

# NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE RIESGO DE PÉRDIDA DEL VÍNCULO FAMILIAR

Instituto de Investigación de Ciencias del Comportamiento (IICC) de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” y las Aldeas Infantiles SOS

## Resumen ejecutivo

### Introducción

El diagnóstico nacional sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo, de acuerdo a las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de la ONU, es una acción interinstitucional ejecutada por el Instituto de Investigación de Ciencias del Comportamiento (IICC), de la facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, e impulsada por Aldeas Infantiles SOS, con el apoyo del Observatorio de la Deuda Social en Bolivia y el asesoramiento de la Universidad Libre de Bruselas.

Los resultados buscan lo siguiente: a) contribuir a la comprensión de la situación actual de los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo; b) identificar los principales indicadores de vulnerabilidad de las familias en riesgo social que puedan incidir en la pérdida del cuidado parental; c) describir algunas de las fortalezas y debilidades del Sistema Plurinacional de Protección Integral del Niño Niña y Adolescente (SIPPROINA) para guiar la formulación de estrategias institucionales en el ámbito público y privado y d) ser una herramienta útil para mejorar las propuestas de intervención dirigidas a los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental.

### *Objetivo general del estudio*

Realizar un diagnóstico, a nivel nacional y de acuerdo con las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de la ONU, de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo.

### *Objetivos específicos del estudio*

1) Objetivos relacionados con el papel del Estado y el funcionamiento del SIPPROINA.

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

- Realizar un diagnóstico del SIPPROINA a nivel nacional y departamental de acuerdo con las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado.
- Describir las características del marco normativo de protección de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, departamental y municipal, y su relación con la implementación de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental o se encuentran en riesgo de perderlo, en instituciones y organizaciones que forman parte del SIPPROINA.

2) Objetivos relacionados con la prevención, intervención y atención de familias con niños, niñas y adolescentes en riesgo de perder el cuidado parental.

- Identificar acciones para la prevención de la pérdida del cuidado parental y para la atención de calidad de los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental.
- Describir los procesos de monitoreo y evaluación que implementa el Estado en los servicios dirigidos al fortalecimiento de las familias con niños y niñas en riesgo de perder el cuidado parental, y en los servicios de acogimiento de niños y niñas que han perdido el cuidado parental.
- Identificar los principales factores que inciden en la pérdida del cuidado parental en familias en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social; y las medidas que promuevan el fortalecimiento de estas para que se conviertan en entornos protectores que garanticen un cuidado de calidad.

3) Objetivos de estudio relacionados con la identificación de indicadores de riesgo, cuantitativos y cualitativos, en familias con niños, niñas y adolescentes en riesgo de perder el cuidado parental.

- Identificar la cantidad aproximada de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social y en riesgo de perder el cuidado parental, por departamentos y ciudades capitales.
- Determinar la cantidad de niños, niñas y adolescentes que perdieron el cuidado parental y que residen en diferentes instituciones de acogida. Además, describir las características del cuidado y atención que reciben esos niños, niñas y adolescentes, acorde con las Directrices.
- Conocer historias de vida de niños, jóvenes y adultos que perdieron el cuidado parental y crecieron en centros de acogimiento residencial, familias sustitutas, familias comunitarias o familias extendidas.

### **Metodología de la investigación**

Por la naturaleza del estudio y el alcance de sus objetivos, se emplearon las metodologías de investigación cualitativa y cuantitativa. La primera fue empleada Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

para analizar el funcionamiento del SIPPROINA y la situación de las familias en riesgo de perder el cuidado parental, mientras que la metodología cuantitativa se utilizó para establecer la cantidad de familias en situación de riesgo social. El detalle de la metodología se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla i  
Metodologías y aplicación de técnicas para la investigación

Metodología	Técnica de investigación	Aplicación	Lugar	Análisis	Fechas
Cualitativa	Entrevista semiestructurada	A 106 actores del SIPPROINA o vinculados con él.	9 capitales departamentales y El Alto	Vaciado de matrices según el MORES*	•Aplicación: 07-09/2015. •Análisis: 10/2015-01/2016.
	Grupos focales	Con 94 padres y madres de familias en alto riesgo social (9 grupos).	9 capitales departamentales y El Alto (zonas Norte y Sur).	Análisis temático a través de árboles de cognemas**	
	Historias de vida (entrevistas)	De 21 niños, niñas, adolescentes y jóvenes con experiencia de institucionalización	8 capitales departamentales y El Alto		
Cuantitativa	Encuesta	4.690 encuestas (muestra definida sobre datos del censo de 2012; 95% de confiabilidad; margen de error de +/- 5%).	9 capitales departamentales, El Alto, Tiquipaya, Cotoca, Warnes y La Guardia	•Tabulación según “indicadores de riesgo”. •Elaboración del “índice de protección infantil familiar”. •Cuantificación de niños y niñas en riesgo de perder el cuidado parental	•Aplicación: 12/2015-02/2016. •Análisis: 03-04/2016.

\* “Monitoreo de resultados para la equidad”.

\*\* Esto facilitó la identificación y organización de las causas y consecuencias del fenómeno en cuestión.

### La problemática de la pérdida de cuidado parental

Los niños y niñas en “riesgo social” son aquellos que viven en una situación de permanente vulneración de sus derechos a raíz de un proceso de desadaptación social

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

por causas básicamente familiares y sociales. El principal “factor de riesgo” que provoca esta situación es el maltrato infantil en sus diferentes facetas, una de las cuales es la pérdida del cuidado parental.

La gravedad de la pérdida del cuidado parental se comprende a partir de la importancia de la familia como el mejor espacio para el desarrollo integral de niños y niñas. Así, el abandono permanente (desprotección) en la mayoría de los casos es perjudicial para el bienestar y el desarrollo infantil (físico y emocional).

De los múltiples elementos que afectan a la estabilidad y funcionamiento de la familia están los factores internos, es decir, que se manifiestan dentro del hogar (violencia intrafamiliar, abuso sexual, alcoholismo, divorcio, abandono y elevado número de hijos, entre otros) y factores externos, como el contexto social (baja cobertura de servicios de salud, la migración o la pérdida de redes sociales de apoyo), el contexto cultural (pautas de crianza negativas o cambiantes, indiferencia de la sociedad, etc.) y el contexto político (ausencia de políticas públicas).

El impacto social que tiene la pérdida del cuidado parental se traduce en dos extremos de la realidad: los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, cuyo número a nivel nacional se estima en 30.000, y los que viven en situación de calle, cerca de 4.000.

### **Marco normativo nacional e internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes**

El actual marco normativo internacional y nacional sobre niños y niñas es el resultado de la evolución de diferentes doctrinas expresadas en tratados, protocolos y leyes. Estas normas han guiado la definición y aplicación de políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos de ese grupo poblacional.

En el curso de esta evolución normativa se aplicó durante un largo tiempo la llamada “doctrina de la situación irregular” con la que, desde una perspectiva paternalista, el Estado asignaba a las etapas de la vida previas a la adultez la condición jurídica de “minoridad” sujeta a tutela.

Estas definiciones fueron superadas por la Convención de los Derechos del Niño, de 1989, que insta la “doctrina de la protección integral” e insta a garantizar el cumplimiento de los derechos de niños y niñas de manera inclusiva y con equidad, por medio de los principios de interés superior del niño, autonomía progresiva, integralidad, proporcionalidad, no discriminación, unidad familiar y participación

Este último principio concibe que los niños, niñas y adolescentes tienen la capacidad de participar libremente en asuntos que les conciernen. En ello se sustenta, precisamente, el “enfoque de derechos”, pues convoca a que niños, niñas y adolescentes sean partícipes activos en la defensa de sus derechos e intervengan ante el avasallamiento de estos.

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

Si bien la Convención establece la obligación de proporcionar cuidados alternativos a niños y niñas en caso de que estos se separen de sus familias, no brindó a los Estados parte orientaciones sobre cómo prevenir esa situación o garantizar la calidad de esos cuidados alternativos. Las Naciones Unidas cubrieron ese vacío al aprobar en 2009 las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños cuya naturaleza se resume en dos principios: de necesidad (la separación de un niño o niña de su familia debe ser el último recurso luego de una evaluación participativa y rigurosa) y de idoneidad (garantiza la aptitud de las familias de acogida).

Bolivia se adhirió a la Convención en 1990 y, en consecuencia, aprobó en 1999 el Código del Niño, Niña y Adolescente (Ley N.º 2026), ya enmarcado en la doctrina de la protección integral. Para subsanar algunos vacíos de esta norma, en atención a unas recomendaciones que hizo el Comité de los Derechos del Niño en 2009 y para actualizar la normativa a la nueva Constitución aprobada el mismo año, se promulgó en 2014 el Código Niña, Niño y Adolescente (Ley 548).

En varios de sus artículos, la nueva norma toma en cuenta el principio de necesidad de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado, es decir, establece que la última opción para los niños y niñas que han perdido el cuidado parental es la institucionalización, y que para evitar esa situación debe haber políticas de prevención de la pérdida del cuidado parental. También hay disposiciones del Código que tocan el principio de idoneidad de las Directrices al referirse a las condiciones de las familias sustitutas o transitorias.

Así, es posible afirmar que el país cuenta con la normativa suficiente para el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dada la inclusión en su legislación de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y de las Directrices de la ONU. Tiene ante sí el reto de aplicar sus disposiciones legales plenamente. Gran parte de ello está en manos de una instancia creada por el nuevo Código: el Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente (SIPPROINA), que articula a las distintas instituciones públicas (en todos los niveles del Estado) y privadas vinculadas con la materia.

### **Diagnóstico del Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente (SIPPROINA)**

El SIPPROINA, establecido por el Código Niña, Niño y Adolescente (CNNA), es el conjunto articulado de instancias y servicios en todos los niveles del Estado que desarrolla acciones intersectoriales a nivel público y privado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

El estudio estableció las siguientes fortalezas en el desempeño del Sistema:

- Promoción de jornadas de capacitación sobre el nuevo CNNA.
- Articulación interinstitucional de instancias públicas (Sedeges/Sedepos y DNA) con instituciones privadas.

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

- Implementación de protocolos de atención específica en procesos judiciales a NNA víctimas de violencia sexual.
- Inclusión y visibilización de los NNA con discapacidades.
- Existencia de profesionales con vocación y compromiso social que emplean recursos propios y de las instituciones para atender y proteger a los NNA.

#### Debilidades:

- El Plan Plurinacional de la Niñez y Adolescencia, que debería guiar la aplicación del CNNA y de la normativa vinculada, aún no ha sido elaborado. (Es una de las más notorias debilidades del Estado).
- Insuficiencia de personal y sobrecarga de trabajo: cuatro profesionales (uno solo es de planta) deben velar por la aplicación de la normativa y las políticas nacionales, y tienen que supervisar los planes departamentales y municipales de todo el país y el desempeño de las instituciones que atienden a NNA que perdieron el cuidado parental (nueve Sedeges y decenas de centros de acogida en cada departamento y 276 defensorías de la niñez y adolescencia de los municipios a nivel nacional).

#### Desafíos:

- Adecuada asignación presupuestaria y contratación de recursos humanos calificados y suficientes.
- Consolidación de un sistema de registro nacional de NNA.
- Propuesta y ejecución de programas preventivos dirigidos a poblaciones infantiles y a sus familias a nivel nacional.
- Supervisión de la aplicación del principio de idoneidad en profesionales que trabajan en Sedeges/Sedepos y DNA.
- Respuesta al retraso en el Juzgado de la Niñez y Adolescencia de los procesos judiciales que involucran a NNA (por tenencia, vulneración de derechos y otros), debido a la sobrecarga de casos, saturación de tareas de los funcionarios, negligencia y burocratización de procesos técnicos.
- Una estrategia paulatina de implementación del nuevo CNNA y de la nueva normativa.
- Concentración de los esfuerzos nacionales, departamentales y municipales en la generación de intervenciones dirigidas a familias en situación de crisis para evitar su desintegración.

El cumplimiento de estos puntos es necesario para que el Estado honre los compromisos contraídos al ratificar la Convención de los Derechos del Niño.

Con relación a los niveles departamental y municipal, específicamente, se identificaron los siguientes aspectos sobre el desempeño de competencias.

#### Aspectos positivos:

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

- Experiencias aisladas en Santa Cruz y Tarija de desarrollo de políticas y acciones de prevención, atención y protección con adecuado respaldo presupuestario.

Aspectos negativos:

- Personal mal remunerado y sin beneficios sociales (por razones presupuestarias) y autoridades designadas por favor político y sin experiencia reducen la calidad del servicio y de la atención individualizada. Todo ello incide en la vulneración de derechos.
- Deficiente infraestructura y medios logísticos (vehículos, comunicación telefónica, internet, etc.).
- Los procesos de adopción nacional e internacional son lentos y se efectúan según el criterio de los jueces de la niñez y adolescencia y el personal de los Sedeges/Sedepos, por falta de reglamentación del nuevo código.
- No hay programas preventivos dirigidos a familias en situación de vulnerabilidad.
- La implementación del nuevo código está retrasada o enfrenta dificultades en departamentos como Pando y Potosí.
- El trabajo de prevención de la violencia, emprendido en la comunidad y en unidades educativas a través de las defensorías y la FELCV, es solo informativo y no formativo.

Varios de los problemas citados, especialmente las falencias en el personal, en la logística y la infraestructura, derivan en que las acciones para la restitución de un derecho vulnerado demoren excesivamente y no se cumplan a cabalidad (en el área rural el problema es aún más agudo).

A eso se suman largos procesos de institucionalización de las víctimas, protocolos inexistentes, mala interpretación de las normas, y constantes agresiones y maltratos a niños, niñas y adolescentes en los propios espacios en donde deberían ser protegidos.

Esta situación se agudiza por la carencia de un “programa nacional para la niñez y adolescencia” que sirva de marco para todas las acciones del SIPPROINA.

La posibilidad de superar varios de estos problemas está en manos de los gobiernos departamentales y municipales: ellos pueden fortalecer la gestión de recursos humanos, económicos, técnicos y de infraestructura. Así podrán desarrollar políticas y programas de atención de NNA en situación de pérdida de cuidado parental que sean eficaces y pertinentes.

### **Situación de las familias en riesgo de perder el cuidado parental**

Hay una diversidad de factores que inciden en la pérdida del cuidado parental. Con la mirada puesta en aportar datos para prevenir esa situación, el estudio se propuso identificar esos factores recolectando la información generada con 11 grupos focales

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

en todo el país. Los participantes —ocho en promedio por grupo— manifestaron su posición a partir de una guía de preguntas, estructurada con las siguientes categorías:

- Educación.
- Proyecto de vida.
- Salud.
- Factores socioculturales.
- Factores socioeconómicos.
- Relación de la familia con el Estado.
- Relación de la familia con instituciones privadas.

A partir de este trabajo, se identificó una serie de “factores de riesgo” asociados con la pérdida del cuidado parental (que inciden en la desintegración de la familia) y “factores de protección” (que contribuyen a mantener la integración del hogar apoyando su desarrollo). El estudio agrupó ambos factores en internos y externos. Los primeros, son inherentes a la familia, mientras que los segundos se ubican en el entorno social y se manifiestan, en un caso, como amenazas, y en otro como factores que propician la unión del hogar. La siguiente tabla los muestra esquemáticamente:

Tabla ii  
Factores de riesgo y protección del cuidado parental

	Factores de riesgo	Factores de protección
Internos	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Violencia</li> <li>•Fracaso del proyecto de vida de padres y madres de familia</li> <li>•Abandono parental</li> <li>•Consumo excesivo de sustancias</li> <li>•Tensión de la relación en familias ensambladas</li> <li>•Problemas educativos</li> <li>•Descuido en la atención de enfermedades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Motivación para culminar los estudios</li> <li>•Proyecto individual de vida realizado</li> <li>•Proyecto de vida entendido como una meta familiar</li> <li>•Planificación familiar</li> <li>•Prácticas protectoras de salud</li> <li>•Buen trato</li> </ul>
Externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Deserción escolar a causa de insuficiente apoyo institucional</li> <li>•Atención inadecuada o insuficiente en centros de salud</li> <li>•Falta de conocimiento de los derechos</li> <li>•Pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Acceso a servicios de salud eficientes</li> <li>•Apoyo de instituciones privadas</li> </ul>

Cabe mencionar que ambos factores (de riesgo y protección) interactúan permanentemente. Así, por ejemplo, en el caso de los factores de riesgo, el maltrato familiar puede detonar la desintegración y esta se acelera si se añade el estrés en el Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

hogar, ocasionado por el abandono de un progenitor, penurias económicas y consumo excesivo de alcohol.

Esto contrasta con una situación en la que se satisfagan las necesidades materiales, físicas, afectivas y sociales de los padres, de modo que estos puedan ejercer su papel de forma protectora y así mantengan a la familia unida. Contribuyen a ello pautas de relacionamiento saludable como la conversación entre padres, madres e hijos, el establecimiento de límites sin violencia, y una crianza con el respeto de derechos y la transmisión de valores.

### **Características familiares y contextuales asociadas a la pérdida de cuidado parental**

A partir de los resultados de los grupos focales, se elaboró una encuesta nacional para ampliar la información sobre los factores de protección y riesgo que inciden en la pérdida del cuidado parental.

Para la encuesta se definieron seis categorías de análisis: características familiares, desarrollo socioeconómico, educación, salud, desarrollo familiar y relación de la familia con la comunidad y el Estado. Cada una de las categorías abarca, a su vez, diferentes aspectos que resumimos a continuación.

#### ***Características familiares***

Más de la mitad de las familias es de origen migrante, especialmente del área rural, lo que las expone a discriminación en la búsqueda de empleo o en el acceso a servicios. La cuarta parte son familias monoparentales, así que toda la responsabilidad de la crianza recae en un solo cuidador (se considera como un factor de riesgo), mientras que el 6% son hogares reconstituidos, en los que es común una relación tensa entre padrastros e hijastros. La mitad de los padres tuvo bebés sin considerar criterios de planificación familiar y el 8% tiene cinco o más hijos, por lo que estos corren más riesgo de desprotección. Por último, solo el 10% de los progenitores que trabajan lleva a sus pequeños a algún centro de desarrollo infantil frente al 13% que los deja solos.

#### ***Desarrollo socioeconómico***

Solo el 59% de las familias tiene un trabajo permanente, en gran parte informal (32%). Así, poco más de la mitad considera que sus ingresos son constantes y suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, a la mayoría no le sobra nada para ahorrar (72%) y eso quizás explique por qué la cuarta parte de la población vive en alquiler y la misma proporción ocupa solo una habitación. En casi un décimo de las familias (9%), hay uno o más hijos que trabajan fuera del hogar.

#### ***Educación***

Más del 60% de los padres no terminó el bachillerato, por lo que es posible que acceda con dificultad a una fuente de trabajo formal. El 97% de los niños y niñas está matriculado en la escuela y un porcentaje similar (94%) asiste con normalidad. Hay aproximadamente 80.000 que no están inscritos en colegio debido a que trabajan o sufren de alguna discapacidad física o mental.

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

## **Salud**

La encuesta determinó que el 65% de los padres se siente totalmente sano y 24% reporta algún tipo de enfermedad. Más de un cuarto no acude a una consulta médica desde hace más de un año y el 18% no recuerda desde cuándo no lo hace. La percepción sobre los servicios de salud es poco favorable: 51% los considera regulares y 9%, malos.

## **Desarrollo familiar**

La mayoría (62%) considera que el cuidado de los hijos es trabajo de ambos padres, mientras que un 13% aún concibe esa tarea como privativa de la madre. En el 33% de las familias se reportó algún tipo de violencia contra la pareja o los hijos, principalmente de tipo psicológico (57%) y físico (23%), y al menos una vez al mes (76%). Otro de los factores que pesa considerablemente en la calidad del cuidado y protección es el consumo de alcohol: el 57% de las familias ingiere bebidas alcohólicas. De ellas, el 81% lo hace esporádicamente y 6%, dos a más veces por semana (214 mil familias aproximadamente).

## **Relación con la comunidad y el Estado**

Las familias perciben que sus líderes comunales son indiferentes a sus problemas (76%). De paso, la mayoría desconoce programas gubernamentales (79%) o no gubernamentales (78%) que trabajen en sus barrios o comunidades y que puedan apoyarlas cuando estén en aprietos. Más de medio millón de familias (16%) sufrió algún tipo de discriminación, más por razones de género que por condición socioeconómica o étnica.

## **Índice de protección infantil en la familia (IPIF)**

El índice fue elaborado con el objetivo de predecir y prevenir la pérdida de cuidado parental a través de la identificación de factores de riesgo y protección que inciden en ese problema o lo previenen. Con base en la información aportada por los grupos focales, las entrevistas y las encuestas a nivel nacional, se identificaron ocho factores (“categorías”); a saber: 1) tipo de familia y composición, 2) acceso a la vivienda, 3) educación, 4) salud, 5) discriminación, 6) desarrollo socioeconómico, 7) desarrollo familiar y 8) políticas públicas.

A cada categoría se le asignó una ponderación específica en atención a su mayor o menor incidencia en la pérdida del cuidado parental de 543 niños y niñas, acogidos en centros de cuidado residencial durante los últimos cinco años. Así, se estableció que el desarrollo familiar, la salud de los padres y condiciones socioeconómicas son las categorías con más peso. (Esto explica que en el último quinquenio las principales causas de acogimiento residencial hayan sido la “negligencia parental” y el “abandono”, mientras que en el quinquenio previo (2005-2010), la principal causa fuera la “orfandad parcial”).

Como producto de la aplicación del índice de protección infantil en la familia (IPIF), se estableció que el 55% de las familias cuenta con las condiciones suficientes para

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

garantizar el cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes, frente a un 21% de esta población que está en riesgo de perder el cuidado parental: casi un millón de personas, de las cuales algo más de cien mil ya lo perdieron. Esta realidad afecta en mayor grado a la niñez de Potosí, y en menor grado a la de Santa Cruz.

El estudio estableció que el promedio nacional del IPIF llega a 0,746 sobre 1 (“desarrollo medio”). Solo Santa Cruz, Beni y La Paz, en orden descendiente están por encima de ese guarismo (“desarrollo alto”). El resto de los departamentos registró niveles bajos y muy bajos.

Con relación al resultado por categorías, la de “desarrollo familiar” registró mayor puntaje, posiblemente gracias a virtudes como el carácter inclusivo de la familia y el desarrollo de actividades conjuntas entre sus miembros. Esto contrasta con factores como “salud”, “educación” y “políticas públicas para la niñez”. El bajísimo registro de esta última, de lejos por detrás del resto, debería llamar la atención de las autoridades nacionales y autonómicas: la población casi no logra identificar políticas de apoyo para la familia; las instituciones públicas no son un referente de protección para esta.

El estudio desglosa los resultados de cada una de las categorías por departamento, lo cual aporta un panorama a detalle sobre dónde y qué factores inciden con más fuerza en la unión o disgregación de la familia.

### **Funcionamiento de los centros de acogida**

Para el estudio se entrevistó al personal de 34 centros de acogida a nivel nacional: 13 de administración directa y 21 de administración delegada.

### ***Aplicación de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado***

El documento de las Directrices es poco socializado. La mayor parte de los entrevistados desconocen las Modalidades Alternativas de Cuidado, con los consecuentes riesgos que ello conlleva.

En El Alto y en Potosí, Tarija, Oruro y Pando la institucionalización es aún la primera medida, y es tomada obviando la recomendación de las Directrices.

Sumado a eso, en los centros de acogida de administración directa no están instauradas prácticas orientadas a promover la calidad en las relaciones intrafamiliares de niños, niñas y adolescentes, mientras que en los centros de administración delegada sí se practican actividades de ese tipo y se les asigna presupuesto.

En centros de administración delegada y directa es escaso el seguimiento y monitoreo posterior a la reintegración familiar.

Sobre el proceso de adopción, la percepción de los centros de acogida es que esta práctica muy rara vez es exitosa.

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

Acerca de la prevención de la institucionalización innecesaria, esta depende principalmente de la buena voluntad de algunos centros de acogida. Los de administración directa no reportan modalidades de acogimiento con familias sustitutas.

Se puede concluir que algunas de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado son puestas en práctica en Bolivia, pues son coincidentes con la normativa del nuevo CNNA; sin embargo, no están institucionalizadas, por lo que su aplicación depende muchas veces de la voluntad y organización particular de cada centro de acogida.

#### *Aplicación del enfoque de derechos*

En 1989, la ONU proporcionó una guía de derechos para los niños, niñas y adolescentes, basada en dos pilares: protección y participación, a ser tomados en cuenta para cualquier tipo de intervención.

La CDN reconoce los derechos de protección, de provisión y los de participación (estos últimos consideran a los niños como capaces de pensamiento, decisiones y acciones propias). En Bolivia, los centros de acogida otorgan mayor importancia a los derechos de protección y provisión, que a los de participación.

En gran parte de los centros de acogida se fomenta la libre expresión, pero el acceso a la información es restringido y justificado por fines de protección.

Sobre la libertad de pensamiento, conciencia y religión, en la mayoría de los centros de acogida ese derecho está condicionado. Algunos centros promueven que los niños, niñas y adolescentes se apeguen a la línea institucional, pero otros directamente la plantean como requisito para que los usuarios sigan institucionalizados.

#### *Calidad de la atención brindada en centros de acogida*

Solo el 13%, de los centros de administración directa cuenta con insumos para brindar adecuadamente servicios de salud. Esto contrasta con el 71% de los centros de administración delegada donde aseguran que las necesidades de salud de los niños y niñas están debidamente cubiertas.

Con relación a los servicios educativos, los centros de administración delegada cuentan con presupuesto para profesores y pedagogos, mientras que los de administración directa cubren parcialmente dos tercios del servicio. Atribuyen esta falencia a una infraestructura insuficiente y a la falta de apoyo escolar extracurricular.

Este documento fue elaborado en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (RED ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).