



Convención sobre los
Derechos del Niño

Distr.
GENERAL

CRC/C/65/Add.1
1º de diciembre de 1997

Original: ESPAÑOL

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
EN VIRTUD DEL ARTICULO 44 DE LA CONVENCION

Informes periódicos que los Estados Partes debían presentar en 1997

Adición

BOLIVIA

[12 de agosto de 1997]

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	6
I. EL CONTEXTO	4 - 23	6
A. Contexto socioeconómico	4 - 14	6
B. El nivel de vida	15 - 19	10
C. Las políticas globales	20 - 21	11
D. Metodología de trabajo para el informe . . .	22 - 23	13

ÍNDICE (continuación)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II.	BOLIVIA Y LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	24 - 48	14
	A. Las políticas nacionales	24 - 42	14
	B. Armonización de las medidas legislativas nacionales	43 - 46	19
	C. Rango jurídico de la Convención	47 - 48	21
III.	EL AVANCE DEL PLAN NACIONAL DE ACCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	49 - 86	21
	A. La mortalidad infantil	51 - 57	21
	B. Desnutrición infantil	58 - 63	23
	C. Mortalidad materna	64 - 66	24
	D. Agua y saneamiento	67 - 71	25
	E. Educación	72 - 85	26
	F. Menores en circunstancias especialmente difíciles (MCED)	86	29
IV.	MARCO INSTITUCIONAL	87 - 116	30
	A. Las instituciones responsables de la aplicación de las políticas y planes y su evaluación	87 - 104	30
	B. Articulación con la sociedad civil y mecanismos para evaluar los progresos	105 - 116	34
V.	MEDIDAS OPERATIVAS Y PRESUPUESTOS	117 - 128	35
	A. El PAE - Social 1997 en lo que se refiere a la niñez	117	35
	B. Los recursos	118 - 121	40
	C. La participación de la cooperación internacional	122 - 128	42

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI. DIFUSIÓN E INFORMACIÓN	129 - 133	43
A. Acciones adoptadas para el conocimiento de los principios y disposiciones de la Convención	129 - 131	43
B. Medidas para dar a los informes sobre el cumplimiento de la Convención un carácter participativo y de difusión pública	132 - 133	44
VII. DEFINICIÓN DE NIÑO	134 - 156	44
A. Diferencias entre la legislación nacional y la Convención	134 - 135	44
B. Las edades mínimas legalmente establecidas dentro del país en los campos de salud, educación, trabajo, matrimonio, servicio militar, responsabilidad penal, civil y otros	136 - 156	44
VIII. PRINCIPIOS GENERALES	157 - 181	48
A. Medidas para la reducción de brechas económicas, sociales, geográficas, de sexo, condición étnica u otras hacia el cumplimiento del principio de la no discriminación	157 - 160	48
B. Medidas legislativas hacia el cumplimiento del principio de la no discriminación	161 - 167	48
C. El interés superior del niño	168 - 173	49
D. Medidas concretas tomadas para garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño y el adolescente	174	50
E. Respeto a la opinión del niño	175 - 181	51

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IX. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	182 - 212	51
A. El nombre y la nacionalidad	182 - 191	51
B. La libertad de expresión	192 - 193	53
C. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión	194 - 196	53
D. Libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas	197 - 198	53
E. Protección a la vida privada	199 - 203	54
F. Acceso a la información pertinente	204 - 206	54
G. El derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	207 - 212	55
X. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA	213 - 266	55
A. Dirección y orientación parentales	213 - 218	55
B. Responsabilidad de los padres	219 - 220	56
C. Separación de los padres	221 - 226	56
D. La reunión de la familia	227	57
E. Traslados ilícitos y la retención ilícita	228 - 229	57
F. El pago de la pensión alimenticia del niño	230 - 239	58
G. Los niños privados de su medio familiar	240	59
H. La adopción	241 - 249	59
I. Examen periódico de las condiciones de internación	250 - 256	61
J. Medidas para la recuperación por abuso y descuido	257 - 266	61

ÍNDICE (continuación)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
XI.	SALUD BÁSICA Y BIENESTAR	267 - 273	64
	A. Niños con discapacidad	268 - 270	64
	B. La seguridad social y guarderías	271 - 273	65
XII.	EDUCACIÓN	274 - 277	65
	A. Objetivos de la educación	274 - 276	65
	B. El descanso, el esparcimiento y las actividades culturales	277	66
XIII.	MEDIDAS ESPECIALES	278 - 316	66
	A. Los niños refugiados	278	66
	B. Los niños afectados por un conflicto armado	279 - 280	66
	C. Los niños que tienen conflicto con la justicia	281 - 297	67
	D. Situación económica de los niños, incluido el trabajo infantil	298 - 306	69
	E. La explotación y el abuso sexual	307 - 311	71
	F. La venta, la trata y el secuestro	312 - 315	72
	G. Los niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas	316	72
XIV.	CONCLUSIÓN GENERAL	317 - 324	72

INTRODUCCIÓN

1. El Estado boliviano al haber ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo a procedimiento del Poder Legislativo y promulgado por el Poder Ejecutivo el 14 de mayo de 1990 mediante Ley de la República N° 1152, cumple en esta ocasión con presentar oficial y formalmente el segundo informe de avances en el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño en Bolivia de acuerdo al mandato del artículo 44 de dicho instrumento internacional, y lo hace ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en una versión amplia y otra bajo la forma de resumen ejecutivo*, no sólo para facilitar la difícil tarea del Comité sino para lograr una amplia difusión del mismo.
2. Cabe destacar que este segundo informe tiene la particularidad de ser el resultado de un balance conjunto efectuado entre los responsables gubernamentales de la temática de la niñez y adolescencia y los personeros más representativos de las organizaciones de la sociedad civil comprometidos con el esfuerzo de hacer realidad los derechos de la infancia-adolescencia, entendiendo que los mismos no se harán efectivos precisamente si no comprometemos y articulamos los esfuerzos del Estado, la comunidad y las familias.
3. El Comité podrá observar el esfuerzo realizado por presentarles un informe nacional que, superando la visión de una administración gubernamental, recoja con objetividad la realidad nacional de los niños, niñas y adolescentes bolivianos, los avances logrados en este último lustro, pero sobre todo los enormes desafíos que quedan para hacer que la Convención sobre los Derechos del Niño sea una verdadera realidad viva.

I. EL CONTEXTO

A. Contexto socioeconómico

4. La población boliviana registrada en el Censo de Población y Vivienda de 1992 era de 6.420.792 habitantes, lo cual implica una densidad de 5,8 habitantes por kilómetro cuadrado. De ellos, el 58% eran urbano y el 42% rurales. Las proyecciones realizadas estiman que en el año 2000 el país tendrá una población total de 8.329.000 habitantes ¹, concentrados en su gran mayoría en las áreas urbanas.

* Este resumen se puede consultar en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

5. Los datos anteriores, muestran que el país tiene una de las densidades demográficas más bajas del continente, pero que su tasa de crecimiento poblacional de 2,1% anual se ubica ente las cinco más altas. Asimismo, se evidencia un acelerado proceso de urbanización, como consecuencia de una masiva migración del campo a la ciudad.

6. La situación económica nacional se caracteriza desde 1985 por su estabilidad. La inflación en 1994 fue de 8,5%, en 1995 de 12,6%, en 1996 del 8% y se estima que en 1997 se mantendrá por los mismos rangos ²; es decir, los niveles inflacionarios se encuentran entre los más bajos de América Latina. Sin embargo, persisten los desequilibrios externos generados por la balanza de pagos y el servicio de la deuda y los internos referidos al déficit fiscal. Por otra parte, el ingreso per cápita continúa siendo bajo en relación a los promedios regionales y las condiciones de ocupación y empleo de importantes sectores de la población son precarias. El cuadro 1 muestra los indicadores generales más importantes del país.

Cuadro 1

Bolivia: indicadores económicos básicos 1996

Indicador	1996	
	En porcentaje	Millones de dólares de los EE.UU.
Crecimiento económico	4	
Producto per cápita (1994)		770
Tasa de inflación	8	
Déficit del sector público	2,1	
Incremento salarial	8	
Tipo de cambio nominal promedio (5,09 por dólar)		
Tasa promedio de interés (activa)	18,87	
Saldo de balanza comercial		-487,7
Crecimiento de exportaciones tradicionales	-5,4	
Crecimiento de exportaciones no tradicionales	13,3	
Relación deuda externa/PIB	61,4	
Servicio de la deuda/exportaciones	23	
Crecimiento de la inversión pública	4	
Crecimiento de la inversión privada	31	
Inversión extranjera directa		540

Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales (Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco Central de Bolivia (BCB) y Unidad de Análisis de Políticas Sociales) y estudios especializados (Muller Asociados, Fundación Milenio).

7. Las estadísticas sociales tienen en el país algo más de rezago en su actualización; sin embargo, una aproximación a los mismos se presenta en los cuadros 2 y 3, que se exponen a continuación. El primero muestra que a pesar de que la desocupación abierta es baja, el subempleo, medido tanto por pocas horas al día de ocupación como por bajas remuneraciones, alcanza a más

del 35% de los ocupados del país. Es decir, desde el punto de vista del empleo, el principal problema nacional es la precariedad de los puestos de trabajo y de los ingresos.

Cuadro 2

Empleo en Bolivia 1995

Indicador	Número	En porcentaje
Población económicamente activa (PEA)	1 304 048	100,0
Población ocupada	1 256 576	96,4
Adecuadamente ocupada	605 630	48,2
Subempleo	443 009	35,3
Visible <u>1/</u>	101 504	8,1
Invisible <u>2/</u>	341 505	27,2
Grupo especial <u>3/</u>	183 644	14,6
Ignorados	24 293	1,9
Población desocupada	47 472	3,6

Fuente: Vladimiro Chulver, Principales Resultados de Empleo, INE, julio de 1996.

1/ Trabajo de 1 a 39 horas en la semana.

2/ Trabajo de 8 o más horas pero con ingresos de Bs 418 o menos.

3/ Empleadas domésticas, trabajadores familiares y aprendices sin remuneración.

Cuadro 3

Algunos indicadores de pobreza y población

Indicador	En porcentaje	Hijos por mujer	Años
Hogares urbanos bajo la línea de pobreza 1994	41		
Hogares rurales en situación de pobreza 1992	94		
Hogares en situación de pobreza nacional 1992	70		
Tasa global de fecundidad 1994		4,8	
Esperanza de vida al nacer 1994			61
Población analfabeta 1992	20		
Población que habla castellano 1992	87		
Población que habla quechua 1992	34		
Población que habla aymara 1992	23		
PEA en la agricultura 1992	44		

Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales (INE, UDAPSO y Encuesta de Demografía y Salud (ENDSA) 1994).

8. El cuadro 3 muestra algunos indicadores, entre los que destaca el que muestra a un importante porcentaje de la población bajo la línea de pobreza. El comportamiento diferencial de esos indicadores establece que el área rural y los departamentos de la región occidental del país tienen una situación de mayor depresión, especialmente las zonas rurales de Potosí y Chuquisaca, que afecta fundamentalmente a las mujeres y los niños.

Cuadro 4

Población por grupo etáreo, según sexo y área geográfica

(Censo de 1992)

Edad	Total	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Urbano	Porcentaje	Rural	Porcentaje
Total	6 420 792	100	3 171 265	49,4	3 249 527	50,6	3 694 846	57,5	2 725 946	42,5
0 a 12	2 344 196	36,5	1 190 351	50,8	1 153 845	49,2	1 267 781	54,1	1 076 415	45,9
13 a 18	854 473	13,3	426 259	49,9	428 214	50,1	529 676	62,0	324 797	38,0
19 a 24	663 475	10,3	321 304	48,4	342 171	51,6	431 372	65,0	232 103	35,0
60 y más	416 106	6,5	193 712	46,5	222 394	53,5	194 560	46,8	221 546	53,2
Total grupos	4 278 250	66,6	2 131 626	49,8	2 146 624	50,2	2 423 389	56,6	1 854 861	43,4

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Generales (SSAG) en base al censo de 1992.

9. El cuadro 4 muestra que la población comprendida entre los 0 y 18 años, es decir, la población de niños, niñas y adolescentes, representa el 49,8% del total y por tanto Bolivia cuenta con una estructura poblacional fundamentalmente joven. Si a ello se añade que, debido a la incidencia de la migración, dentro de 15 años la población de jóvenes urbanos comprendidos entre los 15 y 29 años será de 2.160.000 mientras que los rurales solamente de 692.000 ³, se evidencia que en los próximos años el país tendrá una presión acentuada sobre los servicios y sobre el empleo.

10. En síntesis, se puede afirmar que el contexto macroeconómico fue en general más favorable desde 1990 para el mejoramiento de las condiciones de vida y desarrollo de la niñez, debido principalmente a la estabilidad, la baja inflación y la lenta recuperación del crecimiento lograda luego de la aplicación del programa de ajuste estructural.

11. Este comportamiento macroeconómico hizo posible sensibles incrementos en la inversión pública y dentro de ella en la inversión social. A su vez, las denominadas transformaciones de segunda generación -principalmente la capitalización- se tradujeron en un incremento de la inversión extranjera.

12. A pesar de ello, la pobreza disminuyó en proporciones muy pequeñas en la presente década y continúa afectando de manera muy especial al área rural y a determinados grupos y regiones del país, principalmente en el Departamento de Potosí. Ello es demostrativo, asimismo, de que se mantienen las inequidades regionales, sociales y étnicas, a pesar de los esfuerzos

redistributivos propuestos por la descentralización administrativa y la participación popular, medidas que por otra parte se proponen resultados en el largo plazo.

13. La pobreza aparece entonces como la resultante de la precariedad de ingresos de los hogares y el todavía limitado acceso a servicios sociales y básicos que afecta a la mayoría de la población boliviana. En ese marco las condiciones de vida de un importante segmento de la población infantil se ven fuertemente afectadas y sus derechos fundamentales negados o vulnerados como muestra el cuadro 5.

Cuadro 5

Niños en situaciones difíciles

Circunstancia	Número
Maltratados	1 000 000
Campesinos pobres	811 896
Trabajadores	495 032
Discapacitados	65 000
Institucionalizados	8 000
De la calle	1 500
Hijos de reclusos	371

Fuente: SSAG.

14. Los datos anteriores son relativos, por un lado debido a que las categorías no son excluyentes y por otro a que en las áreas de pobreza también existen ciertos fenómenos de diferenciación social y no todos los que allí habitan se encuentran necesariamente en extrema pobreza.

B. El nivel de vida

15. El nivel de vida en Bolivia presenta todavía condiciones de precariedad, pues si bien la incidencia porcentual de la pobreza se ha venido reduciendo, su incidencia en términos absolutos es mayor. En efecto, según UDAPSO entre 1976 y 1992 la pobreza disminuyó del 83% al 70% de los hogares del país (con reducciones de 65 a 41% a nivel urbano y de 97 a 94% a nivel rural), pero en términos numéricos ha pasado de afectar a 866.629 hogares en 1976 a hacerlo a 923.530 hogares en 1992. Datos posteriores de UDAPSO, referidos a 1994 indican que la pobreza se habría reducido de manera más importante, pues estaría ya afectando solamente al 41% de la población urbana, como resultado de la estabilidad de precios, el incremento de los ingresos reales y la reducción del desempleo abierto.

16. No existen datos actualizados sobre la evolución de la pobreza rural, pero es de prever que, a pesar de los esfuerzos realizados en la construcción de infraestructura de agua, saneamiento, escuelas y postas sanitarias, la evolución no ha sido demasiado significativa en la medida en que no se ha resuelto el problema fundamental de la población rural, que es la escasa generación de ingresos.

17. Esta carencia de ingresos de la población rural tiene su explicación en el agotamiento del ciclo de la reforma agraria de 1952 que dotó de tierras a todos los campesinos y comunarios. Después de 40 años de dicha reforma, la tierra se ha subdividido al extremo, conformado un régimen de minifundio y parvifundio que anula toda posibilidad de economías de escala, reduce la productividad y expulsa a la población joven a las áreas urbanas.

18. Recientemente el Gobierno nacional dictó la Ley INRA como un primer paso para sentar las bases jurídicas de reordenamiento del uso de la propiedad agrícola, y diseñó la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA), pero estos instrumentos son todavía normas y estrategias referenciales, en proceso de estructuración.

19. Precisamente por estas condiciones de vida, la asistencia oficial para el desarrollo por habitante en Bolivia es la más alta de la región: 64,4 dólares de los EE.UU., frente a 33 dólares de los EE.UU. en Paraguay, 27 dólares de los EE.UU. en Perú, 9 dólares de los EE.UU. en Chile, 8 dólares de los EE.UU. en Argentina y un dólar de los EE.UU. en Brasil.

C. Las políticas globales

20. A nivel del contexto macroeconómico, Bolivia ha pasado desde 1985 del modelo instaurado por la revolución de 1952, caracterizada por una marcada intervención del Estado en la economía y la producción, a un modelo de libre mercado, en el que rige la libre contratación de la mano de obra y la libertad de precios.

21. A su vez, desde 1993 el Gobierno nacional ha impulsado un conjunto de reformas, denominadas de segunda generación, tendientes a la lograr el desarrollo económico y social, modernizar el país y corregir las inequidades regionales. Estas reformas son:

- a) La reforma educativa, orientada a cualificar la educación, privilegiando la capacitación para el trabajo, a promover la interculturalidad y a generalizar la educación bilingüe, con objeto de facilitar el proceso de enseñanza- aprendizaje en las comunidades pueblos indígenas. Esta ha sido la primera de las reformas impulsadas por el Estado y está en plena ejecución, pero tiene fuertes resistencias en el gremio de los maestros, las mismas que están dificultando su implementación y enfrenta asimismo deficiencias de gestión;
- b) La Ley de participación popular dictada el 29 de abril de 1994, mediante la cual se descentraliza el país a nivel de 311 municipios, haciéndolos responsables de atender las necesidades de desarrollo urbano y rural de su ámbito territorial, además de los requerimientos de infraestructura de educación, salud, riego y caminos vecinales. Para ello, se han elevado del 10 al 20% los recursos de la coparticipación tributaria en favor de los municipios y se ha sustituido la tradicional base distributiva, basada en que cada municipio recibía recursos según su capacidad de recaudación,

por una modalidad que reparte los recursos en función del número de habitantes de cada uno de ellos. Como consecuencia de ello, entre 1993 y 1994, la coparticipación municipal ejecutada se incrementó en un 62%, la participación de ocho ciudades intermedias en 427% y la de 294 pequeños municipios (la mayoría rurales) en 1.154%⁴. Este mecanismo de redistribución tributaria busca reducir la inequidad regional al modificar el patrón de concentración de los recursos en el eje central y en las ciudades capitales. Mientras en 1993 las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz recibían el 91% de esos recursos y el resto del país solamente el 9% en 1996 esas ciudades recibieron el 68% de los mismos y el resto el 32%. De este modo, en las regiones y los municipios han surgido nuevos actores sociales e interlocutores de los programas, proyectos y acciones. A su vez, se han organizado comités de vigilancia que representan a 12.000 comunidades rurales y 5.000 juntas vecinales urbanas. Dichos comités, sin embargo, tienen dificultades para estructurarse y más aún para funcionar;

- c) La Ley de descentralización administrativa que transfiere la autoridad y la gestión de recursos de cada uno de los nueve departamentos a la prefectura, cuya autoridad principal es nombrada por el Presidente de la República y fiscalizada por un consejo designado por los concejales de los municipios. Como consecuencia de esta ley y de la de participación popular, la administración central ha pasado de controlar solamente el 25% del gasto público. A su vez, las prefecturas están iniciando un aprendizaje en el manejo regional de programas y proyectos y ello ha afectado a veces la eficiencia, la eficacia e incluso la continuidad de los mismos, especialmente en materia social;
- d) La Ley de capitalización, mediante la que se transfieren a la administración privada la principales empresas estatales del país, pero manteniendo el 50% de la propiedad en acciones pertenecientes a todos los ciudadanos mayores de 21 años, quienes al llegar a los 65 se benefician con la distribución de los dividendos, a la manera de un seguro de vejez. Como resultado de esta ley, el país ha obtenido un compromiso de inversión externa de 1.670.000 dólares de los EE.UU. y en 1997 ha repartido dividendos por el equivalente de 220 dólares de los EE.UU. a poco más de 280.000 personas mayores de 65 años;
- e) La reforma del sistema público de salud, que tiende a adecuar la oferta de servicios de salud a la demanda organizada de las organizaciones de base y convertir al centro de salud y a la atención primaria en ejes del sistema. Está apenas en proceso de implementación;
- f) El Seguro Nacional de Maternidad y Niñez establecido el 1º de julio de 1996, mediante el cual los hospitales públicos y centros de salud de país proporcionan atención gratuita a todas las madres gestantes

durante todo el proceso de embarazo parto y posparto y a todos los niños desde su gestación hasta los 5 años de edad en afecciones diarreicas y respiratorias;

- g) La reforma del Poder Ejecutivo, medida que fue la primera de todas las reformas de segunda generación y que tenía como fin facilitar el conjunto de reformas y organizar la gestión del Estado sobre tres pilares básicos e interdependientes: desarrollo humano, desarrollo económico y desarrollo sostenible. A pesar de la riqueza de su base conceptual, esta reforma no ha podido operativizarse de manera adecuada y se ha traducido en muchos casos en duplicaciones, confusiones, dispersión y desarticulación de los sectores.

D. Metodología de trabajo para el informe

22. Por Resolución Ministerial N° 080 de 3 de junio de 1997 se decidió la conformación de una Comisión Interinstitucional del Área de la Niñez y la Adolescencia presidida por el Subsecretario de Asuntos Generacionales (SSAG), con objeto de elaborar el avance en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño. En cumplimiento de esta resolución, pero también siguiendo su línea de trabajo iniciada en 1993, la SSAG convocó a un conjunto de instituciones públicas y privadas a discutir la metodología de elaboración de este informe. Las instituciones convocadas y que conformaron la Comisión fueron:

- a) Por el Estado:

Subsecretario de Asuntos Generacionales, en representación de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, Género y Generacionales;

Un representante de la Secretaría Nacional de Salud;

Un representante de la Secretaría Nacional de Educación;

Un representante de la Secretaría Nacional de Participación Popular;

Un representante de la Secretaría Nacional de Servicio Social;

Un representante de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO);

- b) Por la sociedad civil:

Tres representantes de la Coordinadora Nacional de Trabajo con Niños y Adolescentes;

Un representante de Defensa del Niño Internacional (DNI);

Dos representantes del Episcopado de Bolivia.

23. La Comisión se reunió periódicamente para orientar y conocer el avance del trabajo. Finalmente, se realizó un encuentro nacional de 20 representantes de 20 municipios del país y otros tantos de organizaciones no gubernamentales (ONG) vinculadas al trabajo con la población infantil, con objeto de validar el borrador final.

II. BOLIVIA Y LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

A. Las políticas nacionales

24. En la Cumbre Mundial en favor de la Infancia realizada en Nueva York el 30 de septiembre de 1990, Bolivia, junto con 150 países participantes, asumió el compromiso en favor de la infancia y posteriormente adoptó como suyo el Plan de Acción para la aplicación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el decenio de 1990.

25. En el marco interno, en 1991, mediante D.S. 22904, se aprobó la Estrategia Social Boliviana, cuyo propósito es la lucha contra la pobreza a partir de tres grupos prioritarios: los campesinos del sector agrícola tradicional, el sector informal urbano y los grupos vulnerables (mujeres y niños).

26. El Plan Decenal de Acción para la Niñez y la Mujer iniciado en Bolivia en 1992, constituye otro elemento de política mediante el cual el país busca asegurar el acceso de la mujer y del niño a los servicios básicos, la protección y el desarrollo de los niños y promover que las acciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación prioricen en sus labores a este binomio. Este plan adecuó las siete metas principales de la Cumbre Mundial a las necesidades del país y las formuló de la siguiente manera:

- a) Reducción de la mortalidad infantil y de menores de 5 años a 50 y 70 por 1.000 nacidos vivos respectivamente;
- b) Reducción de las diferencias regionales en la mortalidad infantil y de menores de 5 años a menos del 20% entre las regiones;
- c) Reducción de la desnutrición grave y moderada a menos del 7%;
- d) Ampliación de los servicios de agua potable a nivel urbano al 80% y a nivel rural al 60%, del acceso a alcantarillado a nivel urbano el 55% y rural al 50% y del acceso a servicios de disposición de desechos sólidos al 95%;
- e) Cobertura del 70% en actividades de desarrollo en la primera infancia a niños menores de 6 años en riesgo y cobertura del 60% en educación inicial escolarizada.
- f) Acceso del 82% de los niños en edad escolar al ciclo básico primario y le terminen. Reducción de la tasa de analfabetismo al 0%.
- g) Definición de políticas y priorización de la atención de los menores en circunstancias especialmente difíciles (MCEP).

27. Desde 1994 se estructuró una estrategia de desarrollo humano que sitúa a la persona como el sujeto y el objeto del desarrollo y promueve su participación organizada en el diseño, implementación y evaluación de políticas y acciones de desarrollo social y económico ⁵.

28. Las políticas educativas se orientan a brindar múltiples oportunidades y modalidades de formación a los niños, jóvenes y adultos, varones y mujeres de las diversas regiones y culturas con la participación de la comunidad. La reforma educativa se orienta a atacar todas las áreas de problemas existentes mediante cuatro estructuras ⁶:

- a) organización curricular, que define contenidos para las diferentes áreas (formal y no formal) y modalidades de aprendizaje (regular o especial integrada, monolingüe o bilingüe, unidocente o pluridocente, presencial o a distancia);
- b) servicios tecnicopedagógicos y administración de recursos, orientada a asegurar el buen funcionamiento del sistema, mediante apoyo técnico y recursos;
- c) administración curricular, que define los niveles de responsabilidad en la administración del currículum, el rol del Estado y el escalafón docente;
- d) participación popular, para ampliar la cobertura y calidad de los servicios a partir de la demanda de la población organizada (juntas de núcleo, distrito y subdistrito que son resolutivas y los consejos locales, departamentales y de pueblos originarios, que son consultivos).

29. Los ejes vertebradores del nuevo sistema son la interculturalidad expresada en la revalorización etnicocultural y lingüística y la participación, para introducir el control social y democratizar la gestión educativa ⁷. En cumplimiento de las Leyes de descentralización administrativa y de participación popular, el sistema educativo ha sido organizado en tres niveles ⁸:

- a) El nivel central, conformado por la Secretaría Nacional de Educación, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano, responsable de la normatividad, las políticas y la administración del personal docente.
- b) El nivel departamental, representado por las prefecturas, tiene la responsabilidad -a través de las direcciones departamentales de educación- de asegurar la administración y el desarrollo del sistema en cada departamento, Las prefecturas financian los gastos en recursos humanos de las oficinas departamentales y pueden realizar inversiones sectoriales con sus recursos.
- c) El nivel local, que corresponde al municipio con su distrito de educación que tiene a su cargo la administración de los establecimientos educativos (construcción, ampliación, refacción y

gastos corrientes de insumos). En cada distrito pueden existir uno o más núcleos escolares, los cuales, a su vez, agrupan a varias escuelas. El núcleo debe ser el factor integrador de la red de unidades educativas en función de lograr una mayor calidad y actuar sobre su medio en apoyo del desarrollo local o barrial. La base del sistema es la unidad educativa, en la que debe desarrollar un papel central la Junta escolar como instancia primaria de participación de la comunidad.

30. A pesar de que estas políticas educativas deben irse aplicando en el curso de los próximos 20 años y que sus impactos serán de largo plazo, es evidente que han tenido y continúan teniendo importantes dificultades de operacionalización, debido a un conjunto de factores, el más importante de los cuales es la resistencia del personal docente.

31. Esta resistencia del gremio docente es importante, sobre todo porque en la nueva propuesta educativa el rol del maestro deviene central: es un mediador entre el niño y el aprendizaje; inicia las actividades previas al aprendizaje, modela los materiales y procedimientos según las condiciones del niño y del medio, organiza los equipos de trabajo de los niños, observa la evolución del grupo y de cada uno de los niños y comunica y democratiza la relación intercultural ⁹.

32. La resistencia de los maestros obedece por una parte a razones políticas y corporativas, pues se oponen a perder ciertas modalidades de cogestión y sobre todo a la profesionalización, la misma que elimina la incorporación automática de los egresados a la docencia, independientemente de su calificación. Sin embargo, obedece también a un régimen salarial inadecuado, que ha hecho de los educadores una de las profesiones de más bajo perfil en la sociedad.

33. Las políticas de salud se asientan en el nuevo sistema nacional, conformado por el conjunto de entidades públicas y privadas que están regidas por la Secretaría Nacional de Salud; el sistema público, la seguridad social, las entidades privadas con o sin fines de lucro, las entidades religiosas y la medicina tradicional.

34. Este sistema ha sido recientemente compatibilizado con las Leyes sobre la participación popular y la descentralización mediante el Decreto supremo N° 24237, que pone en vigencia el sistema público de salud (SPS), descentralizado y participativo. Pretende alcanzar niveles de equidad, calidad y eficiencia en la provisión de servicios, así como la solidaridad y universalidad en el acceso y la cobertura de la población. Tiene tres niveles de gestión:

- a) El nivel nacional, representado por la Secretaría nacional, cuya función es de normar, reglar y conducir el sistema público de salud, además de vigilar y evaluar la aplicación de las políticas y definir prioridades programáticas y operativas.
- b) El nivel prefectural, representado por la Dirección departamental de salud (DIDES), dependiente de la Secretaría departamental de

desarrollo humano. Su función es aplicar las políticas, estrategias, planes y programas nacionales y proyectos especiales. Debe generar redes de servicios que permitan la accesibilidad de la población mediante la presencia de un primer y segundo nivel de complejidad en uno o varios territorios municipales. Para este fin creará en cada departamento el número de unidades de gestión sectorial (UGES) que sea necesario para conducir las redes. La UGES es una instancia técnica que apoya el desarrollo de los programas, supervisa y genera sistemas y subsistemas de apoyo. Es además, la encargada de generar la calidad del servicio, entendiendo por tal tanto la prestación como la generación misma de salud en un territorio con la participación activa de la comunidad.

- c) El nivel municipal cuenta con las Direcciones locales de salud (DILOS), que ejecutan la gestión compartida con la participación de representantes del alcalde, de la prefectura (generalmente de la DIDES) y de la comunidad organizada. Las DILOS son fundamentalmente operativas y efectúan la planificación participativa para unir la demanda de la población con la oferta programada.

35. La prestación de los servicios está organizada en tres niveles de atención, cada uno de los cuales realiza actividades de promoción, prevención, información, comunicación y educación para la salud:

- a) El primer nivel debe resolver problemas enmarcados en el autocuidado, la consulta ambulatoria y la atención de tránsito. En este nivel se encuentran el puesto de salud, el consultorio médico y el centro de salud con camas de tránsito y policlínico.
- b) El segundo nivel incluye las atenciones ambulatorias de mayor complejidad y la internación hospitalaria en las cuatro especialidades básicas: ginecobstetricia, pediatría, medicina interna y cirugía general. En este nivel se encuentra el hospital básico de apoyo.
- c) El tercer nivel incorpora las atenciones que corresponden a una mayor capacidad de resolución, la consulta ambulatoria de mayor complejidad y la internación hospitalaria de especialidades y subespecialidades.

36. La base de esta red de servicios es el centro de salud, que debe prestar servicios a toda la población de su área de influencia; realizar la planificación participativa con las juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas; ejecutar su programación operativa sobre la base de las prioridades establecidas por el modelo de atención y la planificación participativa y programar los requerimientos de recursos, insumos médicos, alimentación, servicios básicos y mantenimiento.

37. Los hospitales de apoyo a los centros de salud prestan servicios a la población referida por los centros de salud de su red, efectúan la programación operativa sobre la base de las prioridades establecidas por el

modelo de atención y programan los requerimientos de recursos humanos, insumos médicos, alimentación, servicios básicos y mantenimiento.

38. Finalmente, el subsistema de referencia y contrarreferencia debe garantizar la articulación e intercomunicación entre los servicios al interior de una red y entre las redes para facilitar el flujo de pacientes.

39. Esta nueva orientación de las políticas de salud está apenas en proceso de estructuración y está enfrentando importantes dificultades, referidas sobre todo a la persistencia de prácticas de administración privada en los hospitales y a la tradición de considerar al hospital como eje del sistema y no así al centro de salud.

40. De este modo, la calidad de los servicios es todavía muy baja en lo que se refiere a la atención de los sectores de escasos recursos y ello afecta particularmente a los niños y adolescentes.

41. El Programa de acciones estratégicas y desarrollo humano (PAE-Social) fue aprobado en 1996, con objeto de agilizar la gestión de las anteriores políticas sociales, mediante la asignación concertada y eficiente de recursos; el Gobierno organizó el mismo que articula la oferta del Gobierno en diez áreas programáticas y se convierte en un instrumento de cofinanciación entre los gobiernos municipales, el Gobierno central, las prefecturas y los fondos de desarrollo. El PAE-Social se sustenta por los principios de integralidad e intersectorialidad de las acciones, priorización de grupos vulnerables, eficiencia para la equidad y gestión compartida. Sus áreas de intervención son:

- a) Salud. Atención integral a la mujer, el menor de 5 años, el adolescente y la población de la tercera edad; vigilancia y control de enfermedades transmisibles por vectores e infectocontagiosas; consolidación del nuevo modelo sanitario y fortalecimiento institucional del sector.
- b) Educación. Implementación en la reforma educativa en los programas de mejoramiento y transformación del sistema educativo nacional, priorizando el nivel primario; fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión educativa. En educación alternativa se propone atención al menor de 5 años con estimulación temprana, formación técnica, cobertura a poblaciones con necesidades especiales y desarrollo de procesos socioeducativos continuos en cualquier etapa de la vida.
- c) Participación popular. Capacitación en planificación, gestión y apoyo productivo a los gobiernos municipales; fortalecimiento a los comités de vigilancia, las juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas; promoción y apoyo a la distritación de los municipios del país e institucionalización de una política nacional de vivienda.

- d) Agua potable y saneamiento. Construcción, ampliación y refacción de sistemas de agua y saneamiento básico, así como capacitación a administradores y usuarios para la sostenibilidad de los servicios.
- e) Protección especial a la niñez. Dotación de una normativa legal y moderna de protección integral a la niñez y adolescencia; implementación del Plan nacional contra el maltrato infantil y prestación de servicios a niños y trabajadores de la calle.
- f) Superación de la discriminación por género. Elaboración del Plan nacional de prevención, sanción y erradicación de la violencia; promoción del fortalecimiento de la equidad y la representación social y política de las mujeres; superación de la discriminación ocupacional y de ingresos de las mujeres; y fortalecimiento de su rol productivo.
- g) Pueblos indígenas e interculturalidad. Promoción del reconocimiento jurídico y derechos de los pueblos indígenas que permitan su participación en la vida pública nacional, garantizando el acceso a recursos productivos como la tierra e implementando un sistema de educación intercultural y bilingüe.
- h) Servicios sociales y comunitarios. Consolidación del Sistema nacional de acreditación institucional del servicio social (SINAISS) y la coordinación interinstitucional del servicio social.
- i) Deporte. Apoyo a la promoción y masificación de la práctica deportiva como área preventiva así como la optimización de la infraestructura requerida.
- j) Cultura. Preservación y difusión de la cultura popular y defensa, revalorización y mantenimiento del patrimonio cultural del país.

42. Finalmente, entre 1996 y 1997 el Gobierno de Bolivia propició la organización de un comité técnico para el impulso de políticas de juventud, compuesto por representantes sectoriales, de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones juveniles. Este comité logró concretar las siguientes tareas: elaboración de un diagnóstico sobre la juventud boliviana ¹⁰, elaboración de lineamiento de políticas de juventud ¹¹ y una breve campaña de desestigmatización de la juventud.

B. Armonización de las medidas legislativas nacionales

43. El 18 de diciembre de 1992 fue promulgado un nuevo Código del Menor, el que ha constituido un avance cualitativo importante porque recoge postulados de la Convención, enmarca sus principios a la nueva corriente de la protección integral, aunque mantiene resabios de la denominada "doctrina de la situación irregular", como ser el hecho de que esté dirigido a "menores", que mantenga la "situación de riesgo social", que no establezca las garantías fundamentales en situaciones de infracción para inimputables, que sea un órgano administrativo el que tome conocimiento de estos casos y siendo juez y parte juzgue y aplique medidas incluso de privación de libertad; por otra

parte, que este Código se convierta en una ley incompleta por la total ausencia de mecanismos coercitivos que permitan su exigibilidad y cumplimiento.

44. Esto, sumado a las modificaciones legales que se produjeron en los últimos cuatro años y que derogaron disposiciones del Código, motivó que desde 1994 una comisión interinstitucional conformada por representantes del Parlamento, Gobierno y organizaciones de la sociedad civil ¹², se aunaron esfuerzos para elaborar un proyecto de modificación denominado "Código del niño, niña y adolescente", que se inscribe plenamente en los principios de la Convención; empero, pese a que este documento tuvo un proceso de análisis, consulta y enriquecimiento en todo el país, no se logró que ingrese a la agenda del Parlamento en la gestión que finalizó en mayo pasado. Se espera que el próximo Gobierno y el Parlamento le otorguen la prioridad requerida para su tratamiento y posterior promulgación.

45. Una segunda ley concordante con los postulados de la Convención es la que amplía la competencia de los municipios a la promoción, protección y defensa de niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción y para cuyo cumplimiento crea las Defensorías de la niñez y la adolescencia como instancia técnica que vela por el cumplimiento de estos derechos ¹³.

46. En el período que abarca el presente informe han sido promulgadas otras disposiciones, si bien de aplicación general, pero que indirectamente han significado un beneficio a la población infantojuvenil, como ser:

- a) Ley contra la violencia en la familia o doméstica, dirigida a erradicar la violencia contra la mujer en el seno familiar, en cuyo ámbito protege a los niños;
- b) Ley de fianza juratoria, que busca corregir las irregularidades que se presentan en la administración de justicia, principalmente en el cumplimiento de plazos procesales y que expresamente establece medidas en beneficio de adolescentes imputables de 16 a 18 años, privados de libertad;
- c) Ley de reforma educativa; como su nombre indica, plantea los fines, principios y objetivos de la educación boliviana;
- d) Ley de abreviación procesal civil y de asistencia familiar, que busca corregir las dilaciones procedimentales que se presentan en estos trámites;
- e) la Ley que modifica el Código Penal, que suprime el tiempo de incapacidad mínima para fijar la gravedad de las lesiones (antes la incapacidad de 8 a 30 días constituía lesión leve, ahora la lesión es calificada de leve si la incapacidad es de 0 a 29 días).

C. Rango jurídico de la Convención

47. La Convención sobre los Derechos del Niño fue ratificada de acuerdo a procedimiento legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo el 14 de mayo de 1990 mediante Ley N° 1152.

48. Es preciso aclarar que en el ordenamiento jurídico boliviano no existe una disposición que determine el rango jurídico de los documentos internacionales ratificados por el Estado. En el caso de la Convención, al ser promulgada "para que se tenga y cumpla como ley de la República", ésta adquirió tal jerarquía, por tanto, su aplicación y cumplimiento debería tener carácter de obligatoriedad, lo que no sucede en la práctica cotidiana de las instancias judiciales, administrativas, políticas y sociales, donde no se la toma en cuenta o no se la conoce.

III. EL AVANCE DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN
SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

49. El Plan decenal de acción para la niñez y la mujer ha sido dotado del marco de integralidad con la Estrategia de desarrollo humano y de los mecanismos operativos que organizan la oferta del Estado con el PAE-Social. De esta manera, se busca que este plan específico para la atención de la niñez se inserte en las acciones de política social y de desarrollo en general. Sin embargo, la articulación del Plan con los sectores y sobre todo su operativización no siempre ha sido posible, debido a la confusión creada por los cambios en la organización del aparato administrativo del Estado y muchas veces cada uno de los sectores ha continuado trabajando de manera incluso más aislada que antes.

50. En 1995 se realizó la evaluación del progreso de Bolivia hacia las metas de la Cumbre Mundial en favor de la infancia, en un documento que resume los principales avances y limitaciones para que el país pueda acercarse a dichas metas. Esta evaluación, organizada por el Ministerio de Desarrollo Humano y el UNICEF, permitió conocer y visibilizar avances nacionales, pero también brechas entre lo urbano y lo rural, de género y etnolingüísticas. El contenido de esa evaluación ha servido de base para la elaboración del presente informe, mediante la actualización de algunos datos, en la medida en que ello ha sido posible.

A. La mortalidad infantil

51. En Bolivia constituye uno de los principales problemas de salud y su reducción ha sido uno de los objetivos centrales de las políticas en favor de la niñez. El cuadro 6 muestra la evolución producida hasta 1994.

Cuadro 6

Evolución de la mortalidad infantil

Indicador	1976	1990	1992	1994
Infantil (por 1.000 nacidos vivos)	151	78	75	68
De menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)		120		108

Fuente: Censos 1976 y 1992. ENDSA 1988 y 1994.

52. El avance en este aspecto no puede atribuirse exclusivamente a las acciones desplegadas por el sector salud, sino a un conjunto de esfuerzos referidos a dotación de agua potable y saneamiento, educación y otros. Sin embargo, entre las acciones sectoriales destaca la terapia de rehidratación oral (TRO), pues se vienen manifestando evidencias de que se han producido cambios en la estructura de mortalidad en la niñez: en 1989 la diarrea era la causa de muerte en el 36% de los casos y en 1994 su incidencia directa se habría reducido al 20% ¹⁴. De hecho, el uso de las sales se incrementó en ese período en un 25%.

53. A pesar de estos avances globales, las diferencias regionales continúan siendo acentuadas y en general en los contextos rurales las tasas de mortalidad se mantienen extremadamente altas. A nivel de los departamentos, Potosí y Chuquisaca presentan las tasas más elevadas, con 123 y 105 por 1.000, respectivamente, mientras que en el extremo opuesto se encuentra Santa Cruz, con un 36 por 1.000. Es decir, se mantiene una diferencia de más de tres veces entre la tasa regional más alta y la más baja.

54. Las tasas de mortalidad infantil en el área rural son mayores aún, registrándose en Potosí una de 143 por 1.000 nacidos vivos y en Chuquisaca de 123. El propio departamento de La Paz presenta en su contexto rural una tasa de mortalidad de 95 por 1.000.

55. En este marco se debe destacar que, en contra de lo propuesto por las metas del Plan de Acción, las diferencias regionales y urbanorurales no sólo no han disminuido, sino que se han incrementado.

56. Según la encuesta de demografía y salud, las principales causas de muerte que afectaron en 1994 a 28.000 menores de 5 años fueron: enfermedades diarreicas 36%, infecciones respiratorias agudas 20%, afecciones perinatales 16%, enfermedades inmunoprevenibles 3% y otras 25%; es decir, se trata en general de causas blandas, que pueden ser combatidas con medidas de bajo costo.

57. Dado que el ritmo de descenso producido difícilmente permitirá cumplir la meta planteada en el Plan, de llegar a una mortalidad de 50 por 1.000 en el año 2000, en julio de 1996 el Gobierno boliviano instituyó el seguro maternoinfantil, que permite la asistencia médica de maternidad durante el embarazo, el parto y el puerperio y las emergencias obstétricas y de atención

al menor de 5 años, que incluye asistencia al recién nacido, enfermedades diarreicas agudas e infecciones respiratorias. En un año de servicio, este seguro ha logrado atender 377.290 casos infantiles de enfermedades diarreicas y enfermedades respiratorias, por lo que se han sentado algunas bases para una más efectiva reducción de la mortalidad por causas blandas.

B. Desnutrición infantil

58. Éste ha sido tradicionalmente y es todavía otro de los problemas que afectan a la salud y a la calidad de vida de la población infantil, cuya evolución se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7

Menores de 3 años con desnutrición

(Porcentaje de prevalencia)

Indicador	1989	1994
Desnutrición crónica moderada y grave (talla para la edad)	38	28
Desnutrición aguda, moderada y grave (peso para la talla)	1,6	4,4
Desnutrición global, moderada y grave (peso para la talla)	13	16

Fuente: ENDSA 1989 y ENDSA 1994.

59. El principal indicador (talla-edad) revela una evolución positiva en el largo plazo, pues entre una ENDSA y otra, muestra una reducción del 25%, aunque el porcentaje del 28% afecta a 300.000 niños ¹⁵. Esta evolución se debe a los mismos factores que posibilitaron la reducción de la mortalidad infantil, además de las inmunizaciones y la creciente consulta infantil. Dada la evolución vegetativa de estas causales y la incidencia del seguro maternoinfantil, es posible que este indicador de la desnutrición continúe descendiendo hasta acercarse a las metas propuestas.

60. El indicador peso-talla, en cambio, aun afectando a un reducido porcentaje de la población, muestra una evolución desfavorable (de 1,6 a 4,4%), probablemente como resultado de las inadecuadas prácticas alimentarias de la población, de los ingresos precarios y de la agudización de las condiciones de pobreza en regiones ya afectadas por condiciones de vida precarias.

61. Finalmente, el indicador peso-edad muestra una evolución desfavorable (de 13 a 16%) como consecuencia de las prácticas alimentarias inadecuadas, el inadecuado cuidado del niño y especialmente la sustitución de la lactancia materna exclusiva.

62. Entre las acciones nutricionales más importantes de los últimos tiempos (junio de 1997) debe destacarse el Convenio suscrito entre el Gobierno y los industriales molineros del país para la incorporación de hierro y yodo en la harina, como medio de combatir la anemia. De igual manera, se observa un 80% de incremento de sal yodada y un 60% de aumento de suplemento de vitamina A.

63. Sin embargo, es evidente que se ha descuidado la promoción de la lactancia materna y la focalización de acciones multisectoriales en las áreas de mayor pobreza no se ha producido con intensidad, especialmente en lo que a condiciones de productividad e ingresos se refiere. Asimismo, poco se ha avanzado en el desarrollo de acciones educativas tendientes a mejorar la ingesta nutricional de los niños y la población en general.

C. Mortalidad materna

64. El riesgo de muerte para las mujeres embarazadas en Bolivia es 80 veces mayor que para las de los países de Europa y América del Norte, debido a múltiples causas: estado de salud y nutrición, edad y paridad, educación, cuidados y atención en el hogar y acceso, calidad, capacidad de resolución y uso de los servicios de salud, incluidos los de planificación familiar. La evolución de este problema, como se muestra en el cuadro 8 es demasiado lenta.

Cuadro 8

Mortalidad materna

(En porcentaje)

Indicador	1989	1994	Meta 2000
Mortalidad (por 100.000 nacidos vivos)	401	376	200
Parto en servicio	38	42	70
Parto por personal capacitado	43	47	85
Primera consulta prenatal	47	53	80
Uso de anticonceptivos modernos	12	18	30

Fuente: MDH-UNICEF, el Progreso de Bolivia.

65. El 62% de las muertes maternas ocurren durante el embarazo, el 23% en el parto y el 15% en el posparto. Sus principales causas directas en orden de importancia son: el aborto, la hemorragia posparto, la eclampsia, la infección puerperal y el parto obstruido. Todas estas causas se manifiestan casi siempre en el hogar ¹⁶.

66. A un año de haberse instaurado el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez se han atendido 378.665 casos de maternidad (atención prenatal, parto, puerperio y obstetricia) por lo que existen algunas condiciones nuevas para la reducción de la mortalidad materna. Sin embargo, hasta el momento, gran parte de los recursos para financiar este programa han provenído del Gobierno central y del débil sistema de la seguridad social, pues la mayoría de los municipios no han hecho efectivos sus aportes.

D. Agua y saneamiento

67. El cuadro 9 muestra los avances de cobertura que el país ha tenido en los servicios de agua y saneamiento, los mismos que en el caso del área rural son importantes, pues se duplican tanto en el período intercensal como en el primer quinquenio de los noventa.

68. Los avances más importantes se produjeron desde 1986, pues los esfuerzos por atender a la población rural se iniciaron con el Fondo Social de Emergencia (FSE) y continuaron con el Fondo de Inversión Social (FIS). Esta voluntad de atender al área rural y reducir las diferencias internas es evidente, pues entre 1976 y 1992 la cobertura de agua potable de las áreas urbanas decreció debido a que desde 1984 se inició la masiva migración del campo a las ciudades.

Cuadro 9

Cobertura de servicios de agua y saneamiento

(En porcentaje)

Servicio	1976	1992	1995
Agua potable			
Urbana	84	81	88
Rural	9	19	42
Nacional	39	54	69
Saneamiento			
Urbano	47	63	76
Rural	4	17	39
Nacional	22	43	61

Fuente: Elaboración propia sobre Censo 1992 y Dirección de Saneamiento Básico.

69. A pesar de los esfuerzos realizados, la cobertura de estos servicios en el área rural es prácticamente la mitad porcentual de la urbana, lo que evidencia que los déficit rurales eran enormes. De todos modos, a nivel urbano existe la posibilidad de alcanzar las metas del Plan de Acción para la Niñez y la Mujer y probablemente también se pueda lograr en el área rural.

70. El sector de agua y saneamiento del Estado ha sido reorganizado en la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento Básica (DINASBA) y ha superado la dispersión institucional. El plan nacional en ejecución, engloba a seis programas centrales:

- a) Agua y saneamiento. Ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Saneamiento Básico, que hasta el momento ha desarrollado un sistema de seguimiento físico y financiero y un sistema de información.
- b) Programa de Saneamiento Básico Rural (PROSABAR) que ejecutará la preinversión y la inversión de 480 proyectos de agua potable y saneamiento hasta 1998. Hasta el momento está en la fase de preparación de los 480 proyectos;
- c) Programa rural de Preinversión en Agua y Alcantarillado (PRORPAAL) que busca contar con 100 proyectos a nivel de diseño final. Al momento está finalizando la preparación de los mismos.
- d) Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de DINASBA y las unidades departamentales de saneamiento. Busca elaborar una normatividad, capacitar recursos humanos y equipar a la institución. Al presente la institución está equipada y está en plena elaboración de la normatividad.
- e) Estudio de desarrollo de aguas subterráneas, que busca elaborar un plan maestro. Al momento ha logrado contar con un sistema de información geográfica y de planificación.
- f) Agua y saneamiento en el área del proyecto PROANDES, que ha logrado la construcción de 800 sistemas de agua potable, 300 módulos de saneamiento y ha mejorado los hábitos de higiene de la población del proyecto.

71. Todos los programas de agua y saneamiento se ejecutan en el marco de la Ley de Participación Popular bajo el marco de la Planificación Participativa Municipal y entre 1989 y 1994 han representado una inversión de 211 millones de dólares de los EE.UU.

E. Educación

72. La reforma educativa implementada desde 1993 se desarrollará en 20 años de transformación de la estructura del sistema y en 7 años de mejoramiento de equipamiento, infraestructura y fortalecimiento de las escuelas multigrado y bilingües. Ambos aspectos se ejecutan a través de los Programas de Transformación y Mejoramiento del Sistema Educativo Nacional. Al cabo de los 20 años se propone haber logrado los siguientes objetivos:

- a) plena cobertura a la población en edad escolar a través de sus distintos niveles y modalidades;
- b) calidad educativa con relevancia social, pertinencia cultural y lingüística y permanente actualización del currículo;

- c) equidad a través de la igualdad de oportunidades de acceso y en la igualdad entre la educación pública y la privada, entre la rural y la urbana y entre la población de habla castellana y la de lenguas nativas;
- d) eficiencia en el uso de recursos humanos, materiales y financieros.

73. La reforma educativa tiene algunos resultados alcanzados durante la gestión 1996 y el primer cuatrimestre de 1997 en las áreas administrativa y curricular. En cuanto a temas administrativos efectivizó la reestructuración de la Secretaría Nacional de Educación y de las direcciones departamentales y distritales. A su vez, los principales avances en el área curricular son: conformación de 851 núcleos educativos en los 311 municipios del país, organización de 270 distritos educativos y 716 asesores pedagógicos en funciones.

74. Por otra parte, con respaldo de la participación popular, en el mismo período se han conformado 450 juntas de núcleo, 11.081 juntas escolares y 29 juntas distritales. Asimismo, en 1997 se han conformado cinco Directorios Locales de Educación (DILES) en el departamento de Chuquisaca.

75. En cuanto a material didáctico se distribuyeron en 1996 un total de 4.155.000 libros a bibliotecas escolares de aula y este año se están distribuyendo otros 500.000, en beneficio de un total de 2.032.000 alumnos matriculados en 1997.

76. En la reforma curricular, se han elaborado programas de estudio para la educación primaria, que comprende tres ciclos: de aprendizajes básicos con tres años de duración; de aprendizajes esenciales con tres años y el de aprendizajes aplicados de dos años de duración.

77. Respecto a los indicadores de más largo plazo, se carece de información confiable sistematizada, deficiencia que pretende ser subsanada con el Sistema de Información Estadística y el Sistema de Medición de Calidad de la Educación que están siendo implementados. Sin embargo, algunos datos se presentan a continuación.

78. La cobertura de la población preescolar fue la que se muestra en el cuadro 10, con predominio del acceso en las áreas urbanas respecto a las rurales y con niveles de crecimiento bastante bajos. En todo caso se está muy lejos de las metas planteadas.

79. Los datos por ciclos se han hecho confusos debido al cambio de la estructura que ha introducido la Reforma Educativa. Por ello, el cuadro 11 presenta la evolución de la cobertura escolar global por sexo para la población comprendida entre los 6 y los 19 años de edad.

80. Las estimaciones anteriores permiten suponer que a nivel urbano, se ha avanzado en cobertura y que los porcentajes faltantes se originan en lo fundamental en el área rural y dentro de ese contexto, principalmente en las mujeres.

Cuadro 10

Cobertura de la educación
preescolar por sexo

(En porcentaje)

	1993	1994	1995
Hombres	22,5	25,3	29,7
Mujeres	22,6	25,3	29,6
Total	22,5	25,3	29,6

Preliminar

Fuente: SNE.

Cuadro 11

Cobertura escolar global por sexo

(En porcentaje)

	1992	1993	1994	1995
Hombres	76	80	88	92
Mujeres	71	75	83	88
Total	74	78	85	90

Fuente: Censo 1992 y SNE.

81. Estos avances muestran que la cobertura ha dejado de ser el problema central de la educación boliviana. Las mayores dificultades se refieren ahora a la deserción escolar, la repitencia y a la baja calidad del servicio, especialmente en las áreas rurales. El Diagnóstico Nacional de la Juventud Boliviana demostró que la adolescencia es la etapa del inicio de la deserción (14 años de edad a nivel urbano y 12 a nivel rural) debido a dos razones fundamentales: la necesidad de trabajar en el área urbana y la insuficiente y mala calidad de la oferta educativa en el área rural ¹⁷, factores todos que está tratando de superar la reforma educativa.

82. En Bolivia "si bien sólo el 4% de la población comprendida entre los 10 y 24 años de edad no tiene nivel educativo alguno, solamente el 62% de ella ha completado el ciclo básico. Aun suponiendo que quienes están entre los 10 y 14 años pueden estar todavía cursando este ciclo y considerando sólo los otros dos tramos de edad, el porcentaje es de 84%. Ello equivale a decir que existe por lo menos un 16% que está muy rezagado (probablemente en educación de adultos) o definitivamente ha abandonado los estudios. Por otra

parte, solamente el 52% de la población comprendida entre los 15 y 24 años ha culminado el intermedio y solamente el 26% de quienes tienen entre 20 y 24 años han completado el ciclo medio" ¹⁸.

83. A pesar de los avances en las coberturas, otro de los problemas subsistentes en el sistema educativo es la calidad del servicio, especialmente en las áreas rurales, donde pese a que la reforma educativa incorpora mecanismos de capacitación docente, dotación de material y la organización de juntas escolares, poco es lo que se ha avanzado.

84. Finalmente, el cuadro 12 muestra la evolución que ha tenido el analfabetismo en el país, por lo que la meta de llegar al 10% en el año 2000 podría ser superada. A pesar de los avances, nuevamente se percibe la incidencia del área rural en el analfabetismo.

Cuadro 12

Analfabetismo por contexto

(En porcentaje)

	1976	1992	1995	1996
Urbano	16	9	7	6,5
Rural	53	36	32	31
Total	37	20	16	14

Fuente: Elaboración propia sobre censo 1992 y proyecciones de UDAPSO.

85. Si a ello se añade el hecho de que una buena parte de los habitantes rurales alfabetizados devienen analfabetos funcionales por desuso, se tiene que el avance logrado en esta materia es relativo y, en todo caso, la lectoescritura no necesariamente está sirviendo como un primer escalón para la superación de la pobreza.

F. Menores en circunstancias especialmente difíciles (MCED)

86. El concepto de menores en situaciones especialmente difíciles está en proceso de superación en Bolivia, pues tanto las autoridades como los organismos de cooperación y las instituciones están evolucionando de la atención de las necesidades a la promoción de los derechos. Obviamente, todavía existen en el país instituciones que trabajan sobre las necesidades. Los programas existentes en favor de los menores en circunstancias particularmente difíciles son los siguientes:

- a) Niños de la calle. Busca ampliar la cobertura institucional de atención, reducir la presencia de menores en la calle, disminuir la prevalencia de embarazos y enfermedades, mejorar condiciones de educación y atender al 60% de las niñas en diferentes centros. Se estima una cobertura del 20%. En realidad se trata de un programa que apenas está arrancando y no cuenta todavía con acciones importantes desarrolladas.

- b) Niños trabajadores. Busca ampliar la cobertura de atención en protección legal, salud, capacitación técnica y formación educativa y reducir el número de menores de 14 años en esta situación. La cobertura actual es apenas del 0,7%. Además, no existe institución alguna que se haga cargo de la protección y fiscalización.
- c) Programa de Atención al Niño (PAN), que está en proceso de organización mediante la fusión de tres programas parecidos que operaban separadamente: el Programa de Atención Integral al Niño (PIDI), de acción fundamentalmente urbana, el Centro de Desarrollo Integral (CIDI), de acción fundamentalmente rural, y el Programa Nacional de Atención al Menor (PRONAR). Estos proyectos se caracterizan por reforzar la dieta alimenticia de los niños, brindar estimulación temprana y promover la participación de la comunidad en la atención de los menores. La cobertura es del 8% aproximadamente. Estos programas no han alcanzado la meta de llegar al 20% de la población objetivo. Su implementación está en un 60% a cargo de organizaciones no gubernamentales.
- d) Guarderías en centros penitenciarios con atención en salud, nutrición y estimulación.
- e) Centros de formación integral. Buscan la reinserción familiar de los menores de instituciones o su colocación en hogares sustitutos con objeto de reducir la población institucionalizada. Su cobertura es del 40% de la población objetivo.
- f) Centros de diagnóstico y terapia. Pretende reducir la internación en centros de salud y lograr adecuada rehabilitación. Los resultados de este trabajo son precarios tanto en diagnóstico como en rehabilitación.
- g) Diagnóstico, evaluación, rehabilitación y educación especial para los menores discapacitados. Su cobertura es del 0,4%.
- h) Actualización y capacitación de recursos humanos a nivel profesional y técnico para la atención de los menores en circunstancias difíciles.

IV. MARCO INSTITUCIONAL

A. Las instituciones responsables de la aplicación de las políticas y planes y su evaluación

87. En 1992, el Código del Menor ¹⁹ transformó la Junta Nacional de Solidaridad y Desarrollo Social, así como las direcciones nacionales, departamentales y provinciales del menor en el Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAMFA), definiéndolo como "institución cabeza de sector que regula, norma, fiscaliza y supervisa las políticas dirigidas al menor, la mujer y la familia" ²⁰, y le otorgó una jerarquía técnica, descentralizada de la Presidencia de la República, con autonomía de gestión económica y administrativa.

88. Con esta nueva fisonomía, a diferencia de sus antecesoras, el ONAMFA rompía con su pasado de asistencialismo, beneficencia y de estar presidido por la esposa del Primer Mandatario y se transformaba en una estructura institucional multidisciplinaria, encabezada por un Directorio paritario con representación de la sociedad civil cuyo presidente debía ser nombrado por el Presidente de la República de una terna elevada por dos tercios de la Cámara de Diputados ²¹.

89. En el plano operativo estableció comités consultivos departamentales ²² con una estructura similar al Directorio Nacional, aunque sólo con funciones consultivas y de coordinación. Sin embargo, en total desconocimiento del Código, las autoridades ejecutivas del ONAMFA fueron designadas por el Presidente de la República sin terna de por medio y las departamentales por la Dirección Ejecutiva Nacional en las mismas condiciones.

90. En sustitución de los antiguos Tribunales Tutelares del Menor, instituyó los Servicios Tutelares del Menor como instancia encargada del tratamiento técnico de los problemas referentes a menores y con dependencia administrativa de las Direcciones Ejecutivas Departamentales "lo que permitió que bajo el eufemismo de tratamiento técnico de problemas... se mantuvieran figuras y disposiciones de la doctrina de la "situación irregular" las que avalaron una sistemática e institucionalizada conculcación de los derechos y garantías constitucionales de los "menores" superponiendo, inclusive, las atribuciones de esta instancia a la competencia de los jueces del menor" ²³.

91. A nueve meses de la promulgación de dicho Código, se emite la Ley de ministerios del poder ejecutivo ²⁴ que reorganiza la estructura administrativa del Estado en tres Ministerios: de Desarrollo Sostenible, de Desarrollo Económico y de Desarrollo Humano; este último entre otras, con competencia, de formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales del área social, así como promocionar políticas y programas especiales destinados al desarrollo, protección y defensa de la familia, la mujer, la niñez, la juventud y la ancianidad.

92. El reglamento de esta ley crea una Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales con tres instancias:

1. Subsecretaría de Asuntos Étnicos, responsable de las políticas relativas a los pueblos indígenas.
2. Subsecretaría de Asuntos de Género, responsable de las políticas relativas a la mujer.
3. Subsecretaría de Asuntos Generacionales, responsable de las políticas relativas a la ancianidad. (Nótese que aquí no se consideran las políticas dirigidas a la niñez y la juventud.)

93. Con esta medida sale del ámbito de ONAMFA el tema de la mujer y, en la práctica, la Subsecretaría de Asuntos Generacionales asume un rol protagónico en el tema de la niñez, adolescencia, juventud y sus derechos quedando, en la práctica, el Organismo Nacional con la atención y protección a "menores en situación de riesgo".

94. En 1995 se opera la descentralización administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental que instituye una nueva estructura organizativa y disuelve las entidades públicas descentralizadas sin fines de lucro, siendo una de ellas el Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAMFA) ²⁵.

95. Más adelante es creada la Secretaría Nacional de Servicio Social ²⁶, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano, como organismo rector de la política de servicio social del Estado a la cual le son transferidas las funciones, competencias y patrimonio del área normativa y de coordinación nacional que tenía el ONAMFA.

96. Como parte del proceso de descentralización, al normarse la organización del poder ejecutivo a nivel departamental, se crearon, en cada capital de departamento, secretarías departamentales de desarrollo humano responsables de todo "lo inherente al desarrollo, la formación, el bienestar y la calidad de vida de la persona..." que debían ejecutar acciones y políticas mediante las Direcciones de Gestión Social y sus Unidades de Género, Asuntos Generacionales, Etnias y Asistencia Social.

97. A cuatro meses de implementarse la Secretaría Nacional de Servicio Social, otra ley fija como competencia municipal la protección, promoción y defensa de niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción y dispone la creación de Defensorías de la Niñez y Adolescencia, para el ejercicio de las nuevas competencias ²⁷.

98. A este soporte institucional se sumó, desde 1993, el "Despacho de la Primera Dama de la Nación", instancia nueva, que no se encuentra inserta en la estructura gubernamental, pero que ha venido desarrollando acciones y servicios de asistencia social en forma paralela y/o coordinada con dependencias estatales y organizaciones privadas en el campo de la salud, género y asuntos generacionales.

99. De esta manera coexisten cuatro instancias que regulan, norman, supervisan y ejecutan las políticas y acciones dirigidas a la niñez y adolescencia, situación que ha venido provocando una serie de confusiones y entrecruzamientos en cuanto a las funciones y atribuciones de cada una de ellas, tanto en el plano local como en el nacional. Los programas nacionales de promoción son atendidos por los sectores o por el Fondo de Inversión Social (FIS).

100. De esta manera, existen dos instituciones que regulan, norman y supervisan las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia: la Secretaría Nacional de Servicio Social y la Subsecretaría de Asuntos Generacionales, situación que provoca una serie de confusiones con relación a las funciones y atribuciones de las ya mencionadas secretaría o subsecretaría.

101. A nivel departamental también se presentan similares problemas con las Unidades del Servicio Social y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.

102. La acción directa en beneficio de los niños es realizada por instituciones privadas y/o programas gubernamentales financiados por la cooperación internacional. Un inventario de las instituciones que trabajan con niños y adolescentes ²⁸ señala que entre unos y otros suman 132, todas las cuales trabajan en las áreas urbanas y solamente el 24% desarrollan acciones adicionales en el área rural. La mayoría de ellas (el 38%) son

privadas (ONG); el 22% tiene carácter mixto; el 20% son programas y proyectos gubernamentales y el 20% son de las iglesias. La mayoría de las instituciones y programas (el 68%) se asientan en los departamentos del eje central existiendo muy poca presencia institucional en las áreas de mayor pobreza (cuadro 13).

Cuadro 13

Tipo de beneficiarios de instituciones por departamento

(Número de instituciones y porcentaje de niños)

	La Paz	Santa Cruz	Cochabamba	Chiquisaca	Potosí	Oruro	Tarija	Total
Pobres	26	14	16	14	10	8	12	100
	39	16	25	41	56	36	40	31
En conflicto	25	33	17	0	0	8	17	100
	9	9	6	0	0	9	13	7
Sin padres	11	33	33	11	0	7	4	100
	9	20	28	18	0	18	7	17
Trabajadores	20	33	13	7	7	7	13	100
	9	11	6	6	11	9	13	9
De la calle	23	41	18	6	6	6	0	100
	12	16	9	6	11	9	0	10
Discapacitados	7	41	24	14	3	3	7	100
	6	27	22	23	11	9	13	18
Todos	42	8	8	8	8	8	17	100
	15	2	3	6	11	9	13	7
Total	20	28	20	10	6	7	9	100
	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Rivadeneira y Mazuelo.

103. En cuanto a su cobertura, estas instituciones son más bien pequeñas. La mayoría de ellas (el 28%) trabaja con una población comprendida entre los 51 y 200 niños; el 20% trabaja con menos del 50%; el 18% con 200 a 1.000 y el 20% con más de 1.000. Entre estas últimas se cuentan solamente programas gubernamentales que cuentan con cerca de 1.000 centros que benefician a cerca de 30.000 niños. En suma, el conjunto de las instituciones tiene una baja cobertura.

104. Del total de las instituciones y programas (132) el 26% trabaja en apoyo integral, el 25% en desarrollo general, el 19% en rehabilitación física o educación especial, el 17% en educación, el 5% en apoyo integral, el 4% en defensa legal, el 2% en diagnóstico y terapia y el 1% en otros servicios ²⁹.

B. Articulación con la sociedad civil y mecanismos
para evaluar los progresos

105. Como se informó anteriormente, desde 1994 trabaja coordinadamente una comisión interinstitucional que coyunturalmente propició acciones con una amplia participación de representantes de la sociedad civil, en torno al proceso de elaboración del proyecto "Código del Niño, Niña y Adolescente".

106. En cuanto a mecanismos desarrollados para evaluar el progreso realizado, el Gobierno conformó una comisión interinstitucional compuesta por seis representantes del Estado y seis representantes de la sociedad civil, la que tiene la responsabilidad de elaborar el presente informe ³⁰.

107. A futuro, se espera una mayor acción de la sociedad civil en torno a las defensorías, toda vez que en el marco de la Ley de participación popular y su Decreto reglamentario, las organizaciones de la comunidad tienen el deber de fiscalizar el funcionamiento de las mismas.

108. A pesar de los avances sectoriales señalados, no se cuentan con mecanismos integrales de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos en favor de la niñez; sin embargo, existen dos modalidades básicas de articulación de las acciones estatales con la sociedad civil: la coordinación con las instituciones privadas y la participación ciudadana.

109. La primera, tiene ya larga data en el país, especialmente en el campo de la salud, en el que las organizaciones no gubernamentales trabajan coordinadamente con el sector, dándose algunos casos en los que incluso administran por delegación algunos distritos de salud.

110. La otra modalidad se ha venido institucionalizando en el país desde 1994 a través de la Ley de participación popular, que en primer lugar ha introducido en el Sistema Nacional de Planificación el instrumento de la Planificación Municipal Participativa, mediante el cual la comunidad organizada define sus necesidades y la prioriza en un Plan de Desarrollo Municipal Quinquenal que sirve de base para el Plan Anual Operativo (PAO) que ejecutan los municipios con recursos de la coparticipación tributaria e ingresos propios.

111. Por otra parte, con objeto de supervisar la gestión municipal han sido institucionalizados los comités de vigilancia elegidos por las organizaciones territoriales de base y que han empezado a funcionar en el país, aunque todavía de manera precaria y en algunos casos algo confusa.

112. La comunidad no se ha involucrado en la gestión educativa debido a que en la mayoría de los casos las juntas escolares que debían haber creado la reforma educativa no han empezado a operar aunque están conformadas. En la gestión de la salud, la participación es algo mejor en las áreas rurales que en las urbanas, pero todavía de manera precaria.

113. Dentro del PAE, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) es la instancia técnica encargada de evaluar los impactos de las acciones desarrolladas. El seguimiento a nivel municipal está a cargo de los Comités de Análisis de Información en Salud (CAI), compuesto por representantes del

Concejo Municipal, el Comité de Vigilancia y los Directorios de Desarrollo Humano (Educación y Salud). Estos últimos, sin embargo, no han entrado en funcionamiento hasta el momento.

114. Todos los mecanismos introducidos por la participación popular son muy nuevos y están apenas en proceso de implementación; muchas veces incluso son desvirtuados por la injerencia política que trata de instrumentarlos según la tradicional manera prebendal. Sin embargo, en general en las áreas rurales la tradición de organización de la comunidad está generando interesantes niveles de movilización.

115. En el caso concreto de la problemática infantil, la Subsecretaría de Asuntos Generacionales coordina sus actividades con la Coordinadora Nacional del Trabajo con Niños y Adolescentes.

116. Finalmente, no existe una participación evidente de los niños y adolescentes en ninguna de las fases de generación de políticas, diseño de programas y ejecución de acciones debido a que carecen de organizaciones que los expresen, salvo en las juntas escolares que aún no la aplican. Solamente en el diseño de los lineamientos de políticas de juventud se ha logrado (en 1997) la participación de organizaciones juveniles pequeñas y todavía poco representativas.

V. MEDIDAS OPERATIVAS Y PRESUPUESTOS

A. El PAE - SOCIAL 1997 en lo que se refiere a la niñez

117. El Programa de Acciones Estratégicas para el Desarrollo Humano (PAE - Social) ha sido anualizado programática y presupuestariamente y descentralizado a nivel departamental con objeto de garantizar su ejecución. Asimismo, se han diseñado PAEs prefecturales en los nueve departamentos del país. El PAE de 1997 considera las intervenciones que se presentan con detalle en los cuadros 14, 15, 16 y 17.

Cuadro 15

PAE 1997 en educación

Área	Intervenciones prioritarias	Metas Globales 1997	Resultados primer semestre 1997
Educación preescolar y primaria	<p>Construcción, refacción, reposición y mantenimiento de infraestructura</p> <p>Dotación de material educativo a las escuelas destinado a docentes y alumnos</p> <p>Equipamiento de centros de recursos pedagógicos</p> <p>Ejecución del programa de capacitación docente</p> <p>Fortalecimiento municipal en gestión educativa</p> <p>Fortalecimiento de la participación comunitaria para la gestión educativa</p> <p>Habilitación de espacios y equipamiento de direcciones departamentales y distritales de educación</p> <p>Ejecución del Proyecto Fomento para la Calidad Educativa</p>	<p>Educación preescolar y primaria mejorada mediante:</p> <p>1) 900 núcleos incorporados al Programa de Transformación</p> <p>2) Mejoramiento del sistema educativo en general</p>	<p>500 núcleos incorporados</p> <p>273 convenios para 8.942 unidades</p> <p>Guías autoinstructivas de lenguaje y matemáticas</p> <p>717 asesores pedagógicos en el Programa de Transformación.</p> <p>Curso de reforzamiento a 719 asesores, 8 conferencias a 1.015 maestros.</p> <p>9 directores departamentales y técnicos de planificación capacitados en fortalecimiento municipal</p> <p>9.825 juntas escolares, 250 de núcleo, 29 distritales, 5 DILES</p> <p>100% de equipo distribuido en departamentos y distritos (excepto equipos de cómputo)</p> <p>Infraestructura en La Paz, Tarija, Chiquisaca, Cochabamba y Potosí en refacción, Beni en proyecto, Oruro, Pando, Santa Cruz en aprobación</p>
Desarrollo infantil de niños de 0 a 6 años	<p>Mejoramiento del desarrollo integral</p> <p>Mejoramiento del estado nutricional</p> <p>Ampliación de cobertura de población atendida por el seguro de maternidad y niñez</p> <p>Promoción de la participación comunitaria</p>	<p>Atención a 8.400 niños en 185 CIDIs urbanos</p> <p>Atención de 24.790 niños en 992 CIDIs rurales</p>	
Educación alternativa	<p>Atención integral a niños de 0 a 5 años con estimulación psicoafectiva temprana, desarrollo afectivo y cuidado nutricional y de salud antes de primaria</p>	<p>Ampliar cobertura y mejorar la calidad de los servicios para adultos, jóvenes y niños de la calle, niños de 0 a 5 años y población en general</p>	

Área	Intervenciones prioritarias	Metas Globales 1997	Resultados primer semestre 1997
	<p>Atención en alfabetización, formación y capacitación técnica o modalidades curriculares integrales alternativas a los que no pudieron iniciar y completar primaria, secundaria o ninguna</p> <p>Atender a la población con necesidades educativas de servicios especiales e integrales para su plena incorporación a la vida familiar, social y laboral</p> <p>Desarrollo de procesos socioeducativos continuos de comunicación educativa, de interacción con la familia, organizaciones de base y la comunidad, para lograr el acceso a aprendizajes pertinentes y significativos en cualquier etapa de la vida</p>		<p>Plan de sensibilización sobre derechos de la persona con discapacidad mediante: estrategias de comunicación educativa a la comunidad, talleres de reivindicación de derechos de las personas discapacitadas, festival de artes integradoras y convocatoria de videos, jingles y poesía</p> <p>Plan de sistematización de experiencias significativas en educación permanente</p> <p>Plan curricular para educación en la familia y la comunidad</p> <p>Plan de capacitación para técnicos departamentales</p>

Cuadro 16

PAE 1997 para agua y saneamiento

Área	Intervenciones prioritarias	Metas Globales 1997	Resultados primer semestre 1997
Agua y saneamiento básico	Preinversión (PROSABAR)	800 proyectos a nivel de diseño final	600 proyectos a nivel de diseño final entregados al FIS
	Preinversión (PASJICA)	3 paquetes de diseños básicos (uno para cada departamento: Tarija, Oruro y sur de La Paz)	3 paquetes elaborados para La Paz, Tarija y Oruro
	Inversión (PROSABAR)	430 obras que benefician a 122.000 habitantes en poblaciones menores de 5.000 habitantes	295 proyectos de infraestructura en ejecución, 35.768 beneficiarios con 3,27 millones de dólares de los EE.UU. de inversión en infraestructura
	Asistencia técnica (PROSABAR) en gestión de proyectos y fortalecimientos	Apoyo a la DINASBA- PROSABAR 400 comités organizados, 800 operadores capacitados, 200 eventos de educación sanitaria y 30 municipios capacitados	Sistema de información gerencial Reglamento de diseño y diseños-tipo Material educativo Metodología de cálculo y cobro de tarifas
	Capacitación	60 operadores municipales capacitados, 2 eventos de capacitación a profesionales, 50 entidades capacitadas. Otros eventos dirigidos a UNASBA y gobiernos locales	295 comunidades con programas de desarrollo comunitario 35 gobiernos municipales fortalecidos 590 operadores comunales certificados 2,8 millones de dólares de los EE.UU. en asistencia técnica
Asistencia técnica (PASJICA) y transferencia de tecnología	Técnicas y metodologías de planificación, perforación y desarrollo de pozos perforados, dirigida a profesionales de DINASBA y de las UNASBA	Transferencia de técnicas y metodologías de planificación, perforación y desarrollo de pozos a profesionales de DINASBA y DIDESBAs (antes UNASBAs).	

Cuadro 17

PAE 1997 para protección a la niñez

Área	Intervenciones prioritarias	Metas globales 1997	Resultados primer semestre 1997
Marco legal e institucional integral a la niñez y adolescencia	<p>Aprobación del proyecto del Código del Niño, Niña y Adolescente</p> <p>Campaña de difusión y sensibilización de la nueva normativa legal a través de los medios de comunicación masiva</p> <p>Implementación de las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia. De acuerdo a la disponibilidad de recursos del gobierno municipal se podrán implementar en forma conjunta o por separado con los Servicios Legales Integrales (SLI)</p>	<p>Nuevo código en el marco de la doctrina de la protección integral aprobado y en vigencia</p> <p>Sociedad civil e instancias institucionales aplican nueva normativa</p> <p>12 defensorías en ciudades intermedias</p>	<p>Se enviaron notas a las bancadas del Parlamento para la difusión del proyecto nuevo</p> <p>Defensorías: La Paz, 7 urbanas; El Alto, 1 urbana; Chuquisaca, 1 urbana y 7 rurales; Potosí, 2 urbanas y 2 rurales; Tarija, 1 urbana y 2 rurales; S Cruz, 3 urbanas y 1 rural; Cbba, 4 urbanas y 4 rurales; Beni, 2 rurales y Pando, 1 urbana</p>
Plan Nacional contra el Maltrato Infantil	<p>Implementación de redes de abordaje del maltrato infantil en ciudades intermedias con incorporación en políticas sectoriales de tema de maltrato.</p> <p>Sensibilización de población sobre consecuencias del maltrato infantil y los derechos de los niños, niñas, y adolescentes, mediante acciones informativas y de comunicación</p>	<p>Altos índices de maltrato reducidos</p>	<p>Plan diseñado.</p> <p>Ejecutada primera fase de encuesta de percepción de los derechos y el maltrato infantil.</p> <p>Campaña nacional contra el maltrato por medios masivos de comunicación</p>
Atención a niños y adolescentes trabajadores y de la calle	<p>Atención a la niñez entre 7 y 12 años y adolescencia trabajadora y de la calle. Mejora de las condiciones de vida de la niñez, adolescencia trabajadora y de la calle (escolarización)</p> <p>Apoyo y capacitación para la incorporación del tema generacional en las Unidades de Desarrollo Social de las prefecturas</p>	<p>1.900 niños incorporados al sistema educativo nacional, lo que representa el 21% del universo de niños trabajadores sin escolarización y/o en peligro de perderla en áreas urbanas del eje</p> <p>Tres prefecturas cuentan en sus respectivas Unidades de Desarrollo Social con personal capacitado en la temática generacional</p>	<p>Segundo año de ejecución del programas de escolarización de niños, niñas trabajadores de 7 a 12 años en ciudades eje, con 1.900 niños incorporados en el sistema educativo</p>

B. Los recursos

118. Estos planes se soportan tanto con inversión social pública, como con gasto social, sobre los que no existe información compatibilizada y actualizada. Por ello se cuenta sólo con datos aislados, pero que permiten una aproximación al tratamiento de lo social en el país, como se expone en el cuadro 18.

Cuadro 18

Distribución sectorial de la inversión pública ejecutada

(En millones de dólares de los EE.UU. y porcentaje)

Sectores	1990		1993		1995		1996	
Productivos	138	44	137	28	82	16	66	12
Infraestructura	115	37	251	52	220	42	247	46
Sociales	58	18	85	18	184	35	215	40
Multisectoriales	4	1	8	2	34	7	12	2
Total	315	100	481	100	520	100	540	100

Fuente: Elaboración propia sobre Muller y Asociados e informe N° 2, Fundación Milenio.

119. Como se desprende de la información detallada en el cuadro 18, la inversión pública social ejecutada del Gobierno ha crecido de manera importante en el país a partir de 1994, tanto en términos absolutos como en términos porcentuales, hasta llegar a ser el 40% del total de la inversión. La inversión social ha tenido mayor consideración en las prioridades macroeconómicas del país, como lo demuestra el hecho de que en 1990 hubiese representado el 0,89% del PIB, en 1993 el 1,72% y en 1995 el 3,61%. La estructura porcentual de la inversión social para esos mismos años se detalla en el cuadro 19.

Cuadro 19

Estructura porcentual de la inversión social

Sector social	1990	1993	1995*	1996
Educación	7,3	11,7	38,5	25,3
Salud y seguro social	92,5	24,3	23,0	12,2
Saneamiento básico y vivienda	0,2	33,4	30,1	25,9
Empleo	0,0	30,6	8,4	36,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre Muller y Machicao.

* Programada.

120. Para 1997, la inversión pública programada es de 611 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales 263 millones de dólares de los EE.UU., es decir, el 43% se orientarán hacia los sectores sociales. A su vez, la inversión social se dirigirá en un 29% a educación, 17% a salud y 36% a saneamiento básico.

121. Como muestra el cuadro 20, en lo que se refiere al gasto público social, su evolución respecto al gasto público total es la siguiente: 32% en 1993, 31% en 1994 y 27% en 1995.

Cuadro 20

Gasto público social ejecutado TGN

(En dólares de los EE.UU.)

	1993	1994	1995	1996 <u>a/</u>	Cambio 93-96
Gasto público total	1 233 634 348	1 269 783 099	1 704 602 779	2 096 441 021	69,94
Área no social	842 094 592	873 710 329	1 248 008 285	1 498 912 988	78,00
Área social	391 539 756	396 072 770	456 594 494	597 528 033	52,61
Educación	253 334 252	261 084 624	268 119 131	353 787 830	39,65
Salud y seguro social	123 215 226	116 744 378	152 594 007	170 565 000	38,43
Saneamiento básico	1 157 058	1 574 657	881 538	635 086	-45,11
Empleo <u>b/</u>	1 104 448	1 214 840	1 556 943	1 811 329	64,00
Otros sociales <u>c/</u>	12 728 770	15 454 271	33 442 875	70 728 788	455,66

Fuente: UDAPSO, en base a información de Contaduría General del Estado.

a/ Presupuestado.

b/ Incluye al Fondo de Alivio Social y todos sus programas.

c/ Incluye al Ministerio de Desarrollo Humano.

C. La participación de la cooperación internacional

122. De acuerdo a ley, el Ministerio de Hacienda tiene la competencia en la negociación y contratación del financiamiento externo y la cooperación técnica incluidos en el Tesoro General de la nación.

123. La asistencia técnica total a Bolivia es cercana a los 700 millones de dólares de los EE.UU. por año y representa alrededor del 10% del PIB y más del 50% del valor de las exportaciones. En esta ayuda tienen predominancia las fuentes multilaterales, con quienes se tiene además la mayor parte de la deuda externa contraída.

124. Las modalidades de asistencia que recibe el país han tenido en los últimos años la siguiente estructura: 61% proyectos de inversión, 20% cooperación técnica independiente, 8% apoyo a balanza de pagos, 6,5% cooperación técnica relacionada con proyectos de inversión, 4,2% ayuda alimentaria y 0,3% ayuda de emergencia. Más del 55% de esta ayuda son créditos y el resto subsidios y donaciones.

125. Las principales fuentes de cooperación son: 18% Banco Interamericano de Desarrollo, 15% Corporación Andina de Fomento, 14% Estados Unidos, 9,5% Banco Mundial, 8% Alemania, 4,2% Países Bajos, 4,2% Italia y 4,2% Japón. Otras fuentes relativamente importantes son Suiza y Bélgica. La estructura de la cooperación por sectores ha sido en los últimos años aproximadamente

la siguiente: 16% gestión económica, 13% transporte, 11% desarrollo regional, 10% comercio internacional, 9% recursos naturales, 8% agricultura, 8% desarrollo social, 6% salud, 6% energía y otros menores.

126. Dentro del sector de salud, la cooperación se ha venido orientando fundamentalmente a los siguientes rubros en orden de importancia: atención primaria en salud (77%), políticas y planificación sectoriales (14%), inmunizaciones y lucha contra enfermedades 8%, hospitales y clínicas 1% y planificación familiar 0,4%.

127. Dentro de la cooperación al sector educativo, las tendencias han sido: 27% a educación y capacitación técnica, 22% a políticas y planificación sectorial, 18% a educación primaria, 14% a educación no académica, 10% a educación secundaria. La cooperación externa al sector en el quinquenio 1990-1995 se estima en 20 millones de dólares de los EE.UU., aunque las cifras han ido creciendo, pues solamente en 1994 alcanzaron a 10 millones, representando el 14% del total de la cooperación internacional. Este sector recibió 1,8 millones de los EE.UU. en 1991, 6,4 millones de dólares de los EE.UU. en 1993 y 19,7 millones de dólares de los EE.UU. en 1994 ³¹.

128. El sector de agua y saneamiento ha sido uno de los que mayor atención ha merecido por parte de la cooperación internacional, pues los recursos destinados a él han pasado de 35 millones de dólares de los EE.UU. en 1992, a 41 millones de dólares de los EE.UU. en 1993 y 41,2 millones de dólares de los EE.UU. en 1994, haciendo un total acumulado de 117,6 millones de dólares de los EE.UU. en el trienio ³². La mayor parte de estos recursos se han canalizado a través del Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR) y del FIS.

VI. DIFUSIÓN E INFORMACIÓN

A. Acciones adoptadas para el conocimiento de los principios y disposiciones de la Convención

129. No se ha diseñado ni ejecutado, desde el Gobierno, una política de difusión e información en torno a la Convención, las acciones realizadas en esta línea han respondido a esfuerzos institucionales. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF - BOLIVIA, publicó un libro sobre documentos internacionales de protección a la mujer y al niño y Defensa de los Niños Internacional (DNI - BOLIVIA), realizó una publicación de las declaraciones y la Convención y difundió una serie de cartillas educativas dirigida a niños, una de ellas sobre la Convención en general y otras tres sobre derechos específicos contenidos en ella.

130. Ha tenido mayor peso en la difusión las campañas referidas a inmunizaciones y la lucha contra enfermedades, así como la promoción de los nuevos servicios brindados por el Estado, especialmente el seguro materno infantil.

131. En general, todo cuanto se refiere a difusión e información ha carecido de sistematicidad, no ha distinguido auditorios ni se ha orientado hacia los niños y adolescentes.

B. Medidas para dar a los informes sobre el cumplimiento de la Convención un carácter participativo y de difusión pública

132. En rigor a la verdad, los informes sobre el cumplimiento de la Convención no han sido difundidos.

133. En cuanto a la participación, en el primer informe tomaron parte casi exclusivamente los sectores vinculados al aparato estatal. El presente, en cambio, ha tenido una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil.

VII. DEFINICIÓN DE NIÑO

A. Diferencias entre la legislación nacional y la Convención

134. No existe en la legislación boliviana una definición del niño, el Código mantiene el término "menor" y considera como tal a toda persona desde su concepción hasta su mayoría de edad ³³.

135. En cuanto a la ciudadanía, ésta se halla restringida al ejercicio de los derechos políticos en stricto sensu, a votar y ser elegido. De acuerdo a la Constitución Política del Estado, modificada el 6 de febrero de 1995, se es ciudadano desde los 18 años, pero en la práctica esto es sólo para votar, puesto que una persona de esta edad, a la que la ley no le reconoce capacidad civil hasta los 21 años, tampoco puede ser elegida para ejercer cargo alguno ³⁴.

B. Las edades mínimas legalmente establecidas dentro del país en los campos de salud, educación, trabajo, matrimonio, servicio militar, responsabilidad penal, civil y otros

1. En el campo de la salud

136. No existe en el país una norma expresa que fije determinada edad para acceder en forma directa a los servicios de salud. En la práctica, por patrones culturales que se mantienen, los adultos en general y profesionales en salud o paramédicos no atienden demandas directas de niños. En los centros de salud, públicos y privados, para toda atención se exige la presencia de una persona responsable, que en todos los casos debe ser adulta. Para intervenciones quirúrgicas, se exige la autorización de padres o responsables debidamente acreditados.

2. Asesoramiento jurídico

137. No hay ley que expresamente se refiera a la posibilidad de recibir asesoramiento con o sin consentimiento de los padres. Lo que sí está

establecido por el Código de Procedimiento Civil es que solamente la persona capaz puede intervenir en los procesos judiciales, por tanto, las personas incapaces, menores de 21 años, sólo intervienen por intermedio de sus padres o tutores.

138. Los adolescentes de 16 años pueden reconocer a sus hijos sin necesidad de autorización de sus padres o tutores; también a esta edad pueden emanciparse mediante proceso legal ³⁵.

3. En el campo de la educación

139. La Ley de reforma educativa expresamente señala "El nivel preescolar de la educación se inicia bajo la responsabilidad del propio hogar". Para ello obliga al Sistema Educativo Nacional a promover la estimulación psicoafectivasensorial precoz, el cuidado nutricional y de salud en la vida familiar, por lo que el inicio educativo de los niños, en la práctica, puede y debe darse desde el nacimiento.

4. En el campo laboral

140. La Ley general del trabajo prohíbe el trabajo de menores de 14 años, exceptuando los casos de aprendices ³⁶.

141. El Código del Menor al no hacer una diferencia en torno a niños y adolescentes, no fija una edad mínima para trabajar.

5. Para contraer matrimonio

142. Las edades señaladas en el anterior informe no fueron modificadas: 16 años para varones y 14 para mujeres, aclarando que el juez puede conceder dispensa de edad por causa grave o justificada ³⁷.

6. Para declarar en los tribunales

143. Se mantiene los 14 años como edad mínima para actuar como testigos en todo tipo de causas ³⁸, excepto en casos de divorcio, donde los hijos no pueden ser llamados a declarar. No existe otra disposición que prohíba la intervención de niños, niñas o adolescentes en procesos legales en general.

144. Expresamente el Código del Menor dispone que el juez debe oír al menor en procesos en que éste sea víctima de infracción en el trabajo y antes de disponer su incorporación a familia sustituta.

7. Para otorgar consentimiento en cambio de identidad, incluyendo el cambio de nombre, la modificación de los vínculos familiares, la adopción, la tutela

145. No existe norma que regule el cambio de identidad o de nombre para niños, niñas y adolescentes, estos trámites proceden sólo cuando se alcanza la mayoría de edad (21 años).

146. Las modificaciones de vínculos familiares tienen un tratamiento diferente en las dos modalidades de adopción vigentes. En adopción plena, la ley es clara cuando señala que "los vínculos del adoptado con la familia de origen quedan rotos, salvo los impedimentos matrimoniales por razón de consanguinidad", disponiendo a su vez que en Registro Civil se inscriba "El nacimiento del adoptado como hijo de los adoptantes..." y que en la orden judicial y en la partida de inscripción no se haga mención de los antecedentes del inscrito ni de la adopción plena. En cambio, en la adopción simple, "el adoptado conserva todos sus derechos y deberes con su familia de origen, pero la patria potestad corresponde a los adoptantes" y "el adoptado tiene derecho de usar el apellido del adoptante, ya sea añadiéndolo al suyo propio o en sustitución de éste..."³⁹.

8. Para recibir información relativa a padres biológicos

147. Como fue señalado en la adopción plena se produce una ruptura total con los padres biológicos y el trámite debe cumplirse con reservas legales establecidas para el efecto, por lo tanto, no se puede garantizar que por ley los niños adoptados tengan acceso a la información sobre sus padres biológicos, esto queda a la predisposición y voluntad de los padres adoptivos.

9. Para heredar, hacer transacciones relativas a la propiedad de bienes, formar o afiliarse a asociaciones

148. Tienen capacidad jurídica para heredar los ascendientes y descendientes en general, inclusive el que está por nacer, al que "se lo considera nacido para todo lo que pudiera favorecerle"⁴⁰.

149. Las transacciones sobre propiedad de bienes, sólo pueden efectuarlas personas mayores de 21 años, edad en que se adquiere la capacidad legal para "... realizar por sí mismo todos los actos de la vida civil"⁴¹.

10. Para otorgar consentimiento sexual

150. No existe disposición que la fije.

11. Edad para prestar el servicio militar

151. La Constitución Política del Estado obliga a todos los bolivianos a prestar el servicio militar, la edad mínima establecida es 18 años y dura un año⁴².

152. Este servicio se ha convertido, sin embargo, en una forma de institucionalizar la discriminación en razón a la situación económica y clase social, toda vez que los jóvenes de familias citadinas y que cuentan con recursos económicos, de manera ilegal pueden adquirir la Libreta y se ven liberados de prestar tal servicio, por lo que el cumplimiento de un año en los cuarteles es obligatorio para los jóvenes de escasos recursos de las ciudades y, en su generalidad para los del área rural.

153. A raíz de recurrentes denuncias presentadas los últimos años, sobre casos de maltrato, incluso muerte de conscriptos en cuarteles, en esta gestión se ha reimplantado el servicio premilitar para estudiantes varones de los últimos cursos ⁴³, con esta disposición los futuros bachilleres son preparados militarmente los fines de semana y durante las vacaciones, empero se mantiene la discriminación en razón a la condición económica, puesto que los estudiantes que opten por este tipo de servicio deben cubrir con fondos propios el pago de uniforme y alimentación. A la fecha 20.000 jóvenes prestan su servicio premilitar, lamentablemente, durante la elaboración del presente informe, un estudiante premilitar murió durante este entrenamiento en instalaciones militares de La Paz en circunstancias que aún no han sido esclarecidas ⁴⁴.

154. Por otra parte, si bien está fijada en 18 años la edad mínima para prestar el servicio militar, cuando no se cubren de manera voluntaria las plazas abiertas para cada gestión por las fuerzas armadas, el reclutamiento obligatorio es indiscriminado, oportunidad en que mediante redadas, se recluta por la fuerza a adolescentes de escasos recursos, incluso de 14 años.

12. Para la responsabilidad penal

155. Está fijada en 16 años por el Código Penal. Desde julio del pasado año, los menores que no han cumplido 16 años -sin restricción de edad mínima- y que hayan incurrido en una infracción calificada por la Ley penal como delito, pasan a conocimiento del Juez de Menor ⁴⁵, quien en proceso, debe aplicar la medida socioeducativa que considere necesaria. Se hace notar que a raíz de las modificaciones legales que han afectado el Código, los jueces del menor no cuentan con un procedimiento previamente establecido para el juzgamiento de infracciones, por lo que aplican reglas de procedimientos ordinarios.

13. Para la responsabilidad civil

156. La mayoría de edad y capacidad de obrar, se adquiere a los 21 años con las siguientes excepciones ⁴⁶:

- a) ejercer por cuenta propia, sin autorización previa de sus representantes, la profesión para la cual se haya habilitado mediante un título expedido por universidades o institutos de educación superior o especial;
- b) administrar y disponer libremente del producto de su trabajo.

VIII. PRINCIPIOS GENERALES

A. Medidas para la reducción de brechas económicas, sociales, geográficas, de sexo, condición étnica u otras hacia el cumplimiento del principio de la no discriminación

157. Al margen de las reformas constitucionales, la Ley de participación popular dictada en 1994 tiende a reducir las brechas regionales, pues su aplicación práctica ya ha supuesto un crecimiento de los recursos de coparticipación tributaria hacia los municipios de 76 millones de dólares de los EE.UU. en 1990 a 156 millones de dólares de los EE.UU. en 1996.

158. La misma medida posibilitó un incremento del 122% en las inversiones de los municipios, especialmente los de provincia y los rurales en general, pues mientras en 1990 las ciudades capitales recibían el 92% de los recursos de la coparticipación y las provincias solamente el 8% restante, en 1995 estas últimas recibieron el 61% de dichos recursos.

159. Por otra parte, actualmente se está realizando la distritación de los municipios, con objeto, entre otras cosas, de reconocer dentro de ellos a los distritos municipales indígenas, dotados de territorialidad, jurisdicción y competencia.

160. Del mismo modo, la introducción de la educación bilingüe en las regiones de predominancia de las lenguas nativas constituye no solamente una medida técnica, orientada a facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje, sino también un reconocimiento de la diversidad étnicocultural existente en el país a pesar del acelerado proceso de castellanización.

B. Medidas legislativas hacia el cumplimiento del principio de la no discriminación

161. Según la CPE, "Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidas por esta constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social u otra cualquiera"; sin embargo, al no incluirse "sin distinción de edad", las personas que no han llegado a la mayoría de edad pueden estar excluidas de estos derechos y garantías.

162. El principio de la no discriminación está desarrollado en el Código del Menor que ordena que sus disposiciones "se aplican a todos los menores de edad que se encuentren en el territorio boliviano, cualquiera sea su nacionalidad, religión, condición social, cultural o económica...", determinando más adelante que "Quien incurriere en cualquier forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión contra cualquier menor, ya sea por acción u omisión, quedará sujeto a la jurisdicción ordinaria por atentado a los derechos fundamentales y garantías constitucionales".

Medidas de hecho contra la discriminación hacia las muchachas

163. Ante el hecho de que los establecimientos educativos públicos y privados expulsaban a las estudiantes que resultaban embarazadas, la Secretaría Nacional de Educación prohibió expresamente tal expulsión o rechazo a estas estudiantes, sea cual fuera su estado civil, demandando que los establecimientos garanticen su permanencia hasta finalizar o culminar sus estudios ⁴⁷.

164. En procura de erradicar este tipo de discriminación, la Ley de reforma educativa ⁴⁸ determina como uno de sus fines el "... generar la equidad de género en el ambiente educativo, estimulando la mayor participación activa de la mujer en la sociedad". En el marco de la misma, en enero del presente año, la Secretaría Nacional de Educación instituyó la educación mixta en todos los ciclos de las escuelas públicas. Muchos directores, maestros, padres de familia y alumnos de algunas escuelas y colegios de varones se opusieron a la medida, llegando a ejercer violencia y amedrentamiento contra las muchachas que se matricularon en esos establecimientos.

165. A partir del resultado de una investigación sobre la situación de las y los adolescentes en la escuela, la Subsecretaría de Género tras validar un programa de prevención de la violencia en la escuela, ha transferido el mismo a la Secretaría de Educación para "prevenir y erradicar toda forma de violencia y discriminación de género dentro y fuera del aula para promover una educación en igualdad de condiciones entre varones y mujeres hacia la construcción de una sociedad respetuosa de la diferencia, equitativa y democrática".

166. Como se puede apreciar, existen normas legales que disponen la igualdad y equidad de género, sin embargo la situación no cambia para la mayoría de las niñas y adolescentes mujeres debido a patrones socioculturales que se mantienen, lo que sumado a la pobreza, posterga su presente y futuro, es parte de estas prácticas culturales el maltrato funcional a que son sometidas sistemáticamente debiendo asumir desde pequeñas la responsabilidad de las labores domésticas y el cuidado y crianza de sus hermanos pequeños y/o varones, incluso dejando la escuela.

167. Otra costumbre que se mantiene en ciertas áreas rurales, es que en contra de la ley se permita y admita que los padres inscriban en el Registro Civil sólo a los hijos varones y no así a las hijas mujeres, por la importancia que la familia asigna a los varones debido al rol que éstos desempeñan en su comunidad y con miras a que presten el servicio militar para el que es requisito indispensable el certificado de nacimiento.

C. El interés superior del niño

168. La CPE que data de 1966, no establece este principio, es más excepto disposiciones de protección a la familia, la Carta Magna sólo se refiere a derechos de los niños en su artículo 199, donde textualmente dice:

"1. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de la infancia, y defenderá los derechos del niño al hogar a la educación.

2. Un código especial regulará la protección del menor en armonía con la legislación general."

169. En oportunidad en que se estaba modificando la Constitución en el Parlamento, se hizo llegar una propuesta al respecto, pero no fue atendida.

170. En el Código del Menor el que estipula que sus disposiciones deben interpretarse velando por el interés superior del menor, de acuerdo con los objetivos y principios planteados y admitidos por la CPE, las leyes nacionales, la Convención de los Derechos del Niño, otras convenciones y declaraciones internacionales, además que dispone la corresponsabilidad de la familia, comunidad, sociedad en general y del Estado de asegurar al menor con absoluta prioridad el ejercicio y respeto de todos sus derechos, determinando a su vez la prioridad de atención y de formulación de políticas sociales y económicas a su favor ⁴⁹. Si bien esto manda la norma, en la práctica no se cumple, pues dentro de las prioridades de las políticas del gobierno central como de los gobiernos locales, no se encuentran los niños, niñas y adolescentes, porque sus derechos no son funcionales al interés de los adultos.

171. En el ámbito judicial, algunos jueces del menor para dictar resolución tomaban en cuenta este principio a partir de un criterio personal, resolviendo lo que él considera que es mejor para el niño, apreciación que incluso puede estar en contra de los mismos derechos. Otra situación que se presenta, es que se ciñan estrictamente a la letra muerta de la ley y no procuren mecanismos jurídicos que permitan una protección efectiva de esos derechos.

172. Los jueces ordinarios, ni siquiera reconocen a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, por lo que menos podrían aplicar este principio.

173. Algunos profesionales que prestan servicios en las Defensorías de la Niñez y Adolescencia y en las Unidades de Asistencia Social de las prefecturas, en supuesta observación de este principio, resuelven las demandas de protección y defensa a los niños y sus derechos en forma subjetiva, desconociendo incluso, lo que opinan, piensan y desean los mismos niños.

D. Medidas concretas tomadas para garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño y el adolescente

174. Están establecidos en el Código del Menor, los derechos a la vida y a la salud, así como la obligatoriedad que tiene el Estado de garantizar y proteger estos derechos con políticas sociales, que aseguren condiciones dignas para la gestación, nacimiento y desarrollo integral de los menores ⁵⁰.

E. Respeto a la opinión del niño

175. Pese a que la CPE establece en forma general, dentro de los derechos y deberes fundamentales el de emitir libremente las ideas y opiniones, por cualquier medio de difusión, este derecho no era reconocido a personas menores de edad hasta la promulgación del Código del Menor en vigencia, el que además de identificarlo como un derecho a la libertad, junto a la participación expresamente lo señala como requisito para determinar la inserción en la familia sustituta y como facultad para impugnar criterios de evaluación en educación ⁵¹.

176. Sin embargo, en el Código ni en ninguna otra disposición se manifiesta en forma expresa que la opinión de los niños debe ser tomada en cuenta.

177. Dentro de la Ley de reforma educativa se norma las juntas escolares (cuyo objetivo es participar en la educación de sus hijos para tomar decisiones sobre la gestión educativa), que están conformadas por representantes de padres de familia de los colegios, en esta norma no se advierte disposición alguna respecto a la participación de los estudiantes, pero en la práctica los estudiantes tienen sus propias organizaciones y a partir de ello, participan en las juntas escolares.

178. Para el cumplimiento de esta práctica las autoridades del Fondo de Inversión Social (FIS) exige dentro de los requisitos para dotar de recursos económicos a los centros educativos, que en la junta escolar debería estar un representante de los estudiantes del establecimiento.

179. Si bien en la práctica se reconoce expresamente el derecho a la libre asociación y participación, ésta se dio y se da en todos los establecimientos educativos, lo que realmente falta es el reconocimiento de los adultos para integrar a los estudiantes en esta instancia organizativa como son las juntas escolares.

180. El respeto a la opinión del niño, dentro de la administración de justicia ya se informó en el ítem de la edad mínima.

181. Las actividades realizadas con el objetivo que niños, niñas y adolescentes tengan un protagonismo real en su presente y puedan ejercer su ciudadanía, sólo han sido impulsadas y apoyadas por organizaciones no gubernamentales (ONG), algunas en coordinación interinstitucional y, otras en forma aislada, en casos puntuales o fechas especiales.

IX. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

A. El nombre y la nacionalidad

182. Las normas en torno al nombre, en general, se encuentran en el Código Civil y éste comprende el nombre propio individual y el apellido paterno y materno, lo inherente al derecho a la filiación está regido por el Código de Familia.

183. En forma específica el Código del Menor dispone que "Todo menor tiene derecho a un nombre y a los apellidos de sus progenitores desde el momento de su nacimiento..." y obliga la inscripción gratuita e inmediata en el Registro Civil, señalando que en casos en los cuales se desconoce la identidad de los progenitores, el menor debe ser afiliado con nombre y apellidos convencionales, sin que se especifique esta situación, lo que también preceptúa la Ley civil, aunque sin la reserva, razón por la cual, los hijos de madre soltera que no cuentan con el reconocimiento legal del padre sólo pueden llevar un apellido, el de la madre, hecho que constituye una discriminación y estigmatización de por vida.

184. Esta situación ha sido permanentemente representada ante las autoridades pertinentes, por instituciones defensoras de los derechos, quienes solicitaron la inscripción con dos apellidos, uno de ellos convencional, lo que ha sido sistemáticamente rechazado.

185. De allí es que existe un alto porcentaje de niños y niñas que no son registrados ni cuentan con el certificado de nacimiento debido a la negativa de progenitores varones a reconocer a sus hijos y principalmente a razones de índole económica, pues si bien la gratuidad en estos trámites está dispuesta por ley, cada reconocimiento tiene un costo de 6 dólares de los EE.UU., lo mismo que un registro antes del primer año, superado este plazo se debe tramitar mediante un proceso judicial con intervención de un abogado ⁵² el que llega a costar casi 100 dólares de los EE.UU. Estos precios han sido establecidos oficialmente por las autoridades correspondientes ⁵³ y no pueden ser cubiertos por las familias de los sectores populares cuyos ingresos mensuales totales suelen no llegar a los 47 dólares de los EE.UU.

186. Al margen del factor económico, la práctica de las autoridades administrativas y jurisdiccionales complejizan estos trámites, pidiendo pruebas que no están estipuladas en la ley.

187. Con el objetivo de ampliar la cobertura y facilitar el registro en el área rural se promulgó una ley temporal ⁵⁴ vigente hasta fines de 1998, que permite a mayores de 16 años, la inscripción directa en el Registro Civil y el trámite inmediato de la cédula de identidad, con la sola presencia de dos testigos y a un costo bajo. Lamentablemente quedan al margen de esta medida, niños y adolescentes menores de esa edad en el campo y todos los niños, niñas y adolescentes de las ciudades.

188. Dado que en Bolivia el 40% de los niños, niñas y adolescentes no se encuentran registrados, se intentó disminuir este porcentaje mediante una campaña gratuita, a iniciativa de organizaciones no gubernamentales con el apoyo del UNICEF y en coordinación con la Corte Electoral, la meta fue llegar a inscribir a 100.000 niños, niñas y adolescentes menores de 16 años, es decir, 40% de la población indocumentada en esta faja etárea, empero por diversos factores, fundamentalmente administrativos sólo se alcanzó llegar al 50% de la meta fijada ⁵⁵.

Criterios para adquirir la nacionalidad y si está permitido que el niño adquiriera la nacionalidad de ambos padres

189. La nacionalidad boliviana se adquiere por: nacimiento en el territorio de la República, ser hijo de padre o madre bolivianos e inscribirse como tal pese a nacer en el extranjero y por naturalización ⁵⁶

190. Existe la posibilidad de acogerse al régimen de nacionalidad plural en virtud de convenios firmados por el Estado boliviano con otros Estados; es el caso de España y países de Latinoamérica.

2. La preservación de la identidad

191. Se encuentra establecida en el artículo 115 del Código del Menor; sin embargo, no existe un mecanismo coercitivo que exija su cumplimiento; de allí es que si difícilmente se puede garantizar la identidad, menos preservar la misma.

B. La libertad de expresión

192. Se encuentra reconocido dentro del derecho a la libertad ⁵⁷.

193. No hay disposición en torno a la libertad de niños y niñas de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, lo que queda supeditado a la disponibilidad económica de los niños y sus familias.

C. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

194. Por mandato constitucional el "Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana y garantiza el ejercicio público de todo otro culto...".

195. El Código del Menor incluye este derecho entre los derechos a la libertad ⁵⁸. En la educación pública en sus dos ciclos, se imparte como materia la religión católica, pero se respetan otras creencias religiosas, lo que no sucede en los colegios particulares religiosos.

196. Sin embargo, existe una contradicción con el Código de Familia que determina que los padres acordarán durante el matrimonio, la educación religiosa que ha de darse al hijo, o la determinará el progenitor que tenga la guarda de éste, sin perjuicio de la representación que pueda formular el otro. En caso de discordia, "el juez preferirá al que se pronuncie por la religión del Estado...". Recién a los 18 años el hijo puede adoptar la religión que desee ⁵⁹.

D. Libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas

197. Entre los derechos a la libertad que enumera el Código del Menor se encuentra el de "pertenecer a organizaciones estudiantiles, comunitarias, gremiales, deportivas y sociales" ⁶⁰. El derecho a celebrar reuniones pacíficas no está incluido.

198. Además de las estudiantiles, existen organizaciones fundamentalmente de adolescentes trabajadores, vecinales, culturales, deportivas y sociales, las que no pueden tener un objetivo económico ni lucrativo por la limitación en la capacidad de obrar hasta los 21 años ⁶¹.

E. Protección a la vida privada

199. El derecho al respeto está reconocido y definido como "la inviolabilidad de la integridad física, psíquica y moral del menor, abarcando la preservación de la imagen, la identidad, los valores, la opinión, los espacios y objetos personales del trabajo" ⁶².

200. Concordando con esta protección, el Código dispone reserva a las actuaciones de los jueces y de los organismos tecnicoadministrativos, en todos los casos referidos a menores y señala que los medios de comunicación, cuando publiquen o transmitan noticias donde éstos se vean involucrados, no deben identificarlos nominalmente ni gráficamente, salvo que exista determinación expresa de la autoridad competente, velando en todo caso por su interés superior. Este cuerpo legal llega incluso a prohibir toda publicación de informaciones orales, grabadas, gráficas o escritas de trámites judiciales en que intervengan menores de edad ⁶³.

201. Sin embargo, ante la ausencia de mecanismos coercitivos que permitan el imperio de la ley, todas estas disposiciones han quedado en una manifestación teórica, por cuanto en los diversos ámbitos de la vida ciudadana no existe un respeto a la vida privada, a la imagen, identidad, valores y opiniones de niños, niñas y adolescentes; continuamente, los medios de comunicación publican noticias con profusión de fotografías, imágenes y declaraciones de niños, niñas o adolescentes que se han visto involucrados como sujetos activos o pasivos en cualquier tipo de hechos, con mayor razón si son casos penales, en los que además otorgan un tratamiento sensacionalista y morboso totalmente indigno.

202. Por otra parte, en todas las campañas electorales los partidos políticos en su generalidad, de manera inconsulta y arbitraria, utilizan, usan y explotan como bandera electoral las imágenes, necesidades, afectos y derecho de niños y niñas.

203. En algunas regiones del país, los padres son quienes promueven y hasta contratan a sus hijos e hijas pequeños para avisos publicitarios y exhibiciones en desfiles de moda, reinados de belleza y similares.

F. Acceso a la información pertinente

204. En el marco de la reforma educativa, desde 1995 se ha iniciado un proceso de dotar a las escuelas de una biblioteca y promover la publicación de obras para niños; excepto esta medida, no existen otras que permitan a niños, niñas y adolescentes, el acceso a información y material que promueva su bienestar integral.

205. La producción y difusión de material infantil es muy escasa; los medios de comunicación escritos casi en su generalidad, publican un día a la semana un suplemento infantil, el que llega a pocos niños y sólo de las capitales, donde además no todas las familias pueden adquirir los periódicos, debido a los bajos ingresos que perciben.

206. Las directrices de protección se encuentran establecidas en el Código del Menor en el capítulo correspondiente a prevención, donde dispone medidas en torno a las programaciones de radio y televisivas, acceso a vídeos, revistas y publicaciones. Ante la ausencia de disposiciones que sancionen su contravención, no se cumplen.

G. El derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

207. Por norma constitucional, está prohibida la tortura y todo tipo de violencia física y moral ⁶⁴. El Código Penal la tipifica como delito y determina una gradación de la pena; sin embargo, establece como condición para el sujeto activo del mismo, que sea funcionario ⁶⁵, existiendo un vacío total en caso de que el responsable no tenga tal condición.

208. La legislación boliviana no contempla la pena de muerte ni de prisión perpetua, la pena máxima establecida para los delitos considerados graves, es de 30 años, la que puede ser aplicada a toda persona imputable, es decir, mayor de 16 años.

209. En el caso de inimputables, sin restricción para niños, niñas o adolescentes menores de los 16 años, el período máximo establecido para la internación o privación de libertad es de dos años.

210. No se ha desarrollado ninguna campaña de sensibilización contra la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

211. Casos de tortura y hasta de muertes han sido denunciado por familiares de conscriptos en el servicio militar.

212. Tampoco existen normas que señalen medidas a tomar para garantizar la recuperación y rehabilitación física y psicológica de los niños que han sido torturados o maltratados.

X. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA

A. Dirección y orientación parentales

213. El Código de Familia, si bien no define a la familia, establece las normas referidas a las relaciones matrimoniales y familiares, garantizando además las relaciones de uniones conyugales libres o de hecho.

214. Es el Código del Menor el que hace una diferenciación entre la familia de origen "constituida por los padres, hijos, ascendientes, descendientes y parientes colaterales", y la familia sustituta como, la que no siendo la de origen, acoge en su seno a un menor, asumiendo la responsabilidad de su cuidado y atención ⁶⁶.

215. Los miembros de la familia gozan de un trato jurídico igualitario en la regulación de las relaciones conyugales y de filiación, así como en el ejercicio de la autoridad de los padres, sin que exista mención o criterio discriminatorio en razón al origen, que sea incompatible con el valor y dignidad esencial de la persona humana ⁶⁷.

216. Los padres están obligados a prestar sustento, guarda y educación a los hijos menores hasta que éstos adquieran una profesión u oficio. Esta responsabilidad, en el caso de las familias sustitutas, recae sobre las personas responsables de los niños, niñas y adolescentes ⁶⁸.

217. En torno a capacitación a padres y familias sobre este tema, ésta se limita a iniciativas aisladas de algunos establecimientos educativos particulares y determinadas organizaciones no gubernamentales. Tampoco se han desarrollado campañas de sensibilización en torno al derecho de padres e hijos, ni se cuenta con servicios para el asesoramiento de la familia o programas de formación de padres, pese a que el Código del Menor establece como una medida de protección social "la derivación a programas de ayuda a la familia y al menor".

218. Desde diciembre de 1996, normas legales asignan a las defensorías la atribución de brindar orientación interdisciplinaria a las familias, para evitar situaciones críticas.

B. Responsabilidad de los padres

219. La responsabilidad del padre y de la madre en la educación y crianza de los hijos es solidaria y descansa en la igualdad de derechos y deberes de ambos.

220. El hijo menor de edad se halla bajo la autoridad de los padres hasta su mayoría de edad; esta autoridad comprende el derecho de corregir adecuadamente la conducta de los hijos, mantenerlos y educarlos dotándoles de una profesión u oficio socialmente útil, según su vocación y aptitudes ⁶⁹.

C. Separación de los padres

221. Los niños no pueden ser separados de sus padres, salvo circunstancias especiales y con la única finalidad de protegerlos. Una de estas circunstancias se produce por pérdida de la autoridad de los padres cuando éstos son autores, cómplices o instigadores de delitos contra sus hijos, o los induzcan a acciones delictivas y en razón a "costumbres depravadas" de los progenitores, por maltrato, por "ejemplos perniciosos o la incitación a actos reprobables" ⁷⁰.

222. Para la pérdida de la autoridad de los padres se debe seguir un proceso judicial ante el juez de partido de familia, el que debe resolver previo pronunciamiento del Ministerio Público y del organismo estatal protector del menor. Esta resolución puede ser apelada ante la Corte Superior de distrito.

223. Otra circunstancia emerge como consecuencia de la disolución del vínculo matrimonial de los padres, mediante separación o divorcio, donde el juez debe adoptar medidas en favor de los niños, puesto que esta disolución conduce indefectiblemente a la separación de los niños de uno de sus padres. Las medidas a tomar son: determinación de la guarda de los hijos, fijación de la asistencia familiar, régimen de visitas y supervisión de la educación para las cuales debe tener en cuenta el mejor cuidado e interés moral y material de éstos, aplicando el principio de no separar a los hermanos, lo que determinaba la anterior ley, que definía que las niñas debían quedarse con la madre y los niños con el padre; pese a que esta disposición fue derogada en 1989, diferentes sectores de la ciudadanía, incluso autoridades, mantienen esta práctica. En estos casos, para definir la situación de los niños, no hay disposición que determine que el juez antes de adoptar cualquier medida deba conocer la opinión de los niños.

224. Lo que sí existe es la prohibición expresa de llamar a los hijos para prestar declaraciones, ni siquiera con carácter informativo, en estos trámites, constituyendo maltrato "la utilización del menor como objeto de presión, chantaje, hostigamiento y/o retención arbitraria en los conflictos familiares" caso en que debe intervenir el juez del menor.

225. La disolución del vínculo familiar y el de determinar la situación de los hijos conoce el juez de partido de familia quien, antes de dictar resolución, debe escuchar al fiscal y al organismo estatal protector de menores; la misma puede ser apelada ante la Corte de distrito.

226. Pese a que existen disposiciones claras para evitar la separación de los hijos de sus progenitores, contradictoriamente el Código de Familia, bajo argumento de "auxilio educativo" dispone que "cuando el hijo observe mala conducta y sea imposible corregirlo por los medios ordinarios que aconsejan para su formación física y moral, los padres pueden acudir al órgano administrativo de protección al menor, para que éste tome las medidas que corresponda..."⁷¹.

D. La reunión de la familia

227. No existe disposición concreta al respecto.

E. Traslados ilícitos y la retención ilícita

228. Entre las medidas de prevención existe la disposición de que ningún menor puede viajar fuera del departamento de su residencia sin autorización del Organismo Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, salvo que esté acompañado por uno o ambos padres o responsables. En viajes al exterior y en

caso de que el menor viaje con uno solo de los padres, se requiere autorización expresa del otro mediante documento autenticado por el juez del menor.

229. Pese a que está dispuesta la gratuidad en estos trámites, mediante reglamento se determina que los interesados deben pagar "los costos de reposición de valorados".

F. El pago de la pensión alimenticia del niño

230. La asistencia familiar debe comprender todo lo indispensable para el sustento, la habitación, el vestido, la atención médica, los gastos de educación y los necesarios para adquirir una profesión u oficio. No se han producido modificaciones sobre las personas obligadas a prestar esta asistencia, requisitos y el pago mensual de la misma, señaladas en el anterior informe (1992). Donde se implementaron cambios fue en la parte procedimental de estos trámites.

231. El primero fue mediante la Ley "de abolición de prisión y apremio corporal por obligaciones patrimoniales" que deroga el artículo 149 del Código de Familia que establecía que "La pensión de asistencia... es de interés social y tiene apremio corporal para su oportuno suministro, cuando se emplean medios maliciosos para burlarla..." apremio que podía ser suspendido al cabo de seis meses si el deudor ofrecía fianza de pagar en un plazo determinado, pudiendo ser nuevamente aprehendido en caso de incumplimiento. En su lugar la nueva ley señala: "el apremio corporal será ordenado sólo por el juez que conozca la petición de asistencia familiar, no pudiendo excederse del plazo máximo de seis meses, vencido el cual será puesto en libertad sin necesidad de constituir fianza, con el solo compromiso juramentado de cumplir la obligación".

232. Durante los dos años de aplicación de esta norma, muchos obligados a cumplir con la asistencia, entraban y salían de los centros de privación de libertad al cabo de los seis meses sin responder por su obligación, ante la ausencia de mecanismos que pudieran garantizar este derecho de los niños.

233. Las fuertes críticas que recibiera esa disposición permitió que se promulgase otra ley que dispone que, si el obligado no hace efectivo el pago en el plazo debido, el juez, a solicitud de la parte o de oficio, dispondrá el embargo y la venta de los bienes del mismo para cumplir el importe de los adeudados ⁷².

234. Si bien la medida permite una cierta agilidad y garantía, en la práctica una gran cantidad de niños siguen perjudicados, puesto que para eludir la responsabilidad, muchos progenitores de mala fe traspasan o registran sus bienes a nombre de terceras personas.

235. Con esta última modificación, la asistencia familiar no satisfecha, devenga un interés legal del 6% anual y la medida que la fija no es definitiva, pudiendo ser incrementada en forma porcentual al aumento de sueldos, salarios y rentas en forma automática.

236. Algo que no deja de llamar la atención es que esta ley, que además contempla disposiciones generales para abreviar los procesos civiles, fue promulgada el 28 de febrero de 1997, entrando en vigencia a partir de su publicación, excepto lo dispuesto por la sección correspondiente al trámite de la asistencia familiar, porque en disposiciones transitorias, le otorga una "vacación legal de tres meses", figura nunca antes conocida en la normativa legal del país, merced a lo cual recién entró en vigencia a partir del 1º de junio del presente año.

237. Ahora las defensorías de la niñez y adolescencia, tiene como atribución promover la forma de convenios voluntarios de asistencia familiar entre los padres; caso contrario, impulsar los procesos judiciales correspondientes.

238. Una de las mayores dificultades para el cumplimiento de este derecho, es la falta de reconocimiento e inscripción de nacimiento, puesto que éste es el principal requisito para presentar la demanda judicial, siendo el temor a este pago el que induce a los padres a negar su paternidad en casos de hijos extramatrimoniales o de uniones libres o de hecho, casos en que, por ley, para ser registrados y contar con el certificado de nacimiento, deben primero seguir el trámite de reconocimiento de hijo en presencia de dos testigos.

239. Este problema no se presenta para los niños nacidos dentro del matrimonio, los cuales para su inscripción, independientemente de que los progenitores convivan juntos o estén separados, basta la libreta familiar o certificado de matrimonio y con ese certificado se procede a la demanda de asistencia familiar.

G. Los niños privados de su medio familiar

240. Ante la ausencia de una familia de origen, el Código del Menor establece cuatro tipos de familia sustituta: tenencia, guarda, tutela y adopción.

H. La adopción

241. La legislación boliviana mantiene dos tipos de adopción, la adopción simple y la plena (antes arrogación).

242. La adopción simple está dirigida a personas de 0 a 18 años de edad, quienes pueden conservar los apellidos de sus padres biológicos aún cuando éstos se opusieran a todos sus derechos y deberes, aunque la patria potestad corresponda a los adoptantes. En este trámite no existe reserva, los solicitantes deben tener 25 años de edad como mínimo, ser por lo menos 15 años mayor que el candidato a ser adoptado, estar casados, ser solteros o mantener una unión conyugal libre. La adopción simple puede ser revocada cuando se afecte la integridad física, moral, psicológica o el patrimonio del adoptado o del adoptante.

243. La adopción plena sólo puede beneficiar a niños de 0 a 6 años, los vínculos con la familia de origen quedan completamente rotos, el adoptado

debe llevar el nombre de los adoptantes quienes deben ser mayores de 25 años, necesariamente estar casados y que el matrimonio se haya producido antes del nacimiento del niño. El trámite es completamente reservado.

244. En adopciones internacionales sólo es admitida la adopción plena.

245. Hasta la promulgación del actual Código, no se contaba con ninguna disposición legal referida a adopciones internacionales, lo que dio lugar a una serie de irregularidades y arbitrariedades, puesto que un órgano administrativo entregaba a los niños a las familias extranjeras después de haber resuelto la declaratoria de estado de abandono por vía administrativa. Debido a esta situación, Bolivia a la fecha cuenta con un número considerable de trámites que no fueron concluidos, estando los niños y niñas adoptados en el extranjero sin el seguimiento posadoptivo correspondiente.

246. Será el Código del Menor de 1992 el que por primera vez determine la prohibición de la denominada adopción independiente, disponiendo que todo trámite procede por intermediación de instituciones internacionales debidamente acreditadas, avaladas por el gobierno de su país y respaldadas por cartas de intenciones. Para la firma de estas cartas, las organizaciones extranjeras deben llenar requisitos como:

- ser una organización competente en el área de adopciones, con personalidad jurídica aprobada por el gobierno de su país;
- tener como objetivos fundamentales la priorización del interés superior del menor y su desarrollo integral;
- presentar la legislación del país de origen que asegure la protección del menor y sea compatible con la legislación boliviana.

247. La adopción internacional produce los mismos efectos que la adopción plena, los adoptados mantienen su nacionalidad, sin perjuicio de que adquieran la de los adoptantes y las instituciones intermediarias son las responsables ante el juez de hacer el seguimiento posadoptivo, en plazos determinados en la sentencia.

248. Todo trámite de adopción, tanto nacional como internacional, debe conocer el juez del menor, único competente para otorgar o negar la solicitud en sentencia, con la intervención del representante del Ministerio Público y el organismo protector del menor. La resolución dictada por el juez puede ser apelada ante la Corte superior de distrito.

249. Si bien se cuenta con estas disposiciones legales, "... ciertas prácticas irregulares, en muchos casos ilegales en su procedimiento, han permitido que se cometan persistentes y permanentes violaciones a los derechos de los niños y niñas, y lo que es peor aún, se haya expuesto a esos niños y niñas que se pretendía proteger..."⁷³, puesto que se han producido salidas ilegales de niños del país, trámites irregulares⁷⁴ y entrega ilegal de autoridades administrativas, de niños institucionalizados a familias extranjeras y nacionales⁷⁵.

I. Examen periódico de las condiciones de internación

250. Existen dos tipos de internación dispuestas por el Código, una que busca la protección social mediante el ingreso de niños y niñas a un hogar o centro de acogimiento, y la otra que corresponde al cumplimiento de una medida socioeducativa y que implica privación de libertad, como consecuencia de una infracción.

251. En el primer caso, los centros deben preservar los vínculos familiares y ante ausencia de ésta, promover la incorporación a familia sustituta; brindar una atención personalizada o en pequeños grupos, evitar el desmembramiento de grupo de hermanos y participar en la vida de la comunidad local.

252. La única autoridad que puede disponer la internación a un centro de acogimiento es el juez del menor, aunque en forma excepcional y de emergencia, éstos pueden albergar a menores sin previa determinación judicial caso en que deben comunicar el hecho en el plazo de 24 horas indefectiblemente.

253. Ninguna de estas disposiciones se cumplen, las primeras por falta de recursos generalmente y, en el segundo caso, por ausencia de control, los jueces del menor no cuentan con la información de la situación de los niños que se encuentran en estos centros de acogimiento; esta negligencia va mucho más allá cuando niños que son candidatos a ser adoptados no cuentan con la resolución judicial de la Declaratoria de estado de abandono, lo que atenta contra la posibilidad de insertarlos en familia sustituta.

254. No existe disposición que determine un examen periódico de las condiciones de internación, salvo la facultad asignada al juez del menor de inspeccionar semanalmente por sí mismo o por medio de comisiones nombradas al efecto, los recintos policiales y los establecimientos destinados a la protección, asistencia y reeducación de menores.

255. Por su parte, las defensorías de la niñez y adolescencia deben "conocer la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en instituciones públicas o privadas y en su caso impulsar las acciones administrativas o judiciales que sean necesarias para la defensa de sus derechos" ⁷⁶.

256. El internamiento como privación de libertad será detallado en el ítem correspondiente.

J. Medidas para la recuperación por abuso y descuido

257. El maltrato únicamente se halla incorporado en el Código del Menor, para el cual constituye maltrato:

- a) la falta de provisión adecuada de alimentos, vestido, vivienda, educación o cuidado de su salud, habiendo los medios económicos para hacerlo;

- b) malos tratos corporales que pudieren causarle al menor lesiones física o psíquicas;
- c) cuando la disciplina escolar no respete su dignidad y/o integridad;
- d) si se lo explota o se permite que otros lo utilicen con fines de lucro;
- e) el empleo en trabajos prohibidos o contrarios a la moral o que pongan en peligro su vida o salud

y establece la obligatoriedad de su denuncia ante las defensorías, Ministerio Público o directamente ante el juez del menor. Las defensorías, además de impulsar el proceso ante juzgado, deben adoptar las medidas de protección que sean necesarias.

258. Otra disposición que permite la protección ante el maltrato es la Ley contra la violencia familiar o doméstica, que específicamente considera hechos de violencia en la familia cuando los progenitores, tutores o encargados de la custodia ponen en peligro la integridad física o psicológica de los menores, aunque esta ley está dirigida fundamentalmente a las mujeres pues tiene por objetivo la conciliación de la pareja, lo que no puede proceder en caso de maltrato hacia niñas, niños y adolescentes.

259. El Código Penal tipifica en forma general las lesiones, establece la gradación de las mismas de acuerdo a la gravedad y días de impedimento para trabajar de acuerdo al informe del médico forense, en el caso de niños, niñas y adolescentes esta valoración no puede tener relación con las actividades laborales, por lo que el Código del Menor establece que los médicos forenses tienen la obligación de evaluar cada caso tomando en cuenta la edad del menor afectado y la gravedad del daño físico y psicológico y fijar el tiempo del impedimento de acuerdo a sus propias actividades, medida que no es cumplida.

260. Los delitos sexuales están tipificados en el Código Penal, la menor edad de la víctima constituye un agravante.

261. Por los altos índices de maltrato que se presentan en el país, lo que constituye un fenómeno social de gran magnitud y graves consecuencias, se conformó un Comité nacional contra el maltrato infantil como instancia de coordinación interinstitucional conformada por entidades gubernamentales, no gubernamentales y organismos de cooperación internacional. Este Comité debía crear un sistema red de abordaje integral contra el maltrato infantil. A la fecha sólo pudo iniciar una campaña de sensibilización por los medios de comunicación.

262. El abandono de niños menores de 12 años, se encuentra sancionado con privación de libertad, también el que la madre, por causa de honor, abandone a su hijo recién nacido, y a las personas que debiendo prestar asistencia a un menor en desamparo o expuesto en peligro grave e inminente, no lo hicieran ⁷⁷.

263. No existe una ley ni política alguna que busque la recuperación física, psicológica ni la reintegración social de niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato o delito.

264. En lo que respecta al maltrato infantil, es poco lo que se ha avanzado en el país, pues apenas se está empezando a conocer las dimensiones y características del problema. Un reciente estudio realizado por la Subsecretaría de Asuntos Generacionales ⁷⁸ establece que siete de cada diez niños y adolescentes declaran que los correctivos utilizados por sus padres son la reprimenda, el grito, la privación de salir de casa y el insulto, es decir, formas de maltrato psicológico. A su vez, seis de cada diez niños o adolescentes son maltratados físicamente como muestra el cuadro 21.

Cuadro 21

Maltrato físico a niños y adolescentes en el hogar

Tipo de maltrato físico	En porcentaje
Ninguno	40
Chicote/correa	18
Tirón de orejas	11
Palos/piedras	6
Bofetadas	6
Manguera/soga	5
Puntapiés	5
Pellizcones	4
Puñetes	3
Cuchillos/otros	2
Total	100

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Generacionales.

265. La mayoría de los maltratados en el hogar (el 79%) considera, sin embargo, que los castigos son buenos porque educan, buscan lo mejor para ellos o los hacen reflexionar, lo que es indicativo de que existen bases sentadas para que ellos mismos reproduzcan el maltrato cuando lleguen a mayores. El principal agente del maltrato es la madre (48%).

266. En la escuela, el maltrato psicológico es el más frecuente, pues se produciría entre nueve de cada diez estudiantes "por lo menos alguna vez" a través de castigos, gritos, ridiculización, expulsión o abuso. El maltrato físico en la escuela, por su parte, afectaría a cinco de cada diez niños como muestra el cuadro 22. Los principales agentes de este maltrato son los profesores y regentes, pero también en alguna proporción los compañeros.

Cuadro 22

Maltrato físico en las escuelas

Tipo de maltrato físico	En porcentaje
Ninguno	48
Pegan en las manos	15
Tirones de orejas	15
Los ponen de rodillas	6
Otros	4
Chicote o correa	3
Patean	3
Puñetes	3
Bofetadas	2
Manguera	1
Total	100

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Generacionales.

XI. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

267. Están establecidos en el Código del Menor los derechos a la vida y a la salud, así como la obligatoriedad que tiene el Estado de garantizar y proteger estos derechos con "... políticas sociales, que aseguren condiciones dignas para la gestación, nacimiento y desarrollo integral de los menores" ⁷⁹.

A. Niños con discapacidad

268. Fue promulgada una ley específica que garantiza a todas las personas con discapacidad procesos de habilitación, rehabilitación, prevención y equiparación de oportunidades, así como su incorporación a los regímenes de trabajo, educación, salud, seguridad social y rehabilitación integral de acuerdo a la edad cronológica y a aptitudes e ingreso a establecimientos especializados, la que además permite recurrir a oficinas de asistencia social del Estado, para lograr la admisión pertinente a éstos. Esta ley tiene carácter general con excepción de dos artículos que se refieren a niños, no dispone obligaciones estatales, comunitarias ni familiares específicas respecto a derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Como por ejemplo una norma que obligue a los colegios de educación formal admitir a niños con alguna discapacidad.

269. El Código del Menor tiene avances significativos en su enunciado, afirma que todo menor con impedimento físico o mental tiene derecho a recibir cuidados y atención especiales, para disfrutar de una vida plena en condiciones de dignidad que le permita participar activamente en la comunidad, para garantizar el cumplimiento de lo previsto obliga al Estado a desarrollar y coordinar programas de prevención, tratamiento y rehabilitación; asigna responsabilidades a la comunidad y a la familia a fin de velar por el respeto de sus derechos y establece la obligatoriedad para todos de denunciar casos de niños con discapacidad que no reciban atención adecuada.

270. Hasta la fecha no se ha desarrollado ningún tipo de campañas ni acciones de sensibilización; menos aún se han creado servicios públicos especializados de atención para ellos, excepto uno que otro que no cuentan con los necesarios recursos y son sobrepasados en su capacidad de atención.

B. La seguridad social y guarderías

271. La seguridad social no es universal en el país, abarca sólo a las personas que trabajan en régimen de dependencia y perciben un sueldo o salario. El Seguro Social tiene por objeto proteger a los trabajadores y sus familias en casos de enfermedad, maternidad, riesgo personal, invalidez, vejez y muerte ⁸⁰; esta misma norma dispone las asignaciones familiares de subsidio de natalidad y lactancia hasta el primer año y que los hijos del asegurado gocen de las prestaciones hasta los 18 años, independientemente de que nazcan dentro o fuera del matrimonio.

272. Pese a que existen disposiciones legales que determinan que los niños que se encuentran bajo la tutela del Estado en instituciones, hogares o albergues deben tener atención gratuita en salud, esto no se cumple según las instituciones de la Iglesia y las que pertenecen a la Coordinadora nacional del trabajo con niños, niñas y adolescentes.

273. Otra normativa que no se respeta es la Ley general de trabajo y su Decreto reglamentario, que determinan que las empresas que ocupen más de 50 obreros deben mantener salas de cuna o guarderías, corriendo con todos los gastos. En algunas que han instalado este servicio, los padres deben pagar por el mismo.

XIII. EDUCACIÓN

A. Objetivos de la educación

274. Para la CPE la educación es la más alta función del Estado; en concordancia con este postulado, se promulgó la Ley de reforma educativa, que considera a la educación un "derecho del pueblo e instrumento de liberación nacional", por lo tanto señala que es obligación del Estado sostenerla con carácter universal, gratuito y obligatorio en el nivel primario.

275. Entre las bases y fines establece también que debe ser intercultural y bilingüe, democrática, promotora de la justicia y la equidad social e incentivar la autonomía, la creatividad, el sentido de responsabilidad y el espíritu crítico de los niños, niñas y adolescentes ⁸¹.

276. Esta ley fija como objetivos de la educación: garantizar la sólida y permanente formación de los recursos humanos; organizar un sistema educativo nacional renovado para mejorar su calidad; mejorar su calidad y eficiencia a fin de que responda a las necesidades de la comunidad; ofrecer opciones complementarias que permitan al educando aprender por sí mismo; constituir un sistema educativo intercultural y participativo; lograr la democratización de este servicio y apoyar la transformación institucional y curricular de la educación superior.

B. El descanso, el esparcimiento y las actividades culturales

277. Por primera vez en Bolivia, mediante el Código del Menor, se reconocen estos derechos y se obliga a los municipios y al Gobierno a: estimular y facilitar la asignación de recursos humanos y materiales; crear espacios para programas culturales de recreación pasiva y activa dedicados al menor; y disponer que los establecimientos deportivos públicos y privados cuenten, obligatoriamente, con espacios para menores en forma gratuita ⁸².

XIII. MEDIDAS ESPECIALES

A. Los niños refugiados

278. No existe disposición al respecto.

B. Los niños afectados por un conflicto armado

279. Tampoco existen normas para proteger a niños afectados por un conflicto armado, lo que no significa que en Bolivia no se hayan presentado situaciones cuyas consecuencias afectaran a ellos, tal es el caso de los enfrentamientos que se producen en las zonas productoras de planta de coca, durante las acciones policiales de erradicación de dicha planta, ocasiones en las que los niños, niñas y adolescentes son objeto de maltrato, detenciones indebidas, suspensión de labores escolares y otros. En 1996 incluso se produjo la muerte de un bebé.

280. Otra situación similar se produjo en diciembre también de 1996, en un centro minero de la ciudad de Potosí, donde a raíz de enfrentamientos entre los trabajadores de este sector y la policía se tuvo que lamentar el fallecimiento de un adolescente de 15 años ⁸³.

C. Los niños que tienen conflicto con la justicia

1. La administración de justicia

281. Como la edad de la responsabilidad penal está fijada en 16 años, la ley ordinaria se aplica a las personas que en el momento del hecho criminoso tengan esta edad o sean mayores de la misma, por lo que la administración de justicia para cada grupo etáreo es distinta.

a) Los niños, niñas y adolescentes menores de 16 años que tienen conflicto con la justicia (inimputables)

282. Hasta fines de 1996, pese a la reformulación del Código del Menor y a que éste instituyó por primera vez los jueces del menor como única competencia para conocer, dirigir y resolver procedimientos referidos a la minoridad, el procesamiento y aplicación de medidas socioeducativas, inclusive de internación o privación de libertad a infractores inimputables, era atribución de los servicios tutelares, instancia administrativa dependiente del ONAMFA. Pese a los intentos de adecuar las normas del Código del Menor a la Convención, en este tema se incurrió en violación a las garantías constitucionales tanto individuales como procesales.

283. La situación logró ser superada con la promulgación en julio de 1996 ⁸⁴ que transfiere al juez del menor la competencia de conocer todos los casos en los cuales un niño, niña o adolescente sea actor de infracciones, faltas y contravenciones; esta transferencia se produjo sin que esté acompañada de un procedimiento especial previamente establecido para el conocimiento de estos casos, razón por la cual mientras no se modifique el actual Código, los jueces del menor aplican disposiciones de procesos ordinarios para adultos.

284. Por otra parte, es preciso puntualizar que debido a que el Código no hace diferenciación entre los "menores" y sus medidas se aplican para todos los que no han cumplido los 21 años, por un lado y, por el otro, a que la edad de la responsabilidad penal es de 16 años, en la actualidad el juez puede y debe conocer casos de menores infractores de 7 como de 15 años, y aplicar las medidas establecidas, es decir, que se está judicializando situaciones que corresponden a un abordaje y/o tratamiento social o psicológico.

b) Adolescentes y jóvenes mayores de 16 y menores de 21 años, en conflicto con la administración de justicia

285. Su conocimiento compete a los jueces ordinarios. Las garantías individuales y procesales para este grupo etáreo se encuentran consagradas en la CPE, Código de Procedimiento Penal, Ley de ejecución de penas; además el Código del Menor establece normas de protección especial para ellos, como obligar a los jueces en materia penal que conozcan estos procesos, a no pronunciar sentencia si no cuentan con un informe biosicosociopedagógico del menor y prohibir la publicación de información oral, grabada o escrita de los

trámites donde se encuentren involucrados menores. Lo que no se cumple, los medios de comunicación no sólo difunden el caso, sino también individualizan y muestran al menor en conflicto con la ley.

286. De acuerdo a la Ley de fianza juratoria, la privación de libertad para adolescentes de 16 a 18 años sólo procede cuando los delitos que se le imputa tengan una sanción de privación de libertad mayor de los cinco años.

2. Los niños privados de libertad, incluida toda forma de detención, encarcelamiento e internamiento en un establecimiento bajo custodia

287. Pese a que la ley manda que deben funcionar centros especializados para el cumplimiento de medidas socioeducativas (para inimputables) y penas privativas de libertad (para imputables), no existen dichos centros y en los lugares donde se ejecuta la privación de libertad no se respetan los derechos y garantías de los internos. Los adolescentes imputables cumplen la condena en establecimientos destinados para adultos.

288. Pese a toda medida legal de garantía y protección, se mantiene la costumbre de organismos policiales de detener a niños, niñas y adolescentes en redadas que supuestamente responden a planes de protección a la ciudadanía, bajo el eufemismo de "proteger a la sociedad" o "limpiar las calles", en las cuales detienen indiscriminadamente a niños, niñas y adolescentes considerados "sospechosos de alguna infracción", "vagabundos" o "mal entretenidos". Estas acciones generalmente se las realiza cerca de una fecha festiva o fines de semana. Los detenidos en estas condiciones son remitidos a los centros policiales donde suelen permanecer en celdas compartidas con adultos por varios días o meses, sin que existan cargos ni se inicie alguna acción contra ellos. Durante esta detención arbitraria, en la generalidad de los casos no reciben ningún tipo de orientación jurídica y menos la asistencia de un abogado.

289. El ingreso y permanencia de los adolescentes en los centros de privación de libertad, no sigue ningún criterio de clasificación o selección para uso de dormitorio, estancia u otros que correspondan por su edad, problema individual, tipo de infracción o reincidencia. De allí que, en los recintos carcelarios, se encuentran adolescentes infractores o inocentes drogadictos, vagabundos, internados directamente por sus padres debido a su mala conducta, niños extraviados o con algún tipo de discapacidad mental.

290. En el caso de niñas y adolescentes mujeres, al margen de las situaciones señaladas, es una constante que sean víctimas de abuso sexual por parte de sus captores u otros.

291. En el caso de los jóvenes imputables, de acuerdo a las normas de la justicia ordinaria, gozan de las garantías individuales y procesales; en la práctica, especialmente al momento de su detención, éstas son ignoradas, porque son también detenidos con fines investigativos de manera arbitraria y su permanencia en los recintos policiales suele ser mayor a las 48 horas señaladas por la CPE. Durante esta primera etapa de detención, en su generalidad, son objeto de maltrato físico y psicológico y hasta tortura.

292. De acuerdo a investigaciones, existirían en el país diez adolescentes inimputables de 15 años sometidos a la justicia de adultos y que cumplen privación de libertad junto a éstos, en claro desconocimiento de la ley.

293. En cuanto a los derechos en el cumplimiento de las penas, los jóvenes inimputables que son remitidos a cárceles de adultos, no reciben ninguna orientación, menos protección ante la peligrosidad de esos centros. En las cárceles de varones, no se les asigna una celda, debiendo ser los mismos jóvenes quienes tengan que buscar un lugar donde permanecer, puesto que al interior de las cárceles se venden o alquilan las celdas; en estas condiciones, los jóvenes sufren todo tipo de explotaciones y abusos.

3. La recuperación física y psicológica y la reintegración social del niño

294. Los casos de los niños y adolescentes que cumplan penas privativas de libertad, no cuentan con ningún tipo de apoyo, programa o servicio profesional que les permita una recuperación psicológica.

295. Respecto a la reintegración social, el Código del Menor pide aplicar medidas socioeducativas, con el objetivo de la reintegración social; lamentablemente, las condiciones ofrecidas por los centros de privación de libertad de menores no cuentan con programas para lograr su reintegración social.

296. Por otra parte, si bien la ley dispone medidas socioeducativas para casos de infracción de inimputables en las que primen los aspectos pedagógicos sobre cualquier otra consideración, esto queda en teoría porque ninguno de los centros y juzgados cuenta con un equipo interdisciplinario que pueda dar la orientación y tratamiento profesional requerido para cada caso.

297. En el caso de los jóvenes inimputables, no existen principios de reintegración social, si bien la ley señala que para esta faja etárea deben existir institutos especiales y que los mismos deberían estar separados de los adultos e impartir programas de reinserción social, lamentablemente estas disposiciones tampoco se cumplen puesto que las condiciones de hacinamiento de las cárceles no permiten emprender ningún programa de rehabilitación para los jóvenes; en espacios diseñados para 400 reclusos adultos, a la fecha se pueden encontrar más de 1.500 reclusos entre adultos y jóvenes; en estas condiciones, es difícil pensar que exista un programa de reinserción social.

D. Situación económica de los niños, incluido el trabajo infantil

298. El Código del Menor plantea disposiciones específicas en torno a la protección a todo menor trabajador, se encuentre éste en régimen de dependencia o trabaje por cuenta propia, en los campos de salud, seguridad social, educación, derechos laborales. Prohíbe el trabajo de menores en lugares peligrosos o que el mismo revista peligrosidad y en general todas las actividades que pongan en riesgo su vida, salud e integridad física o vayan en contra de la moral o dignidad.

299. A pesar de las prohibiciones legales expresas, en 1992 habían 569.000 niños y adolescentes trabajadores. De ellos, 138.000 son trabajadores familiares no remunerados y el resto trabaja por salario, especialmente en las áreas rurales (62%) y con menor frecuencia en las urbanas (38%) ⁸⁵.

300. El salario mínimo real ha tenido una lenta pero sostenida evolución en Bolivia desde 1991 (en 1996 es 9,5 Bs más que en ese año) y lo propio pasa con el salario medio real del sector privado que en el mismo período se ha incrementado en 81,4 Bs ⁸⁶.

301. No existen tabulaciones específicas para los menores trabajadores, pero UDAPSO ha estimado que la desocupación abierta de los preadolescentes y adolescentes comprendidos entre los 10 y 19 años es la siguiente: 10,8% en la región del Altiplano, correspondiendo 8,8% a los hombres y 13% a las mujeres; 6,5% en los valles, con 6,2% para hombres y 6,8% para mujeres; y finalmente 6,9% en los llanos, con 9,9% para hombres y 4,4% para mujeres.

302. Entonces, los menores trabajadores no solamente presentan tasas de desocupación más altas que las del promedio nacional, sino también tienen condiciones de empleo más precarias, que les generan tan bajos ingresos que equivalen a tasas superiores de desocupación.

303. Además, el sector denominado en los datos censales como "grupo especial" (empleadas domésticas, aprendices y trabajadores familiares sin remuneración) está integrado fundamentalmente por niños y adolescentes que son los de más bajo nivel de remuneración en el país.

304. De hecho, la segunda rama de actividad en importancia en la que participan los niños y adolescentes es el trabajo en hogares privados en servicios domésticos (95% son mujeres, de las cuales a su vez el 4% están en la adolescencia inicial (10 a 12 años) y el 51% en la adolescencia (13 a 18 años) ⁸⁷. Las condiciones laborales que afectan a esta población les impiden normalmente asistir o permanecen en la escuela, y al mismo tiempo no les brinda oportunidad alguna de capacitación en el propio trabajo, pues se refieren en general a actividades que requieren escasa calificación.

305. La única posibilidad educativa de los niños y adolescentes trabajadores son las escuelas y colegios nocturnos, que tiene costos operativos altos, bajo rendimiento y pocos estudiantes por profesor-local-personal. En las ciudades capitales, existen 315 escuelas y colegios nocturnos (todos fiscales) que en 1992 tenían 57.798 alumnos (62% varones y 38% mujeres), según la distribución del cuadro 23. El 98% de ellos tiene una enseñanza humanística a pesar de que sus alumnos son trabajadores. Entre ellos solamente existen dos establecimientos técnicos y dos técnicos humanísticos. El 65% se encuentra en zonas centrales de las ciudades ⁸⁸.

Cuadro 23

Establecimientos nocturnos

Ciudad	Básico	Intermedio	Medio	Total
El Alto	10	5	3	18
La Paz	25	23	21	69
Cochabamba	19	19	15	53
Santa Cruz	25	49	33	107
Oruro	7	7	12	26
Sucre	5	5	4	14
Potosí	7	6	6	19
Tarija	2	3	4	9
Total	100	117	98	315

Fuente: Gottret, del Granado y Soliz.

306. El mayor número de alumnos (31%) se registra en Santa Cruz. La mayoría fluctúa entre los 15 y los 18 años, lo que demuestra que en general no están en el curso que corresponde a su edad. Además, la calidad tiene mayores deficiencias que en los establecimientos diurnos, debido a las dificultades de los profesores de ciclo básico para relacionarse con jóvenes que tienen experiencia de trabajo, al ausentismo docente y de alumnos y a las complicaciones tienen los adolescentes trabajadores para cumplir con los deberes, los avances y con la asistencia. De ahí que la repitencia sea mayor ⁸⁹.

E. La explotación y el abuso sexual

307. Son considerados delitos por el Código Penal ⁹⁰, siendo circunstancia agravante el que la víctima sea menor de edad de la pubertad y que el autor sea pariente o la víctima estuviera bajo su custodia.

308. Si bien estos delitos merecen una pena grave, en la mayoría de los casos ésta no se aplica y cuando la persona es mayor de la pubertad, el mismo Código abre la posibilidad de impunidad si el violador contrae matrimonio con la víctima.

309. Además, debido a la Ley de fianza juratoria, si el imputado estuviera privado de libertad por más de 18 meses, computables desde el momento de la detención y no se ha dictado sentencia en primera instancia, éste debe ser puesto inmediatamente en libertad bajo una fianza juratoria; no obstante, esta fianza no procede en delitos graves cuya pena privativa de libertad sea mayor de dos años. Inexplicablemente, los casos de violación se adscriben a esta disposición y los jueces que conocen estos casos bajo el argumento de dicha ley, conceden la libertad provisional a los autores de estos delitos, sin tomar en cuenta cualquier otra consideración, por lo que en Bolivia quedan impunes la mayoría de los casos de violación y abuso sexual. De acuerdo a la campaña de difusión para erradicar el maltrato, que

actualmente difunde el Gobierno, tres de cada diez niños, niñas y adolescentes, sufre de violencia sexual.

310. La corrupción de menores y el proxenetismo en general, son delitos de orden público, siendo agravante el que la víctima sea menor de 17 años.

311. Excepto lo mencionado, no se hizo ninguna campaña para prevenir la explotación o abuso sexual a niños, niñas y adolescentes.

F. La venta, la trata y el secuestro

312. La legislación penal sanciona de uno a tres años de reclusión a la persona que sustrajere a un menor de 16 años de la potestad de sus padres o tutores; también al que retuviera al menor en contra de su voluntad; de la misma forma actúa en los casos de secuestro en general.

313. No está tipificado como delito propio el tráfico de niños, niñas y adolescentes, situación que impide que procedan varias causas en diferentes ciudades del país, donde se descubrieron ventas de niños supuestamente con fines de adopción e incluso se llegó a encontrar tres niños en una "casa de engorde". Pese a que la prensa difundió toda esta información y se presentaron los casos a las autoridades competentes, por ausencia de esta tipificación y otras causas, los procesos quedaron en nada ⁹¹.

314. También se conocen otras denuncias como la venta de niños bolivianos en 5.000 y 10.000 dólares. Asimismo, las autoridades de la policía técnica judicial hicieron conocer que en los períodos de 1993 a 1996 conocieron 40 casos de raptos y secuestros ⁹².

315. De un tiempo a esta parte, se ha intensificado el robo de niños recién nacidos en los mismos centros maternológicos ⁹³.

G. Los niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas

316. La CPE reconoce y garantiza las particularidades de las minorías y/o grupos étnicos; además, reafirma que todos los bolivianos gozan de los derechos, libertades y garantías por ella reconocidos, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión pública, origen, condición social o económica o de otra índole, principio base de la reforma educativa, la que a su vez propugna fortalecer la identidad nacional, exaltando los valores históricos culturales de la nación y que el aprendizaje de los niños de estos grupos se inicie en su lengua materna, la que es considerada como primera lengua y el castellano como segunda.

XIV. CONCLUSIÓN GENERAL

317. La situación de la niñez y la adolescencia boliviana ha tenido, en general, una evolución positiva en dos sentidos. Por una parte, el país ha avanzado en la definición de políticas cada vez más precisas y con una orientación hacia la integralidad y, por otra, se ha avanzado de manera

significativa en la reducción de los indicadores "blandos" de la pobreza, es decir, de aquellos que pueden ser superados con tecnologías baratas y de fácil acceso. Estos indicadores se refieren en lo fundamental a mortalidad y provisión de servicios básicos.

318. Sin embargo, el país tiene todavía graves dificultades para superar los indicadores "duros" de la pobreza, es decir, aquellos que se refieren a condiciones de tipo estructural como el empleo, el ingreso, la distribución de la riqueza. Igualmente se observan problemas en la reducción de las brechas regionales, sociales y étnicas.

319. Es innegable que en el período informado en el país se han producido avances cualitativos importantes en torno a la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes; sin embargo no los suficientes y necesarios para lograr que toda la población infantoadolescente alcance un desarrollo integral en condiciones de igualdad, equidad, respeto, libertad y dignidad.

320. Se ha promulgado un nuevo Código del Menor y muchas otras leyes que, además de transformar el aparato ejecutivo y administrativo del Estado, buscan implementar una nueva concepción de desarrollo humano las mismas que, si bien indirectamente han favorecido a este grupo etéreo, también han afectado al mismo Código, lo que ha agravado los vacíos y contradicciones que de origen presentaba este cuerpo legal, situación peligrosa para los niños, niñas y adolescentes.

321. Tampoco se puede desconocer que en el marco de ese desarrollo humano, se han implementado políticas y servicios cuyas metas previstas aún no han sido alcanzadas; sin embargo, queda todavía mucho camino por recorrer, como se puede apreciar en los principios de "los niños primero" y del "interés superior de los niños" no guían las acciones y estrategias nacionales; es más, en la mayoría de los sectores y ámbitos ciudadanos, aún no se reconoce a los niños como personas, sujetos de derechos, libertades y deberes; todavía se mantiene como método de disciplina y enseñanza los golpes, la desvalorización y el maltrato en todas sus formas, tanto en la familia como en la escuela; todo ello, sumado a la pobreza y a la ausencia de una regulación de los medios de comunicación, está produciendo una xenofobia adulta hacia las nuevas generaciones.

322. Se ha visto que, aunque con defectos, existen leyes, pero no se cumplen ante la ausencia de mecanismos coercitivos y de sanción para este incumplimiento, el casi total desconocimiento de la población y de las mismas autoridades de lo que mandan dichas leyes y la misma Convención y la falta de una voluntad política para ello.

323. Ante esta situación, y con el fin de contar con un cuerpo legal que constituye una eficaz herramienta de defensa y protección a niños, niñas y adolescentes y sus derechos, como se informó en anteriores páginas, una comisión interinstitucional elaboró el proyecto "Código del Niño, Niña y Adolescente" con las siguientes características:

- a) se trata de un cuerpo legal que se inscribe plenamente en los postulados de la Convención, que establece y regula normas para todo el universo de niños, niñas y adolescentes del país, sin ningún tipo de discriminación, con lo que supera la estigmatización de los llamados "menores";
- b) obliga a la sociedad y al Estado a brindar la protección, prevención y atención especial y necesaria para garantizar un desarrollo integral a todo el universo infantojuvenil;
- c) impone que ese desarrollo integral sea en condiciones de libertad y dignidad;
- d) especifica el término niña en cumplimiento al principio de igualdad;
- e) plantea la competencia en razón a la persona, fijándose ésta en los 18 años, hace una diferenciación del sujeto de derecho en: niño y niña hasta los 12 años incumplidos y adolescente de 12 a 18 años cumplidos, para definir ciertos aspectos de protección y prevención de acuerdo a la etapa de desarrollo por la que atraviesa cada grupo ⁹⁴.

324. Como se dijo, la comisión que elaboró este proyecto estaba presidida por la Vicepresidencia de la República y conformada por representantes de los poderes ejecutivo y legislativo y de organizaciones de la sociedad civil. Pese a ello, en el Parlamento no fue tratado; es más, ni siquiera logró ingresar a la agenda del legislativo. Ahora nos encontramos en una época de transición. Este mes de agosto se inicia un nuevo período gubernamental y parlamentario; se espera que exista la predisposición de las nuevas autoridades para aprobarlo.

1.Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Dirección de Políticas de Población (DPP), documento de trabajo (inédito).

2.Muller & Asociados, "Evaluación Económica 1996 y fundación Milenio", Informe económico 1996.

3.Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), América Latina. "Proyecciones de Población Urbana y Rural 1970-2025", Boletín Demográfico, Santiago de Chile, julio de 1995.

4.Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), Bolivia: "La Participación Popular en Cifras", La Paz, 1996.

5.Ministerio de Desarrollo Humano-UNICEF, "El progreso de Bolivia hacia las metas de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Evaluación de medio término", junio de 1995.

6. Beatriz Cajías, "La educación boliviana ante el desafío de la reforma", en Informe social 2, edición ILDIS-CEDLA, La Paz, 1995.
7. ibíd.
8. Secretaría Nacional de Educación, "Organización del sistema educativo en núcleos y redes", La Paz, 1996.
9. Marlene Berrios Gonsálvez, "¿Quién le teme a la reforma educativa?", edición CEDOIN, La Paz, 1995.
10. José Baldivia, Diagnóstico de la juventud boliviana. Despacho de la Primera Dama, Subsecretaría de Asuntos Generacionales, Pathfinder-Focus, La Paz, 1997.
11. Ibíd.
12. Presidida por la Vicepresidencia de la República y conformada por representantes de las Comisiones del Menor de las Cámaras de senadores y diputados; del Ministerio de Justicia, de la Subsecretaría de Asuntos Generacionales; el Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia, y por la sociedad civil la Coordinadora del Trabajo con niños y adolescentes y Defensa de los Niños Internacional (DNI-B).
13. Ley N° 1702, de 26 de julio de 1996.
14. Ministerio de Desarrollo Humano-UNICEF, "El progreso de Bolivia. Hacia las metas de la Cumbre Mundial en favor de la infancia", La Paz, 1995.
15. Ibíd.
16. ENDSA 1994.
17. Baldivia, op. cit.
18. Ibíd.
19. Ley N° 1403, de 18 de diciembre de 1992.
20. Ibíd., art. 281.
21. Ibíd., art. 286, inciso 1).
22. Ibíd., art. 294.
23. "Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, del Deber ser al Ser", S. Soto Ríos y Equipo DNI-B, en serie Cuadernos DNI, N° 3, abril de 1997, pág. 5.
24. Ley N° 1493, de 17 de septiembre de 1993.

25.Ley N° 1654, de 28 de julio de 1995.

26.Decreto Supremo N° 24260, de 22 de marzo de 1996.

27.Ibíd.

28.Aida Rivadeniera y Mazuelo Casta, "Inventariación de las instituciones que trabajan con niños y adolescentes", Coordinadora Nacional del Trabajo con Niños y Adolescentes, La Paz, 1995.

29.Ibíd.

30.Resolución Ministerial N° 080/97 de 3 de junio de 1997.

31.UNAS.

32.DINASBA.

33.Código del Menor, art. 2.

34.CPE, art. 41.

35.Código de Familia, arts. 198 y 361.

36.Ley general del trabajo de 8 de diciembre de 1942.

37.Ley N° 996 de 4 de abril de 1988.

38.Código de Procedimiento Civil, Decreto-ley de 6 de agosto de 1975, elevado a rango de Ley el 28 de febrero de 1997.

39.Ibíd., arts. 79, 80, 92 y 95.

40.Código Civil, 6 de agosto de 1976, arts. 1, 1008, 1122 y 1234.

41.Ibíd., art. 4, inciso 2.

42.Decreto-ley N° 13907 de 27 de agosto de 1976.

43.Decreto Supremo N° 24527 de 17 de marzo de 1997.

44.La Razón, 4 de julio de 1997.

45.Ley N° 1702 de 26 de julio de 1996.

46.Código Civil, arts. 5 y 41.

47.Resolución Secretarial de 8 de junio de 1995.

48.Ley N° 1565 de 7 de julio de 1994.

49. Código del Menor, arts. 5, 7 y 8.
50. Ibíd., arts. 15 al 26.
51. Ibíd., arts. 39, 114 y 120.
52. Decreto Supremo N° 18721 de 17 de abril de 1981.
53. Disposiciones emitidas por la Corte Electoral en 1996 (encargada a nivel nacional de Registro Civil).
54. Ley N° 1660, de 30 de octubre de 1995.
55. Memoria-Informe, "Campaña Interinstitucional de Registro Gratuito de Menores de 16 años", 21 de septiembre al 21 de noviembre de 1994-1995, Corte Nacional Electoral-UNICEF, págs. 49 y 50.
56. CPE arts. 36 al 39
57. Ibíd, art. 113.
58. Ibíd, artículo 114, inciso 3.
59. Código de Familia, art. 262.
60. Código del Menor, artículos 114, inciso 8, y 120.
61. Código Civil, art. 5.
62. Código del Menor, arts. 113 y 115.
63. Ibíd, arts. 11 y 186.
64. CPE, art. 12.
65. Código Penal, art. 294.
66. Código del Menor, arts. 36 y 38.
67. CPE, art. 195; Código de Familia, art. 176.
68. Códigos del Menor y de Familia.
69. Ibíd.
70. Ibíd.
71. Código de Familia, art. 263.
72. Ley N° 1760, art. 70.

73.S. Soto Ríos, "Hacia una real protección del derecho a la familia y convivencia comunitaria", en Respetamos nuestros derechos, 1996, pág. 37.

74.Ibíd., págs. 38 a 40.

75.Publicación del periódico Presencia del 14 de junio de 1997.

76.Decreto supremo N° 24447.

77.Código Penal, art. 278.

78."Percepción de los derechos y maltrato infantil". Encuesta aplicada a niños de 10 a 12 años y adolescentes de 13 a 18 en las ciudades del eje central en dos ámbitos: la escuela y el lugar de trabajo.

79.Código del Menor, arts. 15 a 26.

80.Ley de Seguridad Social, art. 3.

81.Ley de reforma educativa, art. 1.

82.Código del Menor, arts. 129 y 130.

83.Informe de la Asamblea de Derechos Humanos.

84.Ley N° 1702.

85.Los datos incluyen jóvenes hasta los 10 años de edad y trabajadores familiares no remunerados.

86.Baldivia, op. cit.

87.Ibíd.

88.Gottret, del Granado y Soliz.

89.Baldivia, op. cit.

90.Artículos, 308, 309 y 310.

91.Soto Ríos, op. cit., pág. 41.

92.Presencia, 14 de junio de 1997.

93.Ibíd., 24 de julio de 1997.

94.Presentación y exposición de motivos del proyecto "Código del Niño, Niña y Adolescente".
