

# Maltrato Infantil y el Rol Social de las Defensorías<sup>1</sup>

Antonio Edgar Moreno Valdivia

## A manera de Introducción

En el marco de la legislación los niños, las niñas y los adolescentes nacen con libertades y con el mismo conjunto de derechos que tienen los adultos. Empero, como resultado del actual modelo de desarrollo, la mayoría de los menores bolivianos nace y crece bajo situaciones de pobreza, discriminación y marginalidad. Por ello, en este grupo poblacional no es difícil hallar violencia, maltrato y abandono estatal, social y familiar que –de manera simbólica o fáctica– vulneran sus derechos que son los derechos humanos más incumplidos y vulnerados.

En el intento de reconocer a los menores como sujetos sociales de derecho, las nuevas concepciones recomiendan que los Estados Nacionales se comprometan a cumplir lineamientos, principios y metas que la Comunidad Internacional define en favor de niños, niñas y adolescentes. En este marco, el Estado Boliviano ha ratificado a través del Parlamento los lineamientos de dichas Convenciones y ha modificado la normatividad jurídica vinculada con los menores. Sin embargo, analizado las recientes leyes se tiene la impresión que sólo se ha avanzado en el “papel”, pues los sistemas jurídicos denotan una serie de discrepancias entre lo regulado por las normas y los valores que se intenta proteger; y los valores y los hechos que en realidad se dan en la conducta de los grupos y las personas a las cuales va dirigido el orden legislado<sup>2</sup>. Con el propósito de reforzar esta puntualización, el presente artículo proporciona una visión sociológica de la situación de los menores, el maltrato infantil, el derecho infantil y del funcionamiento de las Defensorías.

---

<sup>1</sup> El presente artículo es un resumen de la investigación realizada el 2004, con la participación de los estudiantes del Taller Vertical “E”, bajo el título de *Violencia Intrafamiliar y Maltrato Infantil. Rol Social de las Defensorías*.

<sup>2</sup> ARRIAZA, Willy: *El Menor en Situación Irregular* en Revista de la Policía Nacional N° 226, Junio de 1989.

## 1. Impacto Social del Ajuste

La aplicación de la Nueva Política Económica al “ajustar” las variables empleo e ingresos y, por consiguiente, los niveles de consumo y de vida, ha configurado una tendencia que se caracteriza por desocupación y subempleo; acelerada urbanización y crisis urbana; mayor pobreza y exclusión social e inseguridad ciudadana y violación sistemática de los derechos individuales y colectivos. Estos males que son resultado del “costo social del ajuste” tienen un impacto diferencial en los sectores poblacionales y principalmente recaen en los grupos más vulnerables de la sociedad<sup>3</sup>, en los cuales no sólo se observan problemas vinculados a la inestabilidad laboral, la disminución de los ingresos y el deterioro del nivel de vida, sino también serias dificultades relacionadas al desamparo y la impotencia frente a la discriminación, la marginalidad, el autoritarismo, la violencia y la indiferencia que provoca este modelo neoliberal<sup>4</sup>.

La manifestación de estos males sociales revela que el neoliberalismo no es un simple “ajuste” a determinados parámetros económicos, sino que es un “ajuste” a la sociedad en su conjunto, ubicando en la cotidianidad la violencia, el maltrato, la inseguridad y la violación de los derechos humanos, principalmente en los menores.

## 2. Menores en Bolivia

Según el Censo 2001, en Bolivia gran parte de la población está comprendida entre 0 y 14 años de edad. Si a esta cifra se agrega a las personas comprendidas entre los 15 y 19 años, se evidencia una población predominantemente “joven”, pues el 49 por ciento del total de habitantes del país es menor de 19 años<sup>5</sup>. A pesar de la importancia de los menores, que son los responsables de las características futuras del país, este grupo poblacional se halla hostigado por un panorama desalentador que negativamente incide en sus actuales condiciones de vida.

---

<sup>3</sup> Al respecto, Silvia Rivera (1993), afirma que los desequilibrios y las desigualdades sociales inherentes al desarrollo del país, parecen haberse agudizado con la aplicación de un ortodoxo modelo neoliberal a partir de 1985.

<sup>4</sup> PEREZ, María: *Derechos Humanos y Ciudadanos en la Ciudad de El Alto*, PNUD, La Paz, Bolivia, 1999, pg. 82.

<sup>5</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001: Características Demográficas

Se estima que de una población total aproximada de 4 millones de niños, niñas y adolescentes cerca de 2 millones se encuentran en el marco de la pobreza, la extrema pobreza y la marginalidad<sup>6</sup>. Si bien las tasas de morbilidad y mortalidad infantil se han reducido, aún continúan siendo altas en relación con otros países de América Latina y del mundo. Según un informe preliminar de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA 2003), de cada 1.000 niños que nacen en Bolivia, 75 mueren antes de cumplir los cinco años: 54 en el primer año de vida y 27 no llegan a cumplir los 28 días<sup>7</sup>.

El Instituto de Alimentación y Nutrición (INAN), señala que la desnutrición aún afecta al 58 por ciento de los niños del altiplano, al 51 por ciento de los del valle y al 32 por ciento de los llanos orientales. Este perfil epidemiológico se torna preocupante tomando en cuenta que el 67 por ciento de los menores no tiene posibilidad de acceder a la atención médica ni a los beneficios de la seguridad social.

El analfabetismo, la deserción y la marginalidad escolar son también indicadores que reflejan la crítica situación educativa de la niñez boliviana. Según resultados del Censo 2001, de un total de 2.756.066 niños y adolescentes cuyas edades fluctúan entre los 6 y 14 años, 557.301 menores no reciben ningún tipo de instrucción escolar, lo que significa que la marginalidad escolar en este grupo poblacional alcanza al 20 por ciento.

Se informa que 800.000 menores se han incorporado prematuramente al mercado laboral y 100.000 niños, niñas y adolescentes han hecho de la calle su única compañera. Existen más de 400.000 menores que no ejercen su "derecho a la identidad", pues al no contar con certificados de nacimiento no tienen existencia legal y no están sujetos a las leyes nacionales, lo que facilita situaciones de maltrato, abuso y explotación.<sup>8</sup>

La situación de la niñez y la adolescencia se constituye en una variable que revela el grado de pobreza, discriminación y exclusión social que prevalece en el país, pues ser niño, niña y adolescente significa "no ser nadie", "estar marginado", "estar en situación de

---

<sup>6</sup> Semanario El Heraldo, Cochabamba, 11 de Abril, año 2004.

<sup>7</sup> La Razón, 18.08.04.

<sup>8</sup> DEFENSA DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS INTERNACIONAL BOLIVIA: Revista por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes N° 13, Cochabamba, Bolivia, 2001.

alto riesgo” o “ser un adulto en pequeño”. El ideal de una niñez y adolescencia libre de responsabilidades no corresponde a la realidad del país, pues la mayoría de los menores bolivianos, no vive su niñez y su adolescencia como etapa destinada a la dependencia, la protección, la educación y la recreación.

### 3. Maltrato Infantil

La expresión “Maltrato Infantil” fue introducida y propuesta por el Dr. Henry C. Kempe, en el Simposio de la Academia Americana de Pediatría con el nombre de “Síndrome del Niño Golpeado”. El concepto tipifica a niños, niñas y adolescentes que alguna vez han experimentado daño físico y/o daño psíquico, abuso sexual o privación de cuidados básicos de forma no accidental por parte de sus progenitores o personas responsables de su cuidado y que amenazan el desarrollo normal tanto físico como emocional del menor. Esta definición supone el uso de la violencia en forma intencionada, habitual u ocasionalmente, de alta frecuencia y de alta intensidad y dirigida no accidentalmente a lesionar o destruir al menor. Empero, el maltrato infantil no sólo incluye agresiones físicas, sino también actos lesivos, verbales y de privación afectiva que determinan traumas psicológicos que alteran el normal desarrollo psicosocial del menor.

Por ello, definir y conceptualizar el maltrato infantil resulta dificultoso porque se incluyen conductas y percepciones que caen al interior del complejo campo de las relaciones sociales e individuales que deberían ser de afecto, respecto y bienestar.

En relación al maltrato infantil en Bolivia, un estudio realizado por la Dirección General de la Niñez y la Adolescencia, revela que a nivel nacional, 7 de cada 10 menores son maltratados físicamente en sus hogares y 8 de cada 10 en la escuela y el ámbito laboral<sup>9</sup>. Asimismo, informa que diariamente se producen al menos 100 agresiones y/o abusos sexuales en los ámbitos familiar, escolar y laboral<sup>10</sup>. A pesar de los esfuerzos de las políticas públicas y las estrategias implementadas, la prevalencia del maltrato infantil sigue siendo alta y tiende a incrementarse, a tal punto que por el número de víctimas y las graves lesiones que provoca se la llega a considerar como un problema de salud pública.

---

<sup>9</sup> La Prensa, 14. 09.03.

<sup>10</sup> Semanario El Heraldó, Cochabamba, 11 de Abril, año 2004.

#### 4. Reformas Legales

Hasta principios del siglo XX, eran muy pocas las políticas gubernamentales que se llevan a cabo con el propósito de proteger a los menores. Sólo a partir de la década de los 50, esta realidad empieza a cambiar con la emergencia a nivel nacional e internacional de disposiciones legales en favor de los menores. Estas normas que son de orden público, son resultado de lineamientos adoptados en Convenciones Internacionales y son propiciados por organismos tales como la Organización de Estados Americanos, la Organización de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, con el objetivo de que sus disposiciones y acuerdos se integren a las legislaciones nacionales.

En el ámbito internacional, se tienen como principales instrumentos jurídicos en favor de los menores a la Declaración Universal de los Derechos del Niño, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1959 y la Convención Sobre Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. A nivel nacional, se dispone de la Constitución Política del Estado y el actual Código Niño, Niña y Adolescente. Asimismo, se tiene la Ley N° 1550 de Participación Popular y la Ley N° 1674 denominada Contra la Violencia en la Familia o Doméstica que reconoce que la violencia familiar no es un problema íntimo ni privado, sino una problemática social en la cual el Estado está obligado a intervenir y solucionar. Sin embargo, la evidencia empírica revela que estas normas legales, sólo protegen formalmente a los menores, pues no se advierte una voluntad política para ponerlas en práctica. Más al contrario, existe un marcado divorcio entre lo establecido por el ordenamiento jurídico y la realidad concreta. Por ello, no es casual que se afirme que las declaraciones, las convenciones y las normas legales continúan siendo aseveraciones de buenas intenciones que no garantizan, de por sí, mejoras en la vida del niño, niña o adolescente.<sup>11</sup>

Si bien en el ámbito jurídico existen avances importantes, en la parte operativa la problemática social de los menores no siempre ha sido una de las preocupaciones centrales del Estado. Es más, en el marco de las transformaciones estructurales inauguradas en

---

<sup>11</sup> LIETEN, Kristofer y WHITE, Ben: *Trabajo Infantil: Políticas y Opciones*, La Paz, Bolivia, IDIS/IREWOC 2002, pg. 11.

1985 y las nuevas bases institucionales implementadas a partir de 1993, el Estado Neoliberal está transfiriendo sus funciones de protección de la niñez y la adolescencia a la iniciativa privada y los gobiernos locales. Por ello, hoy son las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos municipales, las instancias sociales encargadas de atender los problemas y las necesidades de la niñez y la adolescencia. Es precisamente en este contexto histórico de descentralización y de desconcentración del aparato estatal, en el cual surgen las Defensorías como brazos operativos para la protección y la defensa de los menores ante situaciones de violencia, maltrato, discriminación y marginalidad.

## **5. Defensorías de la Niñez y la Adolescencia**

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia fueron creadas el 17 de julio de 1996 mediante Ley 1702. En el Artículo 7º de la mencionada norma jurídica se amplía los alcances del Artículo 14º de la Ley de Participación Popular en los siguientes términos “Los Gobiernos Municipales deberán defender y proteger a niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción mediante la creación de Defensorías de la Niñez y Adolescencia como instancia técnica promotora de defensa, protección y cumplimiento de los derechos del niño, niña y adolescente”. Posteriormente, esta disposición legal fue reglamentada por el Decreto Supremo 24447 de 20 de diciembre de 1996, que en su Artículo 33º, del Capítulo IV, define a la Defensoría como un servicio de protección y defensa psico/socio/jurídica dependiente del gobierno municipal. Más adelante, en el Artículo 34º, recomienda a cada Gobierno Municipal conformar una Defensoría, de acuerdo a los siguientes criterios: densidad poblacional de su territorio, número y características de sus distritos y cantones y convenios de mancomunidad. Sin embargo, aún existen varios gobiernos locales que no cuentan con este servicio, pues en la mayoría de los municipios, particularmente de zona rurales, las Defensorías sólo se han establecido formalmente ante la carencia de recursos.

Datos del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia evidencian que para el 2003, en los 314 municipios del país sólo se habían instalado 184 Defensorías. Esta información supone que en 130 municipios, niños y adolescentes se encuentran física y psicológicamente sin asistencia profesional<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> El Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia no tiene la capacidad punitiva para obligar a los municipios a cumplir la Ley, pues no se han establecido

Sin embargo, creación no necesariamente implica funcionamiento, por lo general, las Defensorías solamente se establecen formalmente y en la práctica no desarrollan una labor adecuada por la falta de recursos económicos, infraestructura y personal especializado. Al descuido de las autoridades municipales por no conformar este servicio se suman las precarias condiciones de infraestructura bajo las cuales funcionan la mayoría de las Defensorías.

A nivel nacional, solamente el 17 por ciento de los municipios cuenta con una oficina adecuada con muebles, equipo e infraestructura adecuada. En contraste, el 41 por ciento son catalogadas como básicas, pues funcionan en oficinas compartidas con el municipio u otro tipo de entidad y el 42 por ciento son consideradas como precarias, debido a que cuentan con un espacio que no es propio, ni específico. Solo el 30 por ciento de las Defensorías funciona con un equipo interdisciplinario, el 30 por ciento sólo cuenta con un profesional y un promotor, maestro o bachiller conocedor del tema, pero sin un nivel académico y profesional y el 40 por ciento de las Defensorías cuenta con personal básico, es decir, no cuenta con ningún profesional y solamente cuenta con promotores y personas empíricas.<sup>13</sup>

## **6. Objetivos, Servicios y Metodología de Trabajo**

Los propósitos de las Defensorías son los siguientes: Generar una cultura de protección y desarrollo integral del niño, niña y adolescente; Poner en vigencia los derechos fundamentales de los menores en tanto sujetos de derechos y personas en proceso de desarrollo; Movilizar e Involucrar a la sociedad civil, el Estado y la familia en la denuncia de la violación de los derechos de los menores; Impulsar acciones administrativas y legales para la defensa de los derechos de los menores y Orientar y Apoyar el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, previniendo la violencia, el consumo de drogas y bebidas alcohólicas.

---

sanciones para los infractores. La Paz, Oruro y Pando son los departamentos que menos cumplen con esta disposición. Así, por ejemplo, en La Paz solo 14 de los 75 municipios tienen Defensorías, en Oruro 12 de 34 y en Pando 8 de 15.

<sup>13</sup> La Razón, 11.09.02.

Con la finalidad alcanzar estos objetivos, las Defensorías desarrollan su acción social en dos grandes campos: la prevención y la restitución de los derechos.<sup>14</sup> La dimensión preventiva, engloba dos aspectos, por un lado, disposiciones encaminadas a evitar toda forma de infracción o violación de los derechos de la niñez y la adolescencia y, por otro lado, acciones dirigidas a preparar o crear condiciones favorables de protección dirigidas a niños, niñas y adolescentes. En cambio, la dimensión restitutiva, presenta dos alternativas de abordar denuncias registradas, por un lado, viabiliza la solución del conflicto por vía de la conciliación entre las partes involucradas y, por otro lado, en caso de tratarse de conflictos sociales con relevancia jurídica, encamina la misma ante autoridades judiciales. En función de ambas dimensiones y con el fin de conseguir resultados integrales en tareas de prevención y restitución de los derechos, las Defensorías desarrollan los siguientes servicios: Promoción y Difusión; Orientación e Información; Prevención y Vigilancia y Atención de Casos

## **7. Labor Institucional de las Defensorías**

Si bien en los objetivos anuales de gestión, las Defensorías plantean desarrollar acciones de educación, capacitación, comunicación, organización y de movilización social destinadas a prevenir situaciones que ponen en riesgo la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia, se advierte que estos servicios municipales aún no han logrado desarrollar estrategias preventivas capaces de generar, compartir y socializar conocimientos, aptitudes y prácticas vinculadas a la prevención de la violencia y el maltrato infantil en ámbitos tales como la familia, la escuela y la comunidad. Según funcionarios de las Defensorías, la debilidad de las acciones preventivas se explican por condicionantes vinculadas a las labores recargadas, la falta de una comunicación eficaz, la carencia de recursos humanos y económicos, la falta de capacitación y porque prevalece una marcada inestabilidad y movilidad laboral que impide la continuidad de acciones y estrategias sostenibles a mediano y largo plazo.

---

<sup>14</sup> VICEMINISTERIO DE ASUNTOS DE GENERO, GENERACIONALES Y FAMILIA: Manual de Competencias y Procedimientos. Defensoría Municipal de la Niñez y Adolescencia. La Paz, Bolivia. UNICEF/UNDCP, 2000, pg. 8.



En tal sentido, la labor institucional de las Defensorías solamente se centraliza en la atención de casos o la restitución de los derechos de los menores cuando estos han sido vulnerados. Sin embargo, las acciones restitutivas también se hallan signadas, por una serie de limitaciones vinculadas al déficit en el número de Defensorías, la falta de una estrategia comunicacional, la prevalencia de barreras culturales, la carencia de una cultura de respeto de los derechos, la relaciones asimétricas entre usuarios y profesionales y la falta de participación y control ciudadano en torno a la labor de las Defensorías.

### **A manera de Conclusión**

En función de este apretado análisis surgen varias interrogantes y se considera que tres de ellas son fundamentales: ¿Cómo lograr que la labor de las Defensorías sea comprendida y apoyada por la sociedad?, ¿Cómo movilizar a los diferentes sectores de la población para que se comprometan y participen en la lucha por la defensa y la protección de los derechos de los menores? y ¿Cómo articular los intereses de las Defensorías con los intereses de las comunidades locales?. Las respuestas a estas interrogantes pueden ser múltiples y obedecer a diferentes criterios doctrinarios, teóricos y metodológicos. Empero, desde un punto de vista sociológico es necesario considerar que ningún proyecto, programa o reforma puede tener éxito sino involucra y tiene sentido para los implicados. Esta puntualización implica que resulta imprescindible que las Defensorías desarrollen procesos de movilización social en torno a acciones educativas, comunicativas y organizativas. En el desarrollo de esta acciones se considera que las Organizaciones Territoriales de Base como ser las Juntas Vecinales y las Juntas Escolares pueden ser aliadas estratégicas ideales de las Defensorías, pues una labor conjunta puede permitir la emergencia de una cultura de prevención del maltrato infantil y de respeto a los derechos de la niñez y la adolescencia en los ámbitos familiares, barriales y educativos.

En función de esta propuesta se considera que, por un lado, la comunidad, los pobladores y las organizaciones sociales y, por otro lado, el gobierno local y las Defensorías no pueden seguir actuando como entes autónomos, dispersos y aislados. Existe la necesidad de que cada uno de estos actores sociales se sienta y actúe como componentes involucrados en acciones participativas en las cuales conozcan y desarrollen sus respectivas funciones, potencialidades, criterios, saberes, derechos y obligaciones, pues

es importante comprender que el maltrato infantil y la protección de los derechos de los menores no solo constituyen un problema del entorno familiar y los funcionarios de las Defensorías, sino de la sociedad en su conjunto.

## Bibliografía

- CALDERON, Fernando y TORANZO, Carlos  
1996 *La Seguridad Humana en Bolivia*, PRONAGOB/PNUD/ILDIS, La Paz.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA  
2001 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001: Características Demográfica: 2001*.
- LIETEN, Kristofer y WHITE, Ben  
2002 *Trabajo Infantil: Políticas y Opciones*, IDIS/IREWOC, La Paz.
- LLANOS, David y MORENO, Antonio  
2003 *Niños Estudiantes Trabajadores en Bolivia*, IDIS/IREWOC, La Paz.
- MORENO, Franz  
2001 *La Población Infantil en el Contexto de la Pobreza*, El Diario, La Paz.
- PATZI, Félix  
2000 *Etnofagia Estatal. Vaciamiento ideológico comunal y nuevos modos de dominación estatal: Análisis de la Ley de Participación Popular* en Revista Temas Sociales Nº 21, UMSA, La Paz.
- PEREZ, María  
1999 *Derechos Humanos y Ciudadanos en El Alto*, 1ª ed., Defensor del Pueblo, La Paz.
- RIVERA, Silvia y BARRIOS, Raúl  
1993 *Violencias Encubiertas en Bolivia*, CIPCA/ARAWIRI, La Paz.
- SORIA, Palmiro y JITTON, Marcelo  
2000 *La Situación de Adolescentes y Jóvenes en Bolivia*, 1ª ed., UPPA/IPPF/RHO, La Paz.