración directa se detecta únicamente un concepto de casa de acogida temporal.

La visita a hogares de administración delegada, ha permitido observar que generalmente su infraestructura y equipamiento son cálidos, siendo la limpieza y el orden una característica fundamental en los mismos. Los dormitorios de los niños y niñas están decorados y equipados de acuerdo a su edad y tomando en cuenta sus necesidades recreativas, siendo los espacios amplios y cómodos. En algunos casos, la mayor parte de la ropa, toallas e incluso camas están personalizadas con el

nombre del niño o niña y, en la medida de lo posible, se trata de homogeneizar todas las cosas para la población, a fin de evitar conflictos y diferencias, como son sus sábanas, edredones y toallas, entre otras.

En cuanto a los hogares de administración directa, aunque la limpieza y el orden eran también una característica importante, la decoración de los ambientes comunes y de los dormitorios no era completamente adecuada estando el equipamiento deteriorado por su antigüedad. Aunque los dormitorios variaban en el tamaño y número de niños y adolescentes que acogen, en general los espacios eran más reducidos y la pintura estaba deteriorada. Cabe mencionar que, en el Hogar Cobija de Pando, dado que se encontraban en proceso de refacción del hogar y de construcción de otro nuevo, todos los niños y niñas habían sido instalados en un mismo ambiente, que si bien era amplio, servía a la vez de dormitorio, comedor y sala de recreación.

En algunos casos, como el Hogar Félix Méndez Arcos de La Paz, de administración directa, si bien se cuenta con espacios amplios y suficientes, la infraestructura está deteriorada y necesita mantenimiento. Asimismo, debido al clima del departamento, las habitaciones y ambientes comunes eran fríos en invierno, sin que contasen con ningún tipo de calefacción, situación que contribuía a incrementar los resfríos y enfermedades respiratorias de los adolescentes.

Otra casa de acogida con infraestructura precaria es el Hogar José Soria de La Paz, de administración directa, en el cual debido a la escasez de espacios,

los dormitorios albergan aproximadamente a 35 niños y niñas en cada caso. Por otra parte, como indica la mayor parte del personal en este hogar, la cocina y los ambientes de esparcimiento como canchas y jardines son reducidos, lo cual hace que los niños y niñas, que son de corta edad, muchas veces estén jugando en las mismas oficinas de la psicóloga y trabajadora social, impidiendo así que puedan desempeñar sus labores con privacidad. Respecto a las oficinas de estos profesionales, se debe mencionar que el hogar cuenta con un ambiente común para albergar a todas las psicólogas, lo cual les dificulta a la hora de brindar terapias a los niños y niñas.

Debido a la importancia de la infraestructura sobre el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, algunos SEDEGES han destinado recursos para la mejora de los hogares. Tal es el caso del proyecto Ciudadela SEDEGES Cochabamba, también denominado Hogar Alejandro Magno el cual aunque aún se encuentra en proceso de construcción y finalización, ya brinda acogimiento a algunos niños, niñas y adolescentes. Este hogar constituye el primer hogar de administración directa con una nueva modalidad de funcionamiento a través de módulos familiares, los cuales consisten en varias casas equipadas con dormitorios, sala de estar y cocina personal, que reciben aproximadamente de 8 a 10 personas.

5.7 Principales sistemas de información a cargo de los hogares

El principal sistema de información elaborado por todos los hogares, tanto los de administración

directa como delegada, son las fichas o kardex personales de cada niño, niña y adolescente acogido. Debido al tamaño de población atendida por departamento, en la mayor parte de los casos, esta información se encuentra centralizada al interior de los mismos hogares, siendo monitoreada por SEDEGES en visitas realizadas a los hogares. En otros casos, las fichas personales de cada interno son centralizadas en las mismas oficinas SEDEGES: es el caso de los hogares de administración directa de Tarija y Pando.

Las fichas o kardex personales contienen toda la información referente al historial de la persona antes de ingresar al hogar, así como el seguimiento que le dan los profesionales y la atención que recibe durante su estadía en la casa de acogida. La ficha de cada interno contiene informes psicológicos y sociales, ficha médica, historial de vacunas, certificado de nacimiento, cédula de identidad, registro de visitas, libretas escolares, antecedentes e información de procesos legales y otros documentos relevantes.


Cabe mencionar, que en muchos casos los niños, niñas y adolescentes no poseen mucha documentación personal al momento de ingresar a los hogares, por lo que una labor importante del SEDEGES es recuperar toda la información que sea posible y, en casos necesarios, tramitar su certificado de nacimiento y cédula de identidad¹²¹. Como afirma el personal de SEDEGES, una misión importante es coadyuvar en el cumplimiento del derecho a la identidad de cada niño, niña y adolescente, aunque en esta labor las DNA también juegan un papel significativo, ya que son las

encargadas iniciales de buscar los referentes familiares del niño, niña o adolescente antes de promover su ingreso a un hogar.

"El maltrato contra la niñez y adolescencia comienza cuando no se les da un nombre y un apellido. El derecho más básico es quién soy yo y lamentablemente muchos niños, niñas y adolescentes que viven en hogares no tienen la posibilidad de identificar quién es su madre o su padre."

Personal de SEDEGES

Si bien estos sistemas de información tratan de ser lo más completos y exhaustivos posibles, se

ha detectado que, en la mayor parte de los hogares y departamentos, una de las principales limitaciones de los mismos es que su registro sigue siendo aún manual, debido a la ausencia de computadoras en la mayoría de casas de acogida. Si bien al momento, los SEDEGES tratan de procesar parte de esta información para contabilizar el número de niños, niñas y adolescentes acogidos¹²¹, contar con un sistema de información sistematizado y electrónico para los hogares podría también ayudarles a detectar problemas y características de su población, para así reajustar su accionar y mejorar las condiciones de vida de la población atendida (Recuadro 13). 

121 Dando cumplimiento a lo que dicta el Código Niño, Niña y Adolescente en su artículo 98. "En caso de niños y niñas de filiación desconocida, dentro de treinta (30) días del ingreso a instituciones gubernamentales o privadas de atención, los Directores de las mismas, solicitarán su inscripción ante el juez competente ..."

Recuadro 13. Observatorio de la Niñez y Adolescencia en situación de riesgo a nivel nacional

Uno de los principales problemas que impiden atender de una manera satisfactoria a la población que vive en los centros y hogares a cargo de los SEDEGES es la escasa información sistematizada y oportuna sobre el tema. A la fecha, la información es escasa y dispersa sobre las niñas, niños y adolescentes que viven en los centros y hogares, información prioritaria para orientar el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos que beneficien a esta población. Por lo general, los centros y hogares sólo cuentan con archivos físicos, que además de ser vulnerables a deteriorarse y hasta perderse en el tiempo, no facilita la elaboración de estadísticas y por el contrario, demanda mucho tiempo. Esto hace que la toma de decisiones sea resultado de observaciones empíricas, con la consiguiente pérdida de recursos económicos y de tiempo; pero además, con el riesgo de que no se resuelven los grandes problemas que afectan a este grupo de la población boliviana.


Intentando dar respuesta a la falta de información, la Cooperación Italiana, en el marco del componente 5 del Programa “Apoyo al Desarrollo del Sistema Socio Sanitario de Potosí”, Fase III, trabajó con el SEDEGES de Potosí en el proyecto “Observatorio de la Niñez y Adolescencia” que consistió en la creación de un software especializado para incorporar la información de los niños, niñas y adolescentes que viven en los centros y hogares dependientes de éste. El Observatorio permitió la generación de reportes e indicadores a partir de información primaria.

En un principio, el propósito del Observatorio era crear una base de datos uniforme, sin embargo, en el proceso, se evidenció que cada centro tenía su propia particularidad y se decidió realizar un software específico para cada uno de ellos. Hasta el momento, en el departamento de Potosí, se ha implementado diferentes softwares para los centros de acogida, internados campesinos y para el Proyecto Menor Trabajador. Actualmente, el Proyecto permite al SEDEGES manejar información sobre causas de ingreso en los centros de acogida, procedencia y tiempo de permanencia; asimismo, indicadores como: porcentaje de adolescentes y niñas y niños en situación o no de orfandad, porcentaje de adolescentes y niñas y niños con y sin parientes, entre otros.

Con la experiencia del Observatorio en Potosí, la Cooperación Italiana, como entidad ejecutora, en colaboración con los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) a nivel nacional está en proceso de implementación del proyecto “Observatorio de la Niñez y Adolescencia en Situación de Riesgo a Nivel Nacional”, que prevé el desarrollo de un software en red a nivel nacional que permita proporcionar información referida a la situación actual de los niños, niñas y adolescentes de los centros de acogida, internados campesinos, centros de niños trabajadores y en general de la población que está bajo la guarda de los SEDEGES en el territorio boliviano.

El Observatorio plantea implementar el Sistema de Información de Gestión Social (SIGS) a través de una red a nivel nacional para que en cada uno de los departamentos se maneje de forma autónoma, toda la información relevante, lo que implica introducir y ajustar la información, así como generar reportes. Para esto, se tiene previsto la instalación de un servidor en cada departamento que esté conectado con los centros de acogida, así como con directores, planificadores y otras autoridades relevantes que actualicen permanentemente la información. Los reportes serán enviados al Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales y éste, a su vez, enviará la información al Instituto Nacional de Estadística con el propósito de que ésta sea validada y certificada.





Esta iniciativa permitirá generar información valiosa, completa, actualizada y oportuna de niños, niñas y adolescentes que viven de manera temporal o permanente en centros y hogares, de esta manera, los SEDEGES contarán con estadísticas e indicadores sobre la realidad de esta población, a fin de que los programas y proyectos se orienten a resolver los problemas identificados. Asimismo, se espera que con esta información, en las diferentes regiones del país, se consoliden los procedimientos y flujos estandarizados (nota de solicitud de atención médica, formato de informe social, datos de parientes, files y otros.); además mejorar los niveles de coordinación y relacionamiento entre los SEDEGES y las subregionales. Trabajando en red, el personal técnico social podrá responder en forma rápida y más eficiente a los requerimientos de las personas que soliciten información acerca de sus familiares que se encuentran en los centros, sin necesidad de realizar viajes, lo que contribuirá a que los niños, niñas y adolescentes puedan reinsertarse a sus respectivas familias.

Contar con información oportuna y actualizada sobre el tema también será muy útil para la toma de decisiones de autoridades, puesto que los datos y reportes se constituirán en insumos valiosos que orienten la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en favor de esta población. Asimismo, les permitirá realizar evaluaciones de la gestión de los centros de acogida y de otras entidades que trabajan en este ámbito (DNA, JNA), identificando resultados y responsabilidades.

El costo de la inversión para el proyecto es de 1.062.000 dólares aproximadamente, distribuidos en 26 meses, importe que cubre el costo del equipamiento para la red, equipamiento para el personal técnico y para los centros, así como sueldos y salarios, pasajes, viajes, talleres y otros.

Fuente: Información proporcionada por UNICEF



6 Conclusiones

6

La concepción de la disciplina a través del castigo ha generado que la violencia o maltrato contra la niñez y adolescencia (VNA) se convierta en una práctica común y aceptada al interior de muchos hogares bolivianos e incluso al interior de muchas escuelas, entre otros ámbitos. En los últimos años y como consecuencia de la crisis económica y social experimentada por el país, esta problemática se ha incrementado, pudiendo tener serias consecuencias no sólo en las víctimas sino en la sociedad en general.

El documento establece la importancia de la intervención pública y privada a fin de dar respuesta a la VNA. Para esto, se ha analizado el rol que cumplen las distintas instancias involucradas en esta problemática, profundizando en el trabajo de los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES), que son órganos desconcentrados de las prefecturas, que tienen como misión la aplicación de políticas y normas nacionales, sobre asuntos de género, generacionales, familia y

servicios sociales. Asimismo, tienen la tarea de coordinar programas y proyectos con otras instancias responsables en materia de gestión social a nivel departamental.

Dado que los SEDEGES tienen importantes atribuciones en esta temática y su ámbito de acción se extiende tanto al área urbana como rural, el estudio ha servido para visibilizar algunas iniciativas de las prefecturas en la temática de VNA que hasta el momento no eran conocidas en su totalidad. Los principales hallazgos de este estudio y las recomendaciones de política que se desprenden de los mismos se presentan a continuación.

6.1 Principales hallazgos

En el marco de la identificación de las instancias vinculadas a la temática de VNA y de la ruta crítica de la VNA, el documento ha resaltado el problema de la revictimización de la niñez y adolescencia, pues como consecuencia de los procedimientos establecidos y de las declaraciones que debe ir prestando en cada una de las instancias visitadas,

la víctima se ve obligada a sufrir el recuerdo traumático de su agresión una y otra vez. A pesar de que muchas instancias han reconocido la magnitud de esta problemática, hasta el momento no se han hecho muchos esfuerzos por reducir el número de pasos que debe seguir una víctima de violencia o por evitar que preste más declaraciones que las necesarias.

En cuanto al trabajo de los SEDEGES en el ámbito de la VNA, el documento concluye que éste es aún limitado, ya que su trabajo se ha enfocado principalmente en programas de atención, a través de la administración directa o delegada de hogares de acogida para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, entre los cuales se encuentran víctimas de violencia. En menor escala, los SEDEGES se encuentran trabajando en programas de prevención, a través de la capacitación a Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) para el adecuado registro de su información, así como para que promuevan en sus municipios la cultura del buen trato. Cabe mencionar que los programas de atención están principalmente ubicados en el área urbana, mientras que los programas de prevención se concentran en DNA del área rural.

Las limitaciones en la respuesta de los SEDEGES a la problemática de VNA guardan una estrecha relación con características de su organización interna, así como con la coordinación que mantienen con otras instancias involucradas en esta temática. Más allá de los escasos recursos financieros con los que cuentan los SEDEGES, se evidencian falencias en sus procesos de planificación, los cuales se caracterizan, en general,

por ser poco sistemáticos y organizados, poco dinámicos de un año a otro y poco participativos con relación al personal y a los beneficiarios directos de sus programas. Asimismo, otro de los grandes problemas que enfrentan estas instancias es la elevada rotación de su personal y los precarios salarios que reciben, lo cual incide directamente sobre la continuidad y adecuado desempeño de sus actividades, así como sobre el relacionamiento que establecen con otras instituciones para el trabajo conjunto.

En cuanto a los programas de atención de los SEDEGES, específicamente, en cuanto a la administración de las casas de acogida para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, las visitas realizadas han permitido observar que existe heterogeneidad en las condiciones de habitabilidad y de atención que brindan los hogares de administración directa y delegada, siendo evidente, en general, que los segundos presentan una mejor situación, debido a un mayor acceso a recursos financieros. Un aspecto que vale la pena destacar se refiere a la infraestructura, que por lo general son los hogares de administración delegada o por convenio los que se encuentran mejor equipados y cuentan con recursos para su mantenimiento y mejora. Por otra parte, un problema que enfrentan algunos hogares es el acogimiento de poblaciones por diversas causas, lo cual incrementa el riesgo de que se produzca violencia al interior de éstos, ya que en algunas ocasiones, debido a la escasez de espacios específicos para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, éstos deben convivir, temporalmente o permanentemente, con la restante población acogida.

Otro problema recurrente, es la prolongada estadía de los niños, niñas y adolescentes en estas casas de acogida, lo que responde a procesos judiciales largos y burocráticos, asimismo, es consecuencia de procesos de conciliación lentos, debido al escaso personal dedicado a trabajar en la temática de reinserción familiar. Por otra parte, el personal de los hogares detecta vacíos en cuanto a la atención de la población mayor a 18 años que ha crecido en estas casas de acogida, la cual debe abandonar el hogar al cumplir esta edad, siendo que se encuentran en una etapa crítica de su desarrollo en la cual necesitan apoyo educativo y laboral. Otro hallazgo importante, es la precaria situación de la niñez y adolescencia con capacidades diferentes, los cuales debido a la escasez de recursos humanos y financieros destinados a su atención no reciben terapias de rehabilitación para su reinserción social, por lo que se constituyen en una de las poblaciones más vulnerables.

En cuanto a la coordinación que mantienen los SEDEGES con otras instancias involucradas en la temática de VNA, los hallazgos han mostrado que, como consecuencia del desconocimiento e interpretación a veces divergente de la normativa, se produce una duplicidad de actividades y esfuerzos, misma que contribuye a revictimizar al niño, niña y adolescente que ha sufrido violencia. Asimismo, la información recabada ha permitido observar que muchos casos de violencia no llegan a ser denunciados, ya que los denunciados tienen temor al tipo de represalia que puedan tener contra ellos, además se percibe que los procesos de resolución son largos, burocráticos, complejos y muchas veces ineficaces.

Muchas de las dificultades que se presentan en la coordinación de los SEDEGES con otras instancias involucradas en la temática responden también a limitaciones propias de cada una de estas instituciones, como ser la elevada rotación de su personal y los escasos recursos financieros y humanos, situación que es característica al sector protección social por el reducido presupuesto que se les otorga y que ha ido reduciéndose en los últimos años. Finalmente, se han observado muchos vacíos en el manejo de sistemas de información y registros, pues a la fecha una importante parte de la información está siendo recabada de manera manual. Esto hace que muchos registros se deterioren o incluso se pierdan con el tiempo, además, no existen criterios de registro homogéneos en todas las instituciones.

6.2 Principales recomendaciones

Recomendaciones generales para el sector

1. Promover la elaboración de políticas claras en el ámbito de violencia, a la par de una mayor difusión del Plan Nacional de Desarrollo, en particular, de su componente dirigido a erradicar la violencia. Esto con el fin de dar lineamientos concretos para el accionar de las distintas instancias involucradas en esta temática. Para apoyar este proceso, se deberá garantizar la creación de un consejo nacional y de comisiones municipales y departamentales de la niñez y adolescencia, como instancias propositivas de políticas para esta población, lo que asegurará que se ejerza control social y que se

implementen políticas priorizadas en los niveles de administración pública que corresponda.

2. Priorizar políticas de prevención de la VNA, ya que de esta forma disminuiría el costo que implica para el Estado atender y mantener a los niños, niñas y adolescentes en los centros y hogares, estadía que en la mayoría de los casos dejan secuelas en las víctimas. Toda estrategia de prevención deberá ser integral e involucrar a múltiples instancias. Se deberá trabajar, entonces, con grupos representativos de la comunidad y en espacios claves como las escuelas y los centros médicos, brindando información a través de talleres, charlas y encuentros, para que se pueda transmitir y expandir el mensaje de la cultura del buen trato de manera general.

Para apoyar este proceso, será importante introducir esta temática en el currículo escolar, no sólo de los niños, niñas y adolescentes, sino también de la población universitaria. Asimismo, para transmitir esta información de manera masiva, será esencial el apoyo de los medios de comunicación, los cuales, como indica la norma, deberán destinar diariamente espacios para concientizar a la población sobre la magnitud de la problemática de VNA y sus consecuencias.

3. Crear un sistema homogéneo de información sobre violencia a nivel nacional, que permita detectar cuáles son las necesidades más urgentes en esta problemática y cuáles son los grupos que se encuentran en mayor riesgo. Así se podrá orientar la elaboración de políticas a

favor de este grupo. Este sistema debe permitir organizar de manera electrónica los datos recopilados por las distintas instancias que trabajan en esta temática, para lo cual es urgente dotarles de mayor tecnología. Para poder sistematizar y procesar esta información, se recomienda crear una unidad especial al interior del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, encargada de centralizar y procesarla, así como de darle seguimiento.

Recomendaciones para las instancias que trabajan en la temática de VNA

4. Fortalecer la coordinación entre todas las instancias que trabajan en la temática de VNA, a través acuerdos interinstitucionales dirigidos a implementar acciones de prevención contra la violencia, así como para coordinar las actividades de atención. El trabajo conjunto entre estas instancias es importante, dado que se podrá responder de manera más oportuna y eficiente a esta problemática.
5. Dar a conocer al público en general toda la información relativa a las instituciones que trabajan en la temática de VNA, para que estas conozcan dónde recurrir en caso de necesidad. Se debe tener presente que si bien el número de denuncias de violencia registrado es significativo, éste puede estar subestimado, pues muchos maltratos todavía permanecen ocultos. Esto debido a que las personas no conocen claramente cuáles son sus derechos y obligaciones, entre otras razones. Hacer que las personas conozcan estos servicios no sólo podrá impactar sobre el número de denuncias,

sino que también contribuirá a establecer mecanismos de control social sobre la labor de estas instancias en temas de atención, protección y prevención de los derechos de la niñez y adolescencia.

6. Crear plataformas que atiendan de manera integral, en una misma institución, tanto a madres y padres como a hijos e hijas que son víctimas de violencia al interior de la familia. A pesar de este abordaje integral, el trabajo en la temática de VNA requiere de un trabajo individualizado con las víctimas, considerando la situación específica de la niñez y adolescencia. Si bien al momento los departamentos de La Paz y Santa Cruz han sido pioneros en estas iniciativas, será importante un análisis y discusión más profunda de estas alternativas a fin de que puedan ser implementadas a nivel nacional.

Asimismo, sería pertinente instaurar espacios dentro de los SEDEGES y/o centros ambulatorios (que accedan a lugares alejados) en los cuales las familias puedan recibir una atención integral e individualizada, además de realizar consultas a psicólogos, trabajadores sociales y otros profesionales, para resolver problemas familiares que generan ambientes de riesgo de violencia contra la niñez y adolescencia.

7. Hacer más eficiente la ruta crítica de VNA, para promover la denuncia por parte de las víctimas. Existen soluciones sencillas y poco costosas que podrían facilitar el trabajo contribuyendo a reducir el problema de la revictimización, como

ser la dotación de equipos de grabación a todas las DNA, para capturar, en una sola vez, la denuncia de la persona. Estas grabaciones deberán ser establecidas como pruebas válidas para los juzgados cuando se trate de niños, niñas y adolescentes víctimas, así como de sus agresores. Para que esto sea posible, será necesario que el personal de las DNA esté adecuadamente capacitado, para saber qué preguntas formular y cómo hacerlas, también debe contar con espacios adecuados que brinden privacidad y seguridad a la víctima para realizar su denuncia.

Para agilizar los procesos de resolución de los casos también es importante proveer de más personal a las distintas instancias claves en la ruta crítica, entre éstas a las DNA, para que puedan realizar de manera rápida la búsqueda de la familia extendida y puedan cooperar de manera más eficiente en la protección de este grupo de población. También es urgente aumentar el número de Jueces de la Niñez y Adolescencia, sobretodo en los departamentos donde se presentan mayores denuncias y casos de violencia, de esta manera se podrá ayudar a que los procesos judiciales tomen menos tiempo.

En esa línea, también es recomendable establecer un sistema de información sobre violencia a nivel nacional. Es necesario garantizar la fluidez en la comunicación entre las diferentes instancias involucradas en la temática de violencia, de las cuales surge información relevante para la atención de éstos

casos. Este aspecto contribuiría significativamente a la solución de los mismos, además de evitar el problema de la revictimización.

8. Revisar la factibilidad de implementar un sistema informático de denuncias, que permita sistematizar y guardar la información de manera más segura, así como brindar a la víctima un respaldo de su denuncia y darle seguimiento. Este tipo de sistema sería útil, pues, en algunos casos, se han presentado conflictos porque las denuncias hechas a las DNA o a las BPF se han extraviado, debido a que el registro de las mismas es manual. A esto se suma el hecho de que la víctima no tiene ninguna constancia escrita de que ha acudido a denunciar. Este tipo de sistema informático, aunque para otro tipo de casos, se ha venido implementando en la Defensoría del Pueblo. Se debería estudiar a profundidad esta iniciativa para ver la posibilidad de replicarlo en las instancias que reciben mayores denuncias en el tema de la VNA.

Recomendaciones para la gestión de los SEDEGES

9. Promover la creación o establecimiento de Unidades de Planificación y Coordinación (UPC) al interior de todos los SEDEGES o fortalecer las unidades existentes, capacitando a sus recursos humanos a fin de que puedan llevar adelante una adecuada planificación. En la medida en que mejoren los procesos de planificación en los SEDEGES, será más fácil alcanzar los objetivos previstos para la institución,

asimismo, esto ayudará a mejorar su ejecución presupuestaria y, por tanto, mejorar su capacidad de solicitar más recursos financieros.

10. Garantizar que todos los SEDEGES elaboren reglamentos específicos para una adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Administración del Personal (SAP). Esto podrá ayudar a la contratación de personal más calificado, la institucionalización del personal, una menor rotación y una permanente capacitación. Adicionalmente, se deberá trabajar en mejorar los niveles salariales de estos servicios y definir una escala homogénea en todo el país, a fin de que se garantice una adecuada remuneración al trabajo y se promueva un mayor compromiso y permanencia del personal en la institución.
11. Implementar sistemas de evaluación por resultados para todos los SEDEGES en base a la definición de un sistema de indicadores de gestión comunes para todas estas instancias. Para que esto sea posible, es necesario homogeneizar toda la información que registran los SEDEGES, no sólo aquella de los hogares, sino también aquella referente a sus procesos internos, como el manejo o administración de recursos humanos y financieros.
12. Promover la elaboración gratuita de los informes bio-psico-sociales es otro factor que puede contribuir a reducir el tiempo de resolución de los casos y promover la reinserción familiar. Es importante tener presente que frente al reducido nivel de ingreso de algunos hogares,

el cobro por este tipo de informes puede desincentivar la continuación de los procesos, llegando incluso a paralizarlos. Al tratarse de un servicio público dirigido a una población tan vulnerable se debería buscar el financiamiento necesario para que los mismos sean totalmente gratuitos. Asimismo, es necesario reglamentar el contenido de estos informes, a fin de asegurar formatos y contenidos homogéneos que sean útiles para la toma de decisiones por parte de los Jueces de Niñez y Adolescencia. Además, éste podría ser un instrumento de capacitación del personal que trabaja en SEDEGES, dada la alta rotación de personal.

13. Promover la apertura de DNA en todos los municipios del país y la creación de una instancia (o persona) que se encargue de coordinar con todas las DNA a nivel de cada departamento y que represente a éstas ante los SEDEGES. Si bien, al momento, la Unidad de Coordinación con DNA estaría cumpliendo este rol, en algunos de estos servicios es importante que todos los SEDEGES cuenten con una unidad o persona encargada que sea representativa de las DNA.

Recomendaciones para los hogares administrados por los SEDEGES

14. Brindar más apoyo a los hogares de acogida, dotándoles de los recursos financieros y humanos suficientes a fin de que puedan ofrecer una atención integral a todos los niños, niñas y adolescentes y, en particular, a aquellos que han sido víctimas de violencia. Los hogares

de administración directa deberían retroalimentarse de las experiencias exitosas observadas en los hogares de administración delegada. En ese sentido, será importante promover y premiar las iniciativas de estas últimas, a fin de que los hogares de administración directa busquen ser más sostenibles financieramente.

Dadas las restricciones de recursos humanos y financieros, se debería promover la delegación de programas de atención a instancias acreditadas, como la administración delegada de algunos de los hogares de acogida que se encuentran en situación precaria. Se debe tener presente que la delegación de estas funciones no restará importancia al rol de los SEDEGES, sino que, más bien, exige una mayor capacidad de apoyo, control, seguimiento y evaluación.

15. Es urgente poner en la agenda del sector el tema de los niños, niñas y adolescentes con capacidades diferentes que viven en hogares, dotando de mayores recursos humanos y financieros para su atención, y promoviendo una mayor integración de los mismos a la sociedad. Para esto, es imprescindible garantizar la existencia de programas de educación especial para ayudar a esta población en su rehabilitación, asimismo, en el marco de la normativa vigente, se deberá asegurar que existan cupos de empleo para personas con discapacidades. Se resalta también la importancia de sensibilizar a la población en general, a fin de que sea más tolerante y acepte a esta población.


16. Fortalecer el trabajo en la temática de reinserción familiar, a fin de que los niños, niñas y adolescentes permanezcan menos tiempo en los hogares y se restituya su derecho a una familia. Para esto, se debe contar con más personal en los SEDEGES, así como establecer convenios con otras instancias privadas, como ONG, que colaboren en realizar el trabajo social y brinden apoyo en la atención psicológica no sólo de los niños, niñas y adolescentes maltratados, sino también de sus agresores, coadyuvando así al retorno de la víctima a su hogar en mejores condiciones.

En este marco, se deben destinar mayores esfuerzos a promover las adopciones nacionales e internacionales, siempre garantizando que haya un adecuado apoyo y seguimiento a las familias participantes, velando por la seguridad de los niños, niñas y adolescentes. Aunque existen normas establecidas y requisitos exigidos para las adopciones, se deben reducir los procesos burocráticos y lentos que pueden desincentivar las iniciativas de adopción, garantizando que éstos sean los necesarios sin, ser excesivos. Asimismo, hace falta capacitar al personal de los SEDEGES en estos procedimientos y realizar campañas de información al interior y

exterior del país para dar a conocer a la población sobre esta posibilidad.

17. Construir y equipar centros de acogida especiales para la población infractora menor de 18 años, a fin de evitar que esta población conviva con el resto de los niños, niñas y adolescentes, lo que pone en riesgo su integridad personal.

18. Elaborar programas y proyectos para ayudar en la inserción al mercado laboral o en la continuación de sus estudios a los mayores de 18 años que salen de los hogares, a fin de garantizarles mejores oportunidades futuras.

19. Establecer un sistema de información dentro de los hogares de acogida, a fin de detectar y conocer los problemas que aquejan a la población beneficiaria. Este sistema de información no sólo podrá detectar violencia, sino algunas demandas, problemas, necesidades de los niños, niñas y adolescentes acogidos. 



Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas

Barber, K. (2002). *Niños: Guía y Disciplina*. Cooperative Extension Washington State University. Washington - EEUU.

Caballero, D. (2000). *Organización de Redes para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar*. OPS/OMS. La Paz - Bolivia.

Contraloría General de la República (CGR) (2005). *Ley 1178. Compendio Normativo*. Segunda Edición. Centro Nacional de Capacitación. La Paz - Bolivia.

Defensor del Pueblo (2002). *Brigadas de Protección a la Familia. Investigación de Oficio. Resultados y Recomendaciones*. La Paz - Bolivia.

Defensor del Pueblo (2006). *Estudio de violencia intrafamiliar en contextos de violencia generalizada: Trópico cochabambino*. La Paz - Bolivia.

ENDSA (2003). *Bolivia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003*. Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Salud y Deportes. La Paz - Bolivia.

Fundación Cristo Vive Bolivia (FCVB) (2007). *La metamorfosis de María Cristina*. Cochabamba - Bolivia.

Gómez, I. (2007). *"De la estructura vertical a la estructura horizontal"*. Grupo de Apoyo en Marketing. Investigación de Mercados.

Hiam, A (1999). *Streetwise Motivating and Rewarding Employees*. Adams Media Corporation. United States.

Hogar Mano Amiga (2006). *Informe de Estadística*. Santa Cruz - Bolivia.

Hogar San José (2007). *Plan Operativo Anual 2007*. Fundación Amor es Vida. Santa Cruz - Bolivia.

INE (2006). *Anuario Estadístico 2006*. La Paz - Bolivia.

INE-UNICEF (2007). *Violencia contra la Niñez en Bolivia*. La Paz - Bolivia.

Infante (2004). *Amor de Familia. Restitución del Derecho de Niños y Niñas a la Convivencia Familiar y Comunitaria*. Cochabamba - Bolivia.

Knaul, F. y M. Ramírez (2003). *El impacto de la violencia intrafamiliar en la probabilidad de violencia intergeneracional, la progresión escolar y el mercado laboral en México*. México.

La Razón (21-08-07) "Una nueva terapia trata el abuso sexual". Sección Sociedad, pág. A17. www.la-razon.com

Ministerio de Desarrollo Sostenible (2005). *Memoria. Encuentro Nacional de Redes de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Violencia Sexual. "Redes como instrumento de control y vigilancia"*. Viceministerio de la Mujer y Red de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar El Alto. La Paz - Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). *Plan Nacional de Desarrollo*. La Paz - Bolivia.

Ministerio de Salud - Organización Panamericana de Salud (OPS) (2003). *Prevención del Maltrato de Menores. Manual de Normas y Procedimientos para el Personal de Salud*. La Paz - Bolivia.

Pinheiro, P.S. (2006). *World Report on Violence Against Children*. United Nations. Geneva - Switzerland.

Policía Nacional de Bolivia (2006). *Manual de Procedimientos Policiales de la Brigada de Protección a la Familia*. Comando General. La Paz - Bolivia.

Riak J. (2002). *Hablemos francamente sobre el castigo físico de los niños*. Parents and Teachers Against Violence in Education. Los Angeles - EEUU.

Roncal, F. y F. Cabrera (2001). *Módulo Educativo. Elaboración y Evaluación de Proyectos*. Proyecto de Profesionalización de Promotores Educativos. Colectivo "Paulo Freire", EDUMAYA y PROGRESSA. Guatemala.

UDAPE (2007). *Informe. Diseño de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Violencia contra la Niñez y Adolescencia*. Mimeo. La Paz - Bolivia.

UDAPE-UNICEF (2005). *Bolivia. Equidad y derechos de la niñez. Índice Municipal de Desarrollo de la Infancia, Niñez y Adolescencia*. La Paz - Bolivia.

UDAPE-UNICEF (2008a). *Bolivia Determinantes de la Violencia contra la Niñez y Adolescencia*. La Paz - Bolivia.

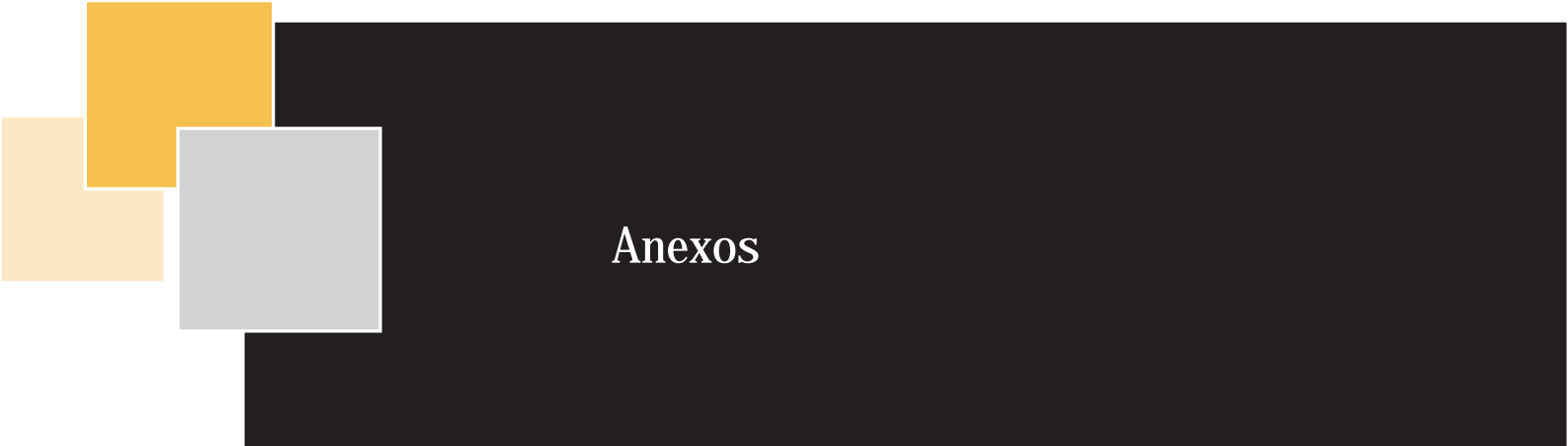
UDAPE-UNICEF (2008b). *Bolivia. Inversión social en la niñez y adolescencia: Un análisis del gasto público social en niveles subnacionales*. La Paz - Bolivia.

UDAPE-UNICEF (2008c). *Bolivia. Derechos y discriminación de género en la niñez y adolescencia. Índice Municipal de Desarrollo de la Niñez y Adolescencia*. La Paz - Bolivia.

UNICEF (2006). *Estado Mundial de la Infancia 2007. La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género*. Nueva York - EEUU.

Viceministerio de los Asuntos del Niño, Niña y Adolescente - UNICEF (2002). *SEDEGES una institución que apoya a la niñez y adolescencia*. La Paz - Bolivia.

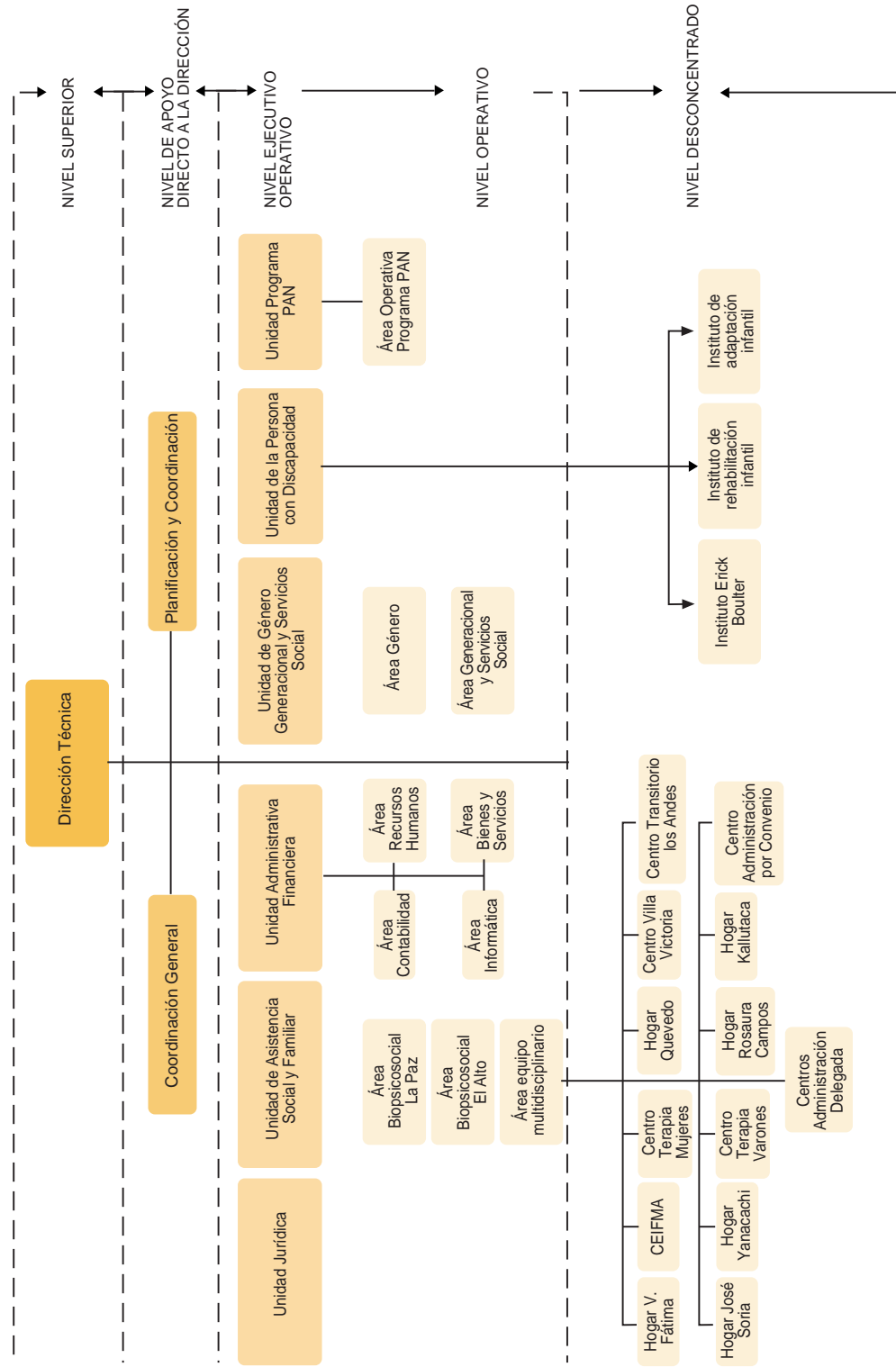
White Ward O. (2003). "Trauma por maltrato y revictimización en menores". *Medicina Legal en Costa Rica*. V. 20 N° 2. Heredia. Septiembre 2003. Costa Rica.



Anexos

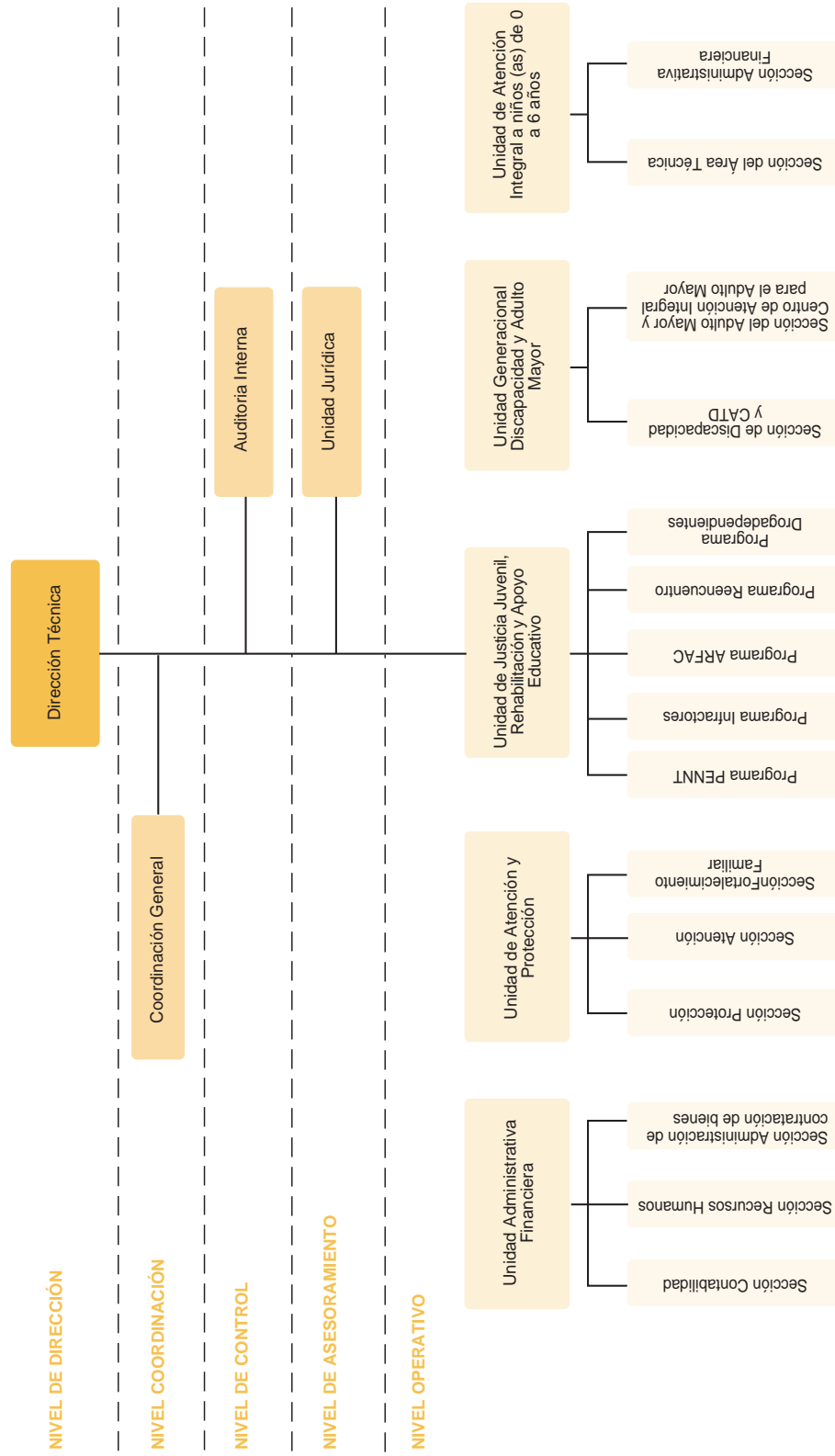
Anexo 1. Estructura organizacional de los SEDEGES

SEDEGES - LA PAZ



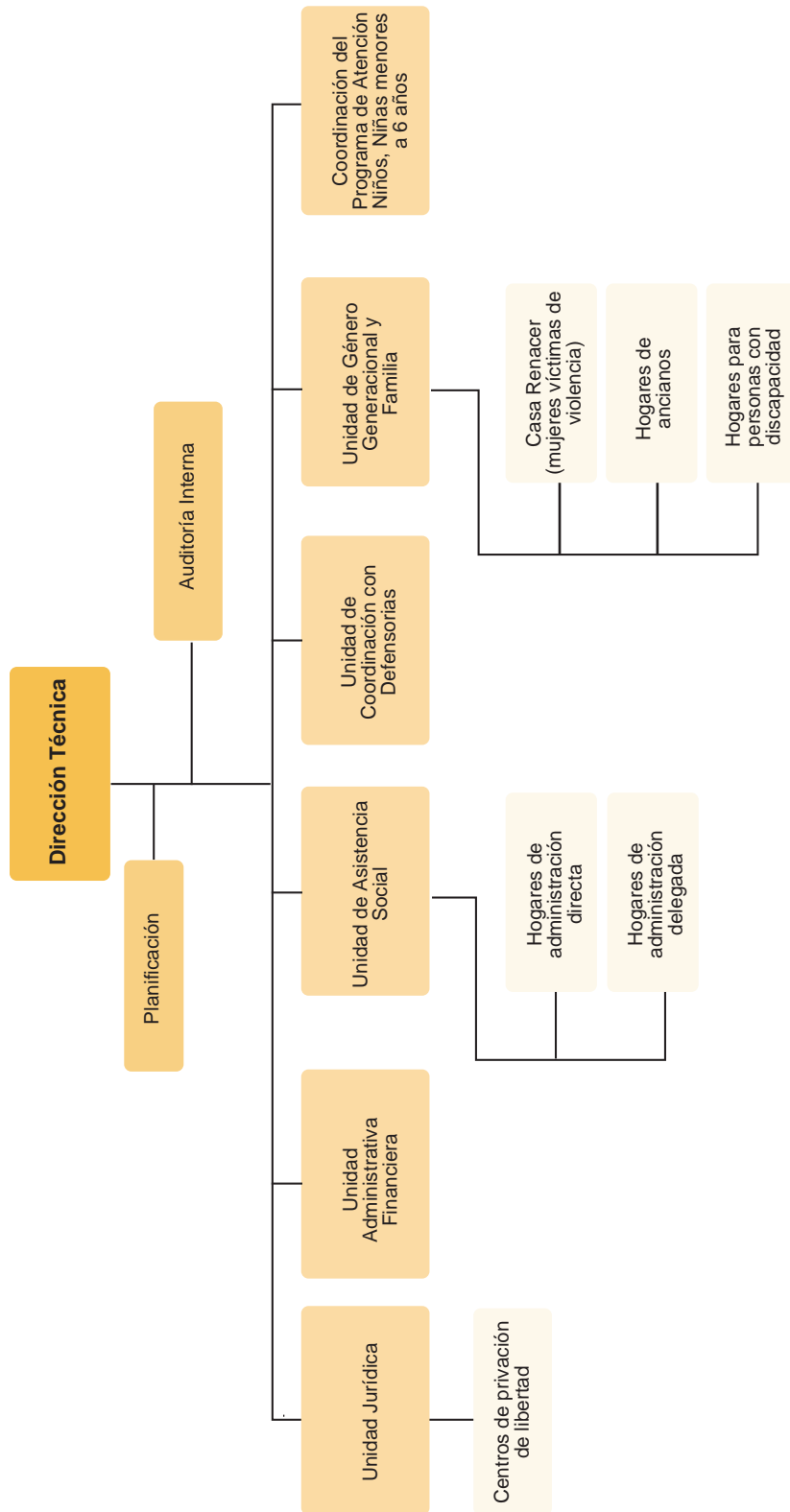
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por SEDEGES La Paz

SEDEGES - COCHABAMBA



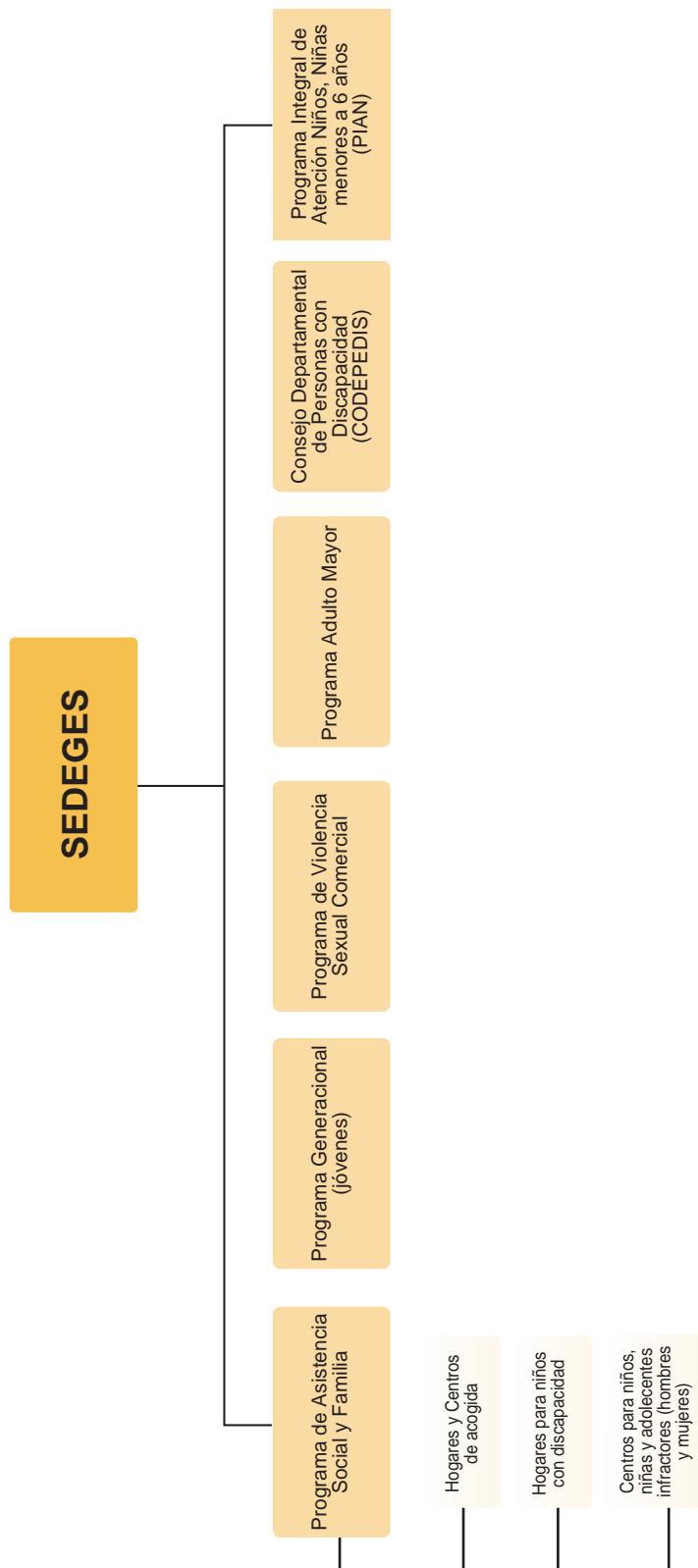
Fuente: SEDEGES Cochabamba

SEDEGES - TARIJA



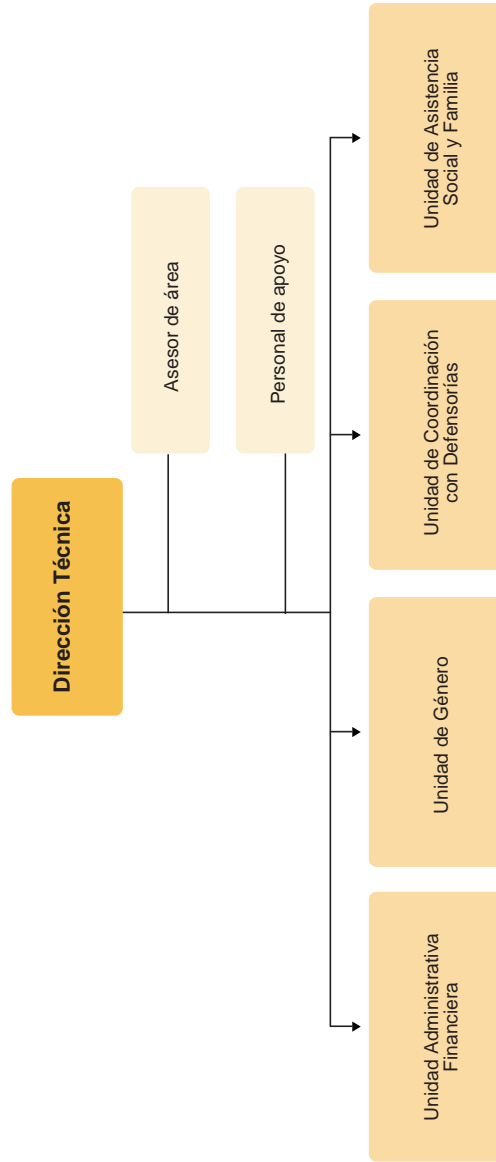
Fuente:Elaboración propia con información proporcionada por SEDEGES Tarija

SEDEGES - SANTA CRUZ



Fuente:Elaboración propia con información proporcionada por SEDEGES Santa Cruz

SEDEGES - PANDO



Fuente: SEDEGES Pando

Anexo 2. Legislación relacionada a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y al maltrato o violencia

Normativa en el marco del cumplimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes fueron establecidos en el ámbito internacional por la Convención sobre los Derechos del Niño de la Asamblea de Naciones Unidas en noviembre de 1989, en la cual se señala que los Estados Parte deben adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de perjuicio, abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, secuestro, venta o trata para cualquier fin.

En mayo de 1990, el Estado Boliviano aprobó la suscripción a esta Convención mediante la Ley N° 1152 y dos años después se promulgó el Código del Menor para adecuar la legislación interna a los estándares de la Convención de la Naciones Unidas. Por ausencia de mecanismos para su exigibilidad y cumplimiento, se vio la necesidad de modificar este código a través de la Ley N° 2026 en 1999, más conocido como el Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA). Dos años después se redactó el reglamento de este Código, el mismo que después de algunas modificaciones entro en vigencia el año 2004 (Decreto Supremo N° 27443).

Normativa relacionada a violencia contra la niñez y adolescencia

En el marco de la violencia contra la niñez y adolescencia, el CNNA y su reglamento, definen las circunstancias en las cuales un niño, niña o adolescente puede considerarse víctima de maltrato o violencia, estableciendo las disposiciones generales en cuanto a políticas, medidas de protección, responsabilidades y procedimientos para atender estos casos. A partir de esto, se han dado avances normativos en esta temática, como es la Ley N° 1674 Contra la Violencia en la Familia o Doméstica, de diciembre de 1995, que contempla los hechos que constituyen violencia en la familia, las sanciones que corresponden al autor y las medidas de prevención y protección inmediata a la víctima.

Junto a la Ley N° 1674 y su Decreto Reglamentario se tuvieron acciones estatales que avanzaron y fortalecieron la estructura institucional para la prevención, atención y sanción de la violencia intrafamiliar. La promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular en abril de 1994, su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 24447 en diciembre de 1996 y la Ley N° 2028 de Municipalidades de octubre de 1999, establecen como competencia de los gobiernos municipales la defensa y protección de la niñez y adolescencia y, por tanto, la organización y funcionamiento de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM), que fueron creados como mecanismos descentralizados de lucha contra la violencia intrafamiliar.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 25287 en enero de 1999 se estableció el modelo básico de organización sectorial para el funcionamiento, en cada Prefectura de Departamento, de los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES), con atribuciones de coordinar con otras instancias públicas y privadas, la defensa de los niños y niñas en situación de víctimas e infractores, así como llevar adelante acciones de prevención y atención integral de esta población. Por su parte, las Brigadas de Protección a la Familia (BPF) fueron creadas en capitales de departamento mediante Resolución del Comando General de la Policía Nacional N° 024/95, para intervenir en hechos flagrantes de violencia intrafamiliar o doméstica, aplicando los procedimientos establecidos para el efecto. En las zonas rurales del país, esta instancia es asumida por las unidades de policía rural y fronteriza.

En octubre de 1999, mismo año de la promulgación del CNNA, se promulgó la Ley N° 2033 de Protección a las Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual, que modifica el Código Penal e introduce una nueva tipificación de estos delitos que afectan a niños, niñas y adolescentes, estableciendo medidas específicas de atención, protección, orientación psicológica y apoyo a víctimas. Posteriormente, la Ley N° 2273 de noviembre de 2001 aprueba y ratifica el "Protocolo para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños", suscrito por las Naciones Unidas.

De igual forma, en mayo de 2002 se aprobó la Ley N° 2367, sobre el protocolo facultativo de la convención sobre los derechos de los niños, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización

de niños en la pornografía. Este protocolo compromete a todos los estados miembros, a la adopción de medidas para que estos actos queden comprendidos en la legislación penal y se haga efectiva su jurisdicción, dando lugar a la extradición, a la incautación o confiscación según corresponda y cierre temporal o definitivo de locales utilizados para cometer estos delitos. También, hace referencia a adoptar medidas necesarias para proteger a los niños en todas las fases del proceso penal y que la atención jurídica y psicológica que reciban sea realizada por personal con una formación apropiada.

En 28 de noviembre de 2002, mediante Ley N° 2428 se aprueba y ratifica el convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Este convenio compromete a los estados a tomar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil tales como: la esclavitud o las prácticas análogas a esta, la oferta de niños para la prostitución, la pornografía, la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, y trabajos que tengan una probabilidad de dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños y niñas.

En septiembre del año 2004 se promulgó la Ley N° 2827 sobre la Aprobación del protocolo facultativo de la convención de los derechos del niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de mayo de 2000. Esta ley compromete a los estados a tomar todas las medidas necesarias

para no reclutar en las fuerzas armadas o utilizar en hostilidades a ningún adolescente de 18 años, caso contrario, el estado prestará a esta población toda la asistencia conveniente para su recuperación física, psicológica, su rehabilitación y reintegración social.

En agosto de 2005, mediante Decreto Supremo N° 28297 se crea el Consejo Nacional Contra el Tráfico y Trata de Personas, que tiene como finalidad coordinar la ejecución y evaluar la política nacional

de protección, prevención, represión y rehabilitación de actos vinculados con esta temática. Posteriormente, se promulgan la Ley N° 3160 en agosto de 2005 Contra el tráfico de niños, niñas y adolescente y la Ley N° 3325 en enero del siguiente año sobre la trata y tráfico de personas y otros delitos, que tienen el objeto de tipificar y sancionar el tráfico de personas menores de 18 años y otros delitos relacionados, no previstos en el Código Penal.