

Los niños, niñas y adolescentes y la exclusión social y étnica en Bolivia

**Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad
Dirección General de Niñez y Adolescencia**

Documento elaborado por Guillermo Dávalos Vela con apoyo del DFID

Bolivia, agosto del 2003

Los niños, niñas y adolescentes y la exclusión social y étnica en Bolivia

El presente documento es un resumen de un estudio mayor, que tiene el propósito de contribuir a develar las causas que originan la situación de exclusión de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de un país como Bolivia. Pero al mismo tiempo se propone formular un conjunto de recomendaciones y propuestas que contribuyan a los esfuerzos de diseño y ejecución de políticas públicas referidas a la búsqueda de la inclusión social de estos grupos generacionales.

Un primer acercamiento al enfoque de exclusión nos da pie para señalar que la exclusión esta asociada a profundas raíces histórico culturales de formación del Estado boliviano y no tanto al quiebre o debilitamiento coyuntural de ciertos factores integradores como suele ocurrir en realidades de mayor desarrollo relativo, por ello en Bolivia la exclusión afecta a las mayorías nacionales sea por razones de desigualdad social o de pertenencia étnica, genérica o generacional.

En segundo término este enfoque pretende reflexionar en torno a la forma como se articula y se organiza la sociedad y como ésta da origen a procesos de exclusión, en lugar de limitarse a medir las denominadas necesidades básicas insatisfechas con relación a ciertos estándares comunes para todos (enfoque de pobreza). La exclusión, por el contrario parte del supuesto de las diferencias, incluye el conjunto de desventajas sociales pues no la reduce a elementos puramente materiales, pero además la mayor diferencia radica en el hecho que el enfoque de exclusión pretende hacer comprensible y dar respuesta al porque de los procesos de exclusión.

Pero el concepto de exclusión no sólo puede mejorar y completar el análisis de la pobreza, puesto que además contribuye también a entender las razones del déficit de ciudadanía o de ciudadanía parcial. Al respecto como sabemos, la categoría de ciudadano no fue universal en sus comienzos y tampoco lo es hoy, particularmente en sociedades como la boliviana; quedaron en general originalmente excluidos los indígenas por ser analfabetos, los niños, los jóvenes y las mujeres. El siglo XX fue el escenario donde los grupos que habían quedado excluidos de la ciudadanía lucharon por su conquista; primero los indígenas y las mujeres y aún en la actualidad los niños y los adolescentes.

Pero, la consecución del derecho a voto - en tanto concepto restringido de ciudadanía presente aún en la Constitución boliviana- no ha significado el ejercicio pleno de la ciudadanía para todos. Las diferencias en la división del trabajo y la distribución de recursos y poder según la condición social, el sexo, la edad y la condición indígena, forman parte de una estructura de ciudadanía parcial o excluyente.

La revisión crítica de la legislación boliviana referida a la niñez y la adolescencia a lo largo de más de un siglo, devela que recién a partir de la década del 90 se percibe el tránsito del concepto de los denominados “menores” como un conjunto de seres carenciados, objeto de medidas de compasión-represión bajo la denominada doctrina de la situación irregular, hacia la consideración de la infancia-adolescencia como sujetos legítimos de derechos consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Asimismo, tradicionalmente se ha sustentado un enfoque reduccionista de la política social, la misma que se ha expresado en asociar la política pública con políticas únicamente gubernamentales y la política social con programas o acciones meramente "compensatorios" o "complementarios" a la política económica, este enfoque ha estado reforzado por una visión neutral y homogenizadora del desarrollo que considera que las políticas sociales tendrían efectos similares en todos los sectores de la población, sin tomar en cuenta ni el sexo, ni la edad, ni el área de residencia, ni las características étnico culturales.

De esta forma las políticas compensatorias, con neutralidad en el enfoque, únicamente sectoriales y concebidas por tanto como gasto y no como inversión refuerza la vieja visión verticalista y clientelista de los programas y acciones sociales, las mismas que llevadas al campo de la niñez y la adolescencia adquiere rasgos perniciosos extremos al estar, además, atravesada por elementos histórico culturales que descubren al niño no por sus potencialidades o sus rasgos propios y particulares en tanto categoría diferenciada de los adultos, sino precisamente por sus "carencias" o "incapacidades" con relación a los mismos.

Sin embargo, desde inicios de la década del 90, en el marco de la Convención de los Derechos del Niño, el Estado boliviano, la cooperación internacional (UNICEF y otros) e instituciones privadas de desarrollo social, vienen desarrollando un conjunto de acciones o programas orientados a contribuir al desarrollo de una cultura de observancia de los derechos de la niñez y la adolescencia. Entre las principales acciones se puede enumerar las siguientes: La aprobación y los esfuerzos por implementar el nuevo Código del Niño, Niña y Adolescente, la implementación de las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia, del Plan Nacional por el Buen Trato a Niños, Niñas y Adolescentes, del Plan Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, junto al Plan de Participación y Movilización de Niñas, Niños y Adolescentes concebido como la Alianza Boliviana por la Niñez y Adolescencia y la Otorgación gratuita de Certificados de Nacimiento.

Junto a estos avances, se inscribe la implementación creciente a lo largo de la última década de un conjunto de políticas y programas de salud, que principalmente han contribuido en la disminución de la mortalidad infantil, en el incremento sostenido de las coberturas de vacunación y en atención al parto. La mortalidad infantil ha disminuido de 67 (ENDSA 98) a 59 por mil nacidos vivos (MICS 2000), las coberturas de inmunización para DPT, polio y BCG superan el 95%, la de sarampión muestra un registro relativamente bajo de 79%. La atención institucionalizada del parto muestra un ascenso del 43% en 1998 al 68.8% en el 2000 (MICS 2000). No obstante, datos de la ENDSA 94 muestran que 390 madres mueren por cada 100,000 nacimientos. En este marco los programas principales en el área de salud y nutrición se refieren al reciente Programa del Seguro Universal Materno Infantil de Salud (SUMI), que tiene como antecedente el Seguro Básico de Salud (1998) y el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (1996)

Con referencia a la educación, el país ha logrado definir una política pública y ponerla en marcha desde 1995, mediante la implantación de la Reforma Educativa con un enfoque multicultural. Al presente se pueden registrar varios avances, particularmente en educación primaria. Según el Sistema de Información -SIE, la cobertura neta del nivel primario (1-8 grados) se sitúa en 87% para el año 1999(87.9% varones y 86.1 mujeres). Estas cifras

muestran un avance considerable con relación a datos previos a la Reforma. De acuerdo al SIE en el periodo de 1990-1996, la tasa neta de escolarización masculina era de 82% y de 79% la femenina. El porcentaje de alumnos de enseñanza primaria que terminaron el quinto grado en el periodo 1995-1999, fue de 57% (SIE 1999). Respecto a la tasa de deserción escolar, ésta se mantuvo prácticamente constante desde 1990 (bajo de 6.8% a 7%), aunque la tasa de reprobación disminuyó de 6.4% a 5.6% durante los últimos 10 años (EBRP, marzo 2001). No obstante los logros alcanzados, aún persisten problemas en la calidad de la educación en la escuela boliviana, la misma que de acuerdo a datos del Banco Mundial (1999) se encuentra por debajo del nivel promedio latinoamericano.

Pese a los avances mencionados, el examen analítico de la situación y consideración de niños, niñas y adolescentes nos revela la pervivencia de tres dimensiones básicas de exclusión: (i) la exclusión histórica y sociocultural; (ii) la exclusión desde el punto de vista del ejercicio de los derechos ciudadanos, y (iii) la exclusión económica y los niveles de pobreza.

Hasta donde se conoce la infancia no constituye una categoría de carácter ontológico, siendo por el contrario el resultado de un complejo proceso de construcción social que la “descubre” en la conciencia colectiva alrededor del siglo XVI y que es descubierta no tanto por sus propias particularidades, sino por sus “limitaciones” y “carencias” con relación a los adultos. En este sentido, puede condensarse por un lado en la afirmación de que la historia de la infancia es la historia de su control, pero por el otro se puede decir que en buena parte de los pueblos indígenas de Bolivia el “descubrimiento” pleno de la infancia como una categoría distinta del adulto aún no es parte del reconocimiento y la conciencia colectiva.

De esta forma por un lado, la invisibilización limita el acceso de los niños, niñas y adolescentes a sus propios espacios de socialización y formación como la escuela, o por el otro su descubrimiento como seres inferiores y carenciados limitan su incorporación a la dinámica general de la sociedad, mas aún los subordina, controla y reprime sobre la base del dominio de representaciones o imágenes colectivas encarnadas especialmente en una cultura adulto centrista y patrimonialista de la sociedad lo que configuran una evidente exclusión histórica y socio cultural de la niñez y la adolescencia.

Desde el punto de vista del ejercicio de los derechos, los niños, niñas y adolescentes en tanto “menores” y bajo el concepto restrictivo de ciudadanía referida únicamente a la condición de elector, son objeto de exclusión generalizada de la condición de ciudadanos.

Junto a ello, existen otras formas primarias de exclusión de la ciudadanía como la no-inscripción en los registros de identificación de los nacimientos, situación que afecta a un cuarto del total de la población infante adolescente, y particularmente a los niños y niñas de pueblos originarios. No estar inscrito significa no existir para la legalidad vigente, por lo cual no se pueden detentar ninguno de los derechos que se adquieren por el hecho de ser miembro de la sociedad. Pero más aún, en un país donde conviven 33 pueblos indígenas cuyos territorios están en las regiones andina, amazónica, chaqueña y chiquitana y donde según el último Censo del 2001 un tercio de la población se identifica como indígena, estos pueblos originarios se encuentran comúnmente excluidos de la categoría de ciudadano, en la medida en la que -de acuerdo a sus patrones culturales- no comparte plenamente la

normatividad positiva legal bajo la cual funciona el Estado. Por ello, es importante considerar la democracia y la ciudadanía también como pluralismo étnico y cultural, como respeto de la diversidad cultural y como la capacidad de aprender de ellas.

En relación a la exclusión por carencias económicas expresada en los niveles de pobreza, como se sabe en términos globales el 70% de los hogares en Bolivia vive en situación de pobreza; sin embargo si desagregamos la totalidad de la población pobre por grupos etáreos, verificamos que el 54% corresponde a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, mas aún si desagregamos por condición indígena más del 90% de los niños y niñas indígenas viven por debajo de la línea de la pobreza. Ser niña, pobre e indígena probablemente sea la figura emblemática de una de las mayores exclusiones sociales en Bolivia.

Por otra parte la exclusión económica, traducida en la precariedad o ausencia de trabajo para los jefes de hogar, origina junto a patrones socio culturales por un lado la incorporación temprana y masiva de los niños al trabajo en condiciones de explotación y de riesgo social con el consiguiente abandono de la escuela, reproduciendo históricamente las condiciones de exclusión y pobreza. Por el otro lado, esta forma de exclusión se traduce en la ausencia de reconocimiento social del aporte de los niños y adolescentes a la economía nacional y familiar. Alrededor de cuatro de cada cien niños y niñas menores de 14 años y más de catorce de cada cien adolescentes de 15 a 18 años forman parte de la PEA en el ámbito nacional

Efectivamente si comparamos la tasa general de asistencia escolar, con la tasa de los niños, niñas y adolescentes que trabajan constatamos definitivamente que la incorporación temprana al mercado laboral los excluye del derecho a la educación, puesto que mientras más de 9 de 10 niños y niñas menores de 14 años en general están escolarizados, en el caso de aquellos que trabajan sólo 6 de cada 10 lo están; pero es aún más dramática la situación de los adolescentes puesto que mientras más de 6 de cada 10 asisten en general a la escuela, menos de 1 de cada 10 lo hacen en el caso de adolescentes trabajadores.

Además de generar la incorporación temprana al mercado laboral la exclusión de un derecho fundamental como es la educación, en muchos casos los niños, niñas y adolescentes se encuentran sometidos a las peores formas de trabajo infantil expresado en verdaderas formas modernas de esclavitud como son el trabajo doméstico, el trabajo en los socavones de explotación minera o la cosecha de caña de azúcar, de algodón o castaña, actividades en las que están incorporados esencialmente niños y niñas indígenas, aspecto que los excluye mas aún de las más elementales condiciones de seguridad y vida digna.

En este contexto es recomendable desarrollar un conjunto de acciones inmediatas como las que se enumeran a continuación, tendientes a enfrentar las fuerzas de la exclusión social de niños, niñas y adolescentes.

Un primer conjunto de medidas debería estar orientadas a pasar de la promoción de los derechos a la conquista de la ciudadanía de la niñez y la adolescencia, lo que implica:

- (i) Colocar como parte del centro de las próximas reformas constitucionales la ampliación de la ciudadanía a todos los habitantes de la República, entendiendo la

ciudadanía como un concepto que abarque los derechos civiles, sociales, étnico culturales y políticos.

- (ii) Ampliar la otorgación de certificados de nacimiento gratuitos al conjunto de indocumentados menores de 18 años, como una de las formas básicas que aseguren el ejercicio de la ciudadanía, particularmente de los niños, niñas y adolescentes de pueblos originarios.
- (iii) Fortalecer y ampliar las Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia a los municipios rurales e indígenas mediante el reconocimiento y la incorporación de las prácticas del derecho consuetudinario y de justicia comunitaria.
- (iv) Incorporar transversalmente la propuesta del Plan Nacional por el Buen Trato en la curricula educativa y en la promoción e implementación de los servicios de salud (SUMI), incorporando el enfoque étnico y cultural.

Un segundo grupo de medidas deberían orientarse en la transformación de las políticas de gobierno en políticas públicas, lo que implica:

- (i) Contar con una institucionalidad que garantice la articulación entre estado y sociedad civil, puesto que las políticas públicas son el resultado de dicha articulación, y ello pasa por fortalecer la estrategia de constitución y funcionamiento de las Comisiones Departamentales y Municipales de la Niñez y la Adolescencia, para culminar con el Consejo Nacional, tal y como lo establece el Código del Niño, Niña y Adolescente.
- (ii) Considerando que la participación de la sociedad civil en las políticas sociales es esencial en el desarrollo de la democracia participativa y entendiendo que puede jugar un papel trascendente en las políticas de protección de los derechos de la infancia, sería altamente recomendable, que la problemática de la niñez y la adolescencia sea parte de la agenda del próximo Diálogo Nacional, en la perspectiva de generar un gran pacto social por la ciudadanía de la infancia.
- (iii) Como hemos mencionado, educación, salud o nutrición entendidas como necesidades son competencia de especialistas; sin embargo entendidos como derechos son asunto y competencia de todos. En este sentido es tarea permanente fortalecer instancias como la Alianza Boliviana por la Niñez y la Adolescencia, porque sólo de este modo se podrá generar más y mejor demanda a favor de sus derechos; sin embargo es recomendable buscar formas de participación y movilización desde los principales espacios de socialización de los niños como son los centros educativos y la vida comunitaria.

Por último, partiendo del reconocimiento que los problemas sociales son multicausales y multidimensionales se impone implementar políticas diferenciadas desde el punto de vista étnico y de género, con énfasis en la búsqueda por superar las brechas étnico culturales en forma simultánea y articulada. Ello es particularmente urgente en cuatro áreas prioritarias, que sin embargo son parcialmente o poco atendidas, a saber:

- (i) Priorizar en la primera infancia por tratarse de la principal etapa del ciclo vital, puesto que la mayor parte del desarrollo maravilloso del cerebro ocurre antes de que el niño cumpla tres años, pero también asegurando grandes rendimientos económicos en el futuro con ahorros en servicios para remediar anteriores deficiencias y reduciendo de manera temprana desigualdades sociales, étnicas, económicas y de género.
- (ii) Otra temática que requiere de una intervención integral es el tema de asegurar el acceso a la educación y capacitación pertinente desde el punto de vista étnico cultural de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, adecuando la oferta educativa y de salud a las condiciones y exigencias de esta población, erradicando las peores formas de trabajo infantil, promocionando el reconocimiento social del aporte de los adolescentes trabajadores, buscando su profesionalización en un marco de protección legal y de promoción de sus derechos.
- (iii) Como se conoce, son escasos los espacios de organización y participación de los adolescentes, es más sus expresiones organizadas son objeto de estigmatización, pero también son escasos los servicios orientados específicamente a los y las adolescentes, así como la atención y orientación en campos como la sexualidad o el uso indebido de drogas. Al respecto es aconsejable recuperar y ampliar las experiencias sobre salud integral del adolescente, consultorios para adolescentes, formación de monitores socio culturales, organización de municipios escolares y promoción de redes de servicios para adolescentes, en la perspectiva de alcanzar un mayor reconocimiento y compromiso social del adolescente como sujetos con sus propias singularidades y demandas propias.
- (iv) El acceso universal y en condiciones de igualdad a la justicia es un principio fundamental de un estado de derecho; sin embargo los adolescentes en conflicto con la ley están excluidos de este derecho fundamental, puesto que para los mayores de 12 y menores de 16 años no existe ningún programa de carácter socio educativo quedando sólo la privación de libertad, con el agravante que en el caso de los mayores de 16 dicha privación de libertad se aplica en las cárceles comunes de adultos, las mismas que en son verdaderas escuelas del delito. Es urgente implementar un sistema de justicia penal juvenil con sus componentes de atención integral, rehabilitación y reinserción social, con un enfoque pertinente desde el punto de vista de la justicia comunitaria que recupere las mejores prácticas del derecho consuetudinario.
- (v) Es urgente superar el concepto erróneo de la llamada “tutela del estado”, tomada en el sentido de la tutela física sobre los "niños abandonados", convirtiéndose en una especie de "institución total", con capacidad incluso de sustituir a las familias, su cultura y entorno comunitario, en lugar de garantizar el derecho a la misma para los niños, niñas y adolescentes, puesto que al amparo de esta concepción se mantiene un sin número de hogares con más de diez mil niños privados del fundamental derecho a la vida familiar y comunitaria. Al respecto es recomendable una doble acción: por una parte sustituir el concepto de tutela física del estado sobre los niños por el concepto de la tutela sobre los derechos de los niños, y por otra parte implementar programas agresivos de diversas formas de familia sustituta en su entorno cultural y comunitario que tengan como meta disminuir al mínimo necesario los denominados hogares de niños.