

**“Reduciendo la Violencia contra la Infancia”
Evaluación multi-país de las intervenciones de
UNICEF en la región de América Latina y el
Caribe - LRPS 2018-9144552 –**

INFORME EVALUACIÓN-PAÍS BOLIVIA



Diciembre 2019

AGRADECIMIENTOS

El equipo de evaluación desea agradecer a todas las personas que contribuyeron a esta evaluación-país. Sus contribuciones han sido fundamentales para el diseño y desarrollo de la evaluación y han alimentado los hallazgos y conclusiones del presente informe, y así queremos reconocerlo. Estamos especialmente agradecidos/as con el equipo de la Oficina País de UNICEF en Bolivia por el apoyo logístico brindado antes y durante el trabajo de campo.

Los aportes de todas las personas y entidades que participaron en los espacios de intercambio de la evaluación-país fueron de gran ayuda para que el equipo de evaluación pudiera conocer y entender su realidad, necesidades e intereses. A todas ellas les agradecemos el tiempo y la energía dedicados.

También queremos agradecer, por su disponibilidad y apoyo, a las personas que conforman el Comité de Gestión de la Evaluación en la Oficina Regional de América Latina y el Caribe de UNICEF.

Equipo de evaluación: Roberto Stark (evaluador líder); Jimena Tito (experta nacional); Sonia Tomás Llop (consultora de apoyo); Carmen Manaute y María Delgado Rodríguez-Caso (control de calidad).

Los hallazgos y conclusiones del presente informe representan las opiniones del equipo de evaluación y no necesariamente las de UNICEF.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	6
1. INTRODUCCIÓN	13
2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN	14
2.1. CONTEXTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA EN BOLIVIA	14
2.2. EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL EN MATERIA DE VCI Y DE VBG.	18
2.3. INTERVENCIONES DE UNICEF-BOLIVIA OBJETO DE EVALUACIÓN	21
3. PROPÓSITO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	25
4. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	28
4.1. ENFOQUE METODOLÓGICO	28
4.2. ESTÁNDARES DE CALIDAD Y CONSIDERACIONES ÉTICAS	30
4.3. RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS E INFORMACIÓN	32
4.4. PROCESO DE EVALUACIÓN	35
4.5. CONDICIONANTES Y ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN	35
5. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN-PAÍS	36
5.1. PERTINENCIA	36
5.2. EFICIENCIA	47
5.3. EFICACIA	53
5.4. SOSTENIBILIDAD-REPLICABILIDAD-ESCALABILIDAD	66
6. CONCLUSIONES	68
6.1. PERTINENCIA	68
6.2. EFICIENCIA	69
6.3. EFICACIA	70
6.4. SOSTENIBILIDAD-REPLICABILIDAD-ESCALABILIDAD	70
7. LECCIONES APRENDIDAS	71
8. RECOMENDACIONES	72

Cuadro 1. Violencia contra las mujeres / violencia basada en género (VbG) según marcos internacionales y el CNNA 15

Cuadro 2. Atribuciones del Ministerio de Justicia como ente rector del SIPPROINA 20

Cuadro 3. TdC de protección contra violencia y explotación del CDP 2018-2022 22

Cuadro 4. Trabajando desde la TdC para asegurar una vida libre de violencias y discriminación para NNA28

Cuadro 5. Articulado del CNNA 2014 relevante para los CEPAT 38

Cuadro 6: Comités de Niños, Niños y Adolescentes, según CNNA 2014. 43

Cuadro 7. Garantías de participación de NNA previstas en CNNA 2014	54
Cuadro 8. CPD de UNICEF-Bolivia	55
Cuadro 9. Cámara Gesell	61
Figura 1: Porcentaje de mujeres que informaron violencia sexual por parte de un esposo/compañero en los últimos 12 meses, 2006-2008.	16
Figura 2: Casos denunciados de violencia sexual contra NNA de 0 a 18 años del 2013-2018.	17
Figura 3. Nivel de desarrollo de CEPAT.	25
Figura 4. Modelo socio-ecológico.	29
Figura 5: Casos atendidos por los CEPAT al año 2016	47
Figura 6: Presupuesto Protección (total y %) en USD	48
Figura 7: Origen presupuesto de las intervenciones VCI (2015-2018)	50
Figura 8: Evolución presupuesto (RR y OR) intervenciones VCI 2015-2018	51
Figura 9: Esquema de estrategia de implementación de la REDNAGES para apoyo de los CEPAT	57
Figura 10: Anuncio de curso virtual en violencia de la EGPP	58
Tabla 1. Objetivos relacionados con VCI en CPD 2013-2017 y 2018-2022	22
Tabla 2. Líneas de acción de los CEPAT	24
Tabla 3 CEPAT instalados y en funcionamiento según Departamento y Municipio	25
Tabla 4: Preguntas de la matriz de evaluación.	26
Tabla 5: Instrumentos según cantidad de informantes aplicados	34
Tabla 6: Tipo y localidad de origen por número de informantes	34
Tabla 7: Alineamiento de Programas País (CPD) de UNICEF-Bolivia a marcos internacionales	40
Tabla 8: Prioridades de los GAP de UNICEF	41
Tabla 9 Recursos regulares destinados a intervenciones en VCI (2015-2018) en USD	48
Tabla 10. Otros recursos destinados a intervenciones en VCI (2015-2018) en USD	49
Tabla 11. Entidades financiadoras de intervenciones de VCI (2015-2018)	50

ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
CAT	Centro de Atención Terapéutica
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEPAT	Centro Especializado de Prevención y Atención Terapéutica
CGE	Comité de Gestión de la Evaluación
CNNA	Código, Niña, Niño y Adolescente, Ley N° 548/14
CPD	Documento Programa País (por sus siglas en inglés)
CPE	Constitución Política del Estado
DIGES	Dirección de Gestión Social
DNA	Defensoría de la Niñez y Adolescencia
EGPP	Escuela de Gestión Pública Plurinacional
EPI	Estación Policial Integral
ESCNNA	Explotación sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MANUD	Marco de la Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
NNA	Niños, niñas y adolescentes
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OP	Oficina País de UNICEF
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organización de la Sociedad Civil
REDNAGES	Red Nacional de Gestión social
SEDEGES	Servicio Departamental de Gestión Social
SEDEPOS	Servicio Departamental de Política Social
SIPPROINA	Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TdC	Teoría de Cambio
TdR	Términos de Referencia
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
UNICEF LACRO	Oficina Regional de América Latina y el Caribe de UNICEF (por sus siglas en inglés)
VbG	Violencia basada en Género
VCI	Violencia contra la Infancia

RESUMEN EJECUTIVO

ANTEDECENTES Y CONTEXTO. La evaluación multi-país de las intervenciones de UNICEF en la región de América Latina y el Caribe (ALC) “Reduciendo la Violencia contra la Infancia” fue identificada por la Oficina Regional de América Latina y el Caribe de UNICEF (UNICEF LACRO) como prioridad en su Plan de Gestión 2018-2021. Leitmotiv ha sido la empresa externa contratada para llevarla a cabo, contando con el apoyo del Comité de Gestión de la Evaluación (CGE) constituido para la evaluación multi-país a nivel de UNICEF-LACRO.

La evaluación multi-país incluyó 5 evaluaciones-país, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, Honduras y Bolivia. Se realizó además un mapeo de las principales líneas de acción y estrategias impulsadas desde 10 oficinas país (OP) adicionales.

En términos del contexto de violencias hacia la infancia, en Bolivia, en el 83% de los hogares, los niños, niñas y adolescentes (NNA) son castigados por alguna persona adulta. Se evidencia que, en 2008, el 80% de los hogares aplicaron castigos corporales a los niños y niñas. En 2018, se constata que el 71% de las mujeres y el 68% de los hombres están de acuerdo con al menos una razón que justificaba el castigo corporal. Según un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) del año 2014, Bolivia está entre los países que presenta las tasas más altas en materia de violencia sexual. Efectivamente, con base en las observaciones llevadas a cabo durante los años 2006-2008, el porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que informaron violencia sexual ejercida por parte de un esposo/compañero en los últimos 12 meses era del 6,7%.

OBJETO DE EVALUACIÓN. La evaluación-país en Bolivia se ha centrado en la valoración de las acciones que ha realizado UNICEF-Bolivia en materia de VCI, con énfasis en la violencia sexual hacia NNA. Específicamente se ha valorado la implementación de los Centros Especializados de Prevención y Atención Terapéutica (CEPAT) y los Centros de Atención Terapéutica (CAT). El análisis abarca dos periodos del CPD, 2013-2017 bajo el componente de “Protección de NNA” y del CPD 2018-2022, bajo el componente “Todos los niños están protegidos contra la violencia y la explotación”. Las acciones de protección a NNA víctimas de VCI se realizó especialmente por medio del establecimiento y apoyo de los CAT, primeramente, para luego convertirse estos en los CEPAT. La evaluación-país ha incluido también el análisis de otras iniciativas vinculadas con la protección, prevención y atención a VCI, como es el caso del trabajo para el fortalecimiento del Sistema de Protección de la niñez y adolescencia. Los CEPAT, y los CAT, se instalaron con la asistencia, técnica y financiera, de UNICEF-Bolivia. Concretamente, UNICEF participó en la etapa de diseño, en la capacitación de los recursos humanos, el monitoreo de su implementación y el diseño de los respectivos manuales operativos, entre otros.

PROPÓSITO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN. La evaluación-país Bolivia es una evaluación de tipo formativa que revisa los avances y logros de intervenciones específicas en materia de VCI, enfatizando la violencia sexual contra NNA. Específicamente, se ha alizado el apoyo de UNICEF-Bolivia a los CEPAT y CAT, identificando factores de éxito y limitantes. Es una evaluación-país centrada en garantizar el aprendizaje de las acciones llevadas a cabo por UNICEF para que de esta forma, contribuya a mejorar el rendimiento y los resultados en materia de prevención y atención de la VCI.

Se espera que la evaluación-país pueda alcanzar conclusiones, documentar lecciones aprendidas y promover recomendaciones que permitan la adaptación o reorientación de las intervenciones en marcha y la toma de decisiones sobre los futuros esfuerzos. El alcance temporal de esta evaluación-país es de 2015 al 2018. El Alcance temático se focaliza en violencia sexual a NNA. Y en cuanto al alcance geográfico, ha sido nacional con foco en los departamentos de La Paz, Tarija y el Beni.

Se consideran como ejes de análisis los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Se puso además atención a dos cuestiones de vital importancia para UNICEF en la región: (a) la integración del enfoque de género, y (b) la pertinencia de las intervenciones como respuesta a las necesidades específicas de los y las adolescentes.

METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN. Se trató de una evaluación sustentada en una Teoría de Cambio (TdC) en materia de VCI elaborada para la evaluación multi-país como marco de análisis que permitiera valorar los esfuerzos desde una perspectiva amplia centrada en los cambios que se busca impulsar en los distintos niveles del modelo socio ecológico. Se aplicó un análisis sistémico, retrospectivo y apreciativo para entender las conexiones y sinergias entre las intervenciones objeto de evaluación en Bolivia y otras pasadas o actuales en la materia. Asimismo, a la hora de identificar los cambios a los que hayan podido contribuir las intervenciones, se ha aplicado una mirada apreciativa, identificando aquellos cambios que las distintas personas consultadas han considerado más significativos. Además se aplicó un enfoque de evaluación orientado hacia la utilidad respondiendo a las necesidades de la OP en Bolivia. El enfoque ha sido eminentemente cualitativo, que ha combinado la recogida de datos cuantitativos y cualitativos desde diferentes ángulos y fuentes.

Para la recogida de información se aplicaron las siguientes técnicas: revisión documental, entrevistas individuales y grupales, talleres y validación de hallazgos con equipo de UNICEF, espacios de consulta a adolescentes, encuesta *on-line* regional y observación directa no estructurada. Fue consultado un total de 73 personas (23 hombres y 50 mujeres), de los cuales 3 fueron NNA, representantes de los Comités de NNA del departamento de Beni y del municipio de El Alto. Toda la información recolectada se procesó a través del programa/software *Dedoose* y el análisis se sustentó en la triangulación de distintas fuentes de datos.

PRINCIPALES HALLAGOS

En cuanto a la relevancia, las acciones de UNICEF Bolivia en la temática de la VCI, en especial las relacionadas con violencia sexual a NNA son consideradas de gran relevancia para la realidad de este país. Los servicios de los CEPAT y CAT ofrecen un servicio que no existía con anterioridad en Bolivia.

En cuanto a la participación de NNA, se observa que esta no es promovida en las acciones de prevención realizadas por los CEPAT, esto se ve como déficit ya que la promoción de la participación de NNA, por medio del empoderamiento de NNA, en la prevención de la VCI podría ser una oportunidad para así abordar la VCI. Asimismo, se señaló que la participación de NNA incrementa la comprensión y sensibilidad de la VCI.

El enfoque de género y el análisis de las desigualdades de género se han incorporado de forma progresiva en los diferentes documentos estratégicos y programáticos de UNICEF-Bolivia.

Aunque los CEPAT/CAT son servicios que atienden una manifestación de VBG, persisten debilidades, e incluso algunas contradicciones entre los actores consultados, que dificultan una integración sistemática y efectiva del enfoque de género en los servicios de prevención y atención terapéutica que ofrecen.

En cuanto a la eficiencia, se constata que los recursos financieros disponibles e invertidos en VCI de UNICEF-Bolivia son suficientes para llevar a cabo el trabajo de implementación de los CEPAT. A nivel de recursos humanos, se muestran como suficientes para el apoyo a los CEPAT. La OP de Bolivia implementó por primera vez en el CPD 2018-2022, un nuevo enfoque de planificación denominado matricial. Dicho enfoque se valora como eficiente para abordar las intervenciones en materia de VCI, concretamente de violencia sexual, así como también se considera apropiado para una planificación e implementación de forma inter-sectorial.

En cuanto a las articulaciones con otros actores, además de facilitar la implementación de los CEPAT y el fortalecimiento del SIPPROINA en algunos aspectos, ha permitido la realización de otras acciones en materia de prevención de VCI. No obstante, existen aspectos de mejora en la articulación del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, ente rector, y de otros aliados de UNICEF con los CEPAT.

La coordinación con el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional es aún débil. Si bien figura como el aliado natural, las acciones implementadas en VCI se realizaron mayormente con otras instancias. Informantes consultados adujeron debilidades importantes en este ministerio de cara a ejercer sus funciones como ente rector del sistema de protección.

En materia de fortalecimiento del SIPPROINA, UNICEF-Bolivia se ha articulado, principalmente, con la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, la EGPP y el Vice Ministerio de Seguridad Ciudadana. Con la Fiscalía General de Estado se ha logrado la instalación de cámaras *Gesell* y la elaboración y publicación de una "Guía de uso de la Cámara Gesell". Con la EGPP se ha trabajado en el diseño de la oferta formativa en materia de fortalecimiento del SIPPROINA. Se ha elaborado un programa de capacitación en protección de NNA en el marco del SIPPROINA.

La evaluación-país ha evidenciado que el reto actual radica en vincular los servicios de CEPAT y CAT con el sistema educativo y con el sistema de salud.

En cuanto al valor agregado de UNICEF, los actores consultados, mayoritariamente, opinaron que éste reside principalmente, en su capacidad de gestión, su solvencia en el ámbito de la atención, protección y prevención de los derechos de la niñez.

En cuanto a la eficacia, UNICEF-Bolivia ha contribuido al fortalecimiento de los mandatos legales en materia de derechos de la infancia y VCI a nivel nacional. Principalmente, mediante la reformulación del CNNA 2014. Para el proceso de redacción del CNNA 2014, se apoyó en la redacción, discusión y cabildeo de dicha ley que incorpora avances importantes en materia de derechos de NNA. Establece un sistema de promoción y protección de los derechos de NNA, el SIPPROINA. Así también, define los mecanismos para promover la participación formal de NNA a través de los Comités de NNA, tanto a nivel municipal como departamental y nacional.

UNICEF-Bolivia ha apoyado la redacción de tres protocolos: (1) el Protocolo y ruta crítica interinstitucionales para la atención y protección a víctimas, en el marco de la Ley nº 348 (Ley

integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia) del Ministerio Público (2014) que reglamentó el uso de la cámara Gesell , (2) el Protocolo de prevención y actuación en casos de violencia dentro del sistema educativo, que incorpora la referencia y contra referencia de casos y (3) el Protocolo para la prevención y atención a NNA en situación de calle.

UNICEF Bolivia ha contribuido a alcanzar la implementación de los CEPAT en todos los departamentos del país. Su contribución ha logrado también adaptarse a diferentes contextos y a cambios normativos en el marco legislativo del país. Pero, el nivel de desarrollo de los CEPAT es diverso. Así, aunque el equipo técnico de un CEPAT debería estar conformado por 8 personas (4 en el área de prevención y 4 en el área de atención), esto no se cumple en todos ellos.

Se evidencia que los CEPATS han focalizado más su abordaje en el trabajo de atención frente al de prevención. En cuanto a la calidad del servicio de los CEPAT, se han identificado aspectos a mejorar, relacionados tanto con los servicios de terapia como también con las actividades de prevención.

En materia de sostenibilidad y replicabilidad-escalabilidad, los CEPAT/CAT están siendo asumidos por los Gobiernos Autónomos Departamentales, lo que representa una garantía de cara a su sostenibilidad, si bien sujeta a la voluntad política y a condicionantes administrativos. La instalación de los CEPAT por parte de los gobiernos departamentales ha resultado una estrategia apropiada de cara a garantizar la gestión y sostenibilidad del servicio, al contar éstos con más recursos y capacidades que los municipios. Pero también, se da una alta dependencia de la voluntad política de estos gobiernos departamentales, de su nivel compromiso político y presupuestario y de la coyuntura administrativa en cada uno de ellos.

De cara a la continuidad de los recursos humanos, y teniendo en cuenta su alta rotación, es importante desarrollar incentivos relacionados que favorezcan la permanencia laboral.

El desarrollo que han tenido los CEPAT-CAT demuestra que es un modelo replicable en el contexto boliviano, que puede sostenerse en el tiempo habiendo resistido a cambios en las autoridades, tanto en el ámbito departamental como municipal. Sin embargo, se debe aclarar que la replicabilidad debe ajustarse a las condiciones de instalación del servicio indicadas en su diseño.

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

RECOMENDACIÓN 1: El fortalecimiento del SIPPROINA para atender la VCI debe seguir siendo una prioridad para UNICEF-Bolivia.

1.1. El ejercicio de evaluación ha constatado los avances realizados a nivel departamental y municipal. Sería recomendable que UNICEF-Bolivia continúe sus esfuerzos en fortalecer el SIPROINA a nivel del Gobierno Central, sobre todo focalizando el trabajo con el ente rector de la política de protección a NNA.

1.2. En la estrategia de fortalecimiento de capacidades que ha apoyado UNICEF-Bolivia a través de la EGPP, es importante que se incluyan módulos específicos de formación en participación de NNA y en enfoque de género. En este sentido sería interesante realizar una alianza con el Instituto Interamericano del NNA (IIN) que tiene cursos ya elaborados y probados en el tema de participación y que son implementados a distancia.

1.3. En el contexto de SIPPROINA, donde confluyen una gran variedad de actores con diferentes niveles de capacidad y experiencia, sería importante buscar alianzas y complementariedades, así como también fortalecer la articulación y la cooperación entre los actores involucrados. Este fortalecimiento y búsqueda de alianzas debería darse a todos los niveles, tanto central, como departamental y municipal

RECOMENDACIÓN 2: Fortalecer la estrategia de abogacía de UNICEF-Bolivia para la incidencia en marcos legales y políticos del país.

2.1. Sería importante fortalecer las acciones de UNICEF-Bolivia a nivel de incidencia en los marcos legales y de políticas, para así consolidar el respaldo normativo en relación con los CEPAT. Estos marcos normativos deberían ser lo más explícito posible con relación a los CEPAT, a fin de generar compromisos firmes con relación a su puesta en marcha y su mantenimiento

RECOMENDACIÓN 3: Continuar con el apoyo de UNICEF-Bolivia a los CEPAT focalizando los esfuerzos en la mejora de la calidad de los servicios de atención terapéutica y de prevención.

3.1. Se recomendaría realizar un nuevo ejercicio de monitoreo de los servicios CEPAT y que éste se llevara a cabo a través de metodologías participativas de investigación-acción. De esta forma, el personal responsable del servicio tendría la oportunidad de expresar con mayor profundidad y sin intermediación, las necesidades del servicio, así como también la ruta que se debe seguir para continuar su desarrollo.

3.2. Sería deseable la realización de acciones de control de calidad de los servicios que ofrecen los CEPAT, tanto a nivel preventivo como de atención terapéutica. Los siguientes esfuerzos de UNICEF-Bolivia con relación a los CEPAT deberían orientarse a la calidad del servicio, recolectando evidencia y difundiéndola para dar cuenta de su pertinencia y necesidad. Asimismo, sería interesante llevar a cabo evaluaciones de satisfacción del servicio y de percepción por parte de la ciudadanía.

3.3. Se debería diseñar un medio económico y eficiente de supervisión de casos para la atención terapéutica de los CEPAT. En este sentido, se podrían explorar alianzas con la academia y universidades del país.

3.4. El personal responsable de las terapias de los CEPAT necesitaría ser acompañado, sobre todo a nivel psicológico, de forma permanente, para que el desarrollo del trabajo no afecte a su salud mental y de esa manera no decaiga la calidad y calidez del servicio.

RECOMENDACIÓN 4: Desarrollar una campaña de comunicación sobre los servicios ofrecidos por los CEPAT adaptando los mensajes a los diferentes actores con interés y responsabilidades en la materia de VCI, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil

4.1. Sería importante realizar una campaña de comunicación estratégica, dirigida particularmente a ciertos actores claves en espacios de decisión en los diferentes niveles del Estado, así como también a líderes de opinión. Asimismo, sería interesante dirigir esta campaña a las OSC y comités de lucha contra la VbG de cada municipio y/o departamento donde se encuentran los CEPAT. Dicha campaña debería estar dirigida a consolidar el servicio en el imaginario de tales colectivos.

4.2. La finalidad de esta campaña de comunicación sería dar a conocer el servicio de los CEPAT con un triple objetivo: consolidar el servicio en el imaginario de los colectivos a los que se dirige, involucrar a los actores a los que se dirige la campaña en la mejora de la calidad del servicio y promover su expansión en cada departamento. A su vez, esta campaña podría también minimizar uno de los riesgos más importantes para la sostenibilidad de los CEPAT, la dependencia de éstos ante la voluntad política para su financiamiento, fortalecimiento y expansión.

RECOMENDACIÓN 5: Promover procesos de participación de NNA en los diferentes espacios creados alrededor del SIPPROINA con el fin de conseguir mayores compromisos de los distintos actores implicados en el sistema de protección.

5.1. Dado el marco normativo de Bolivia, que contempla la participación de los NNA organizados, UNICEF-Bolivia podría utilizar esta promoción de la participación como una herramienta para la incidencia frente a autoridades locales y frente a Gobierno central.

5.2. Sería importante considerar incluir a los Comités de los/as NNA en las tareas y acciones de prevención de los CEPAT, lo que supone tener en cuenta estos comités como aliados y considerarlos en el mapa de actores a la hora de realizar monitoreo, estudios, evaluaciones y planificaciones en materia de VCI.

5.3. Sería recomendable también apoyar y fortalecer a los Comités de los/as NNA, mediante procesos de formación, en donde se incluyan el enfoque de género a través de módulos formativos específicos sobre prevención de VbG, nuevas masculinidades y respeto mutuo entre pares.

5.4. La participación de los/as NNA, se identifica también como una línea de trabajo con potencial para incrementar la calidad de los CEPAT. En la medida que se vinculen procesos participativos con acciones de protección y de cambio en normas sociales de género, se estará contribuyendo a mejorar la calidad del servicio.

5.5. Ser aconseja igualmente incorporar una visión de NNA como agentes de cambio en todos los componentes del CPD de UNICEF-Bolivia, así como también en cualquier marco y/o herramienta de planificación.

RECOMENDACIÓN 6: Reforzar la estrategia de generación de evidencia y conocimiento vinculada con la VCI y la VbG.

6.1. Se recomienda mejorar la producción de estadísticas relacionadas con la VCI y VbG. Sería fundamental que cada CEPAT recolecte y sistematice datos desagregados por sexo, edad y demás variables que resulten interesantes para la conformación de evidencia y que, a su vez, estos datos se consoliden a nivel nacional. En esta línea, sería recomendable que el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, como ente rector, acompañe esta iniciativa que podría ser liderada por la REDNAGES o una red de CEPAT y CAT.

RECOMENDACIÓN 7: Continuar con el apoyo en la lucha contra la VCI como fenómeno ampliamente extendido en el país y cuyos orígenes se encuentran en pautas culturales y normas sociales y de género y que precisan de procesos de trabajo a largo plazo para generar cambios.

7.1. En el trabajo de VCI sería recomendable aumentar la inversión e incrementar los esfuerzos en las acciones de prevención, siempre teniendo en cuenta la promoción activa de los/as NNA y acciones y estrategias innovadoras.

RECOMENDACIÓN 8: Reforzar la incorporación del enfoque de género, en especial en aquellas intervenciones que implican atención directa a NNA.

8.1. Las acciones de prevención (primaria y secundaria) de los CEPAT son un espacio muy apropiado para integrar el enfoque de género, en primer lugar en los equipos técnicos de los CEPAT y en segundo lugar, con los NNA que acceden a las acciones de prevención.

8.2. Sería también recomendable fortalecer la coordinación y los vínculos entre los servicios dirigidos a las mujeres víctimas de violencia y los SLIM, DNA y CEPAT y/o CAT.

8.3. En cuanto a las acciones de UNICEF-Bolivia dirigidas específicamente a la VCI y/o VbG, sería aconsejable incrementar las acciones en entornos escolares que aborden la prevención de la VCI y la violencia sexual. Asimismo, y continuando con el enfoque de prevención, sería interesante realizar acciones en los CEPAT y/o CAT específicamente dirigidas a padres, madres y otros/as cuidadores/as.

8.4. Por último, sería altamente recomendable también incluir módulos específicos de formación relacionados con las desigualdades de género, y el enfoque de género en general, dirigidos a servidores/as de CEPAT y a las DNA

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación multi-país de las intervenciones de UNICEF en la región de América Latina y el Caribe “[Reduciendo la Violencia contra la Infancia](#)” fue identificada por la Oficina Regional de América Latina y el Caribe de UNICEF (UNICEF-LACRO) como una de las prioridades en su Plan de Gestión 2018-2021 (ver anexo 1 con Términos de referencia/TdR de la evaluación multi-país). Leitmotiv ha sido la empresa externa contratada para llevar a cabo dicha evaluación multi-país, contando para ello con el apoyo permanente del Comité de Gestión de la Evaluación (CGE) a nivel de UNICEF-LACRO¹.

Se trata de una evaluación de gran importancia para UNICEF en la región al no haberse llevado a cabo hasta el momento ninguna evaluación de carácter regional sobre el trabajo impulsado para prevenir y combatir la violencia contra la infancia (VCI) en América Latina y el Caribe (ALC). Se espera que la evidencia y el aprendizaje de la evaluación multi-país contribuyan al trabajo de UNICEF, de socios y aliados en el marco de la implementación de la Agenda 2030.

Esta evaluación multi-país ha incluido 5 evaluaciones-país², así como el mapeo de las principales líneas de acción y estrategias impulsadas desde 10 oficinas país (OP) adicionales³ (para más detalles, ver el anexo 2 con el informe inicial de la evaluación multi-país). El presente informe presenta los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación-país para Bolivia. La evaluación-país en Bolivia se ha centrado en la valoración de las acciones que ha realizado UNICEF-Bolivia en materia de VCI, con énfasis en la violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes (NNA). Específicamente se ha valorado la implementación de los Centros Especializados de Prevención y Atención Terapéutica (CEPAT) y los Centros de Atención Terapéutica (CAT) en el periodo de 2015 al 2018.

El informe está organizado de la siguiente manera:

- La [sección 2](#) presenta la realidad y el contexto de las violencias contra la infancia en Bolivia, en concreto la violencia sexual hacia NNA como una manifestación de violencia basada en género (VbG). También describe los principales marcos normativos en el país, así como los principales esfuerzos impulsados por UNICEF para prevenir, atender y perseguir la VCI, concretamente el apoyo brindado a los CEPAT y CAT.
- La [sección 3](#) detalla el propósito, objetivos, usos y usuarios/as y alcance de la evaluación.
- La [sección 4](#) describe la metodología de la evaluación-país.

¹ Según TdR de la evaluación multi-país, el CGE está conformado por la Especialista Regional de Monitoreo y Evaluación (M&E), la Especialista Regional en Protección y la Asesora Regional de Género. Cuenta también con la participación y apoyo de la oficial de evaluación de LACRO. Su principal rol ha sido velar por la utilidad, rigor y calidad del proceso de evaluación y sus productos.

² Concretamente Bolivia, Honduras, Ecuador, Jamaica y República Dominicana. Los criterios definidos por el CGE para su selección fueron: presencia actual de partes interesadas y compromiso para participar en evaluación; pertinencia estratégica de temas tratados; diversidad geográfica regional; disponibilidad de información y datos; rango en el tamaño del país; altos índices de violencia; capacidad de la(s) intervención(es) objeto de evaluación para informar sobre VbG; posibilidad de evaluar diversidad de tipos de violencia temática; y, preferiblemente, algunos de los países deberían ser parte de iniciativas regionales en curso.

³ Concretamente Belice, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Guyana/Surinam, Office for the Eastern Caribbean Area, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Los criterios definidos por el CGE para su selección fueron: (a) disponibilidad e interés; (b) presencia de punto focal de género; (c) tamaño y relevancia de intervenciones VCI; (d) situación sociopolítica y, (e) nivel de ingreso.

- La **sección 5** presenta el análisis y los hallazgos para cada uno de los criterios de evaluación.
- La **sección 6** presenta las conclusiones principales de la evaluación-país.
- La **sección 7** presenta las principales lecciones aprendidas.
- La **sección 8** presenta las recomendaciones de la evaluación-país.

Por otro lado, en un volumen separado, se incluye una serie de anexos que complementan al presente informe, concretamente: (1) Términos de Referencia (TdR) de la evaluación multi-país; (2) Informe Inicial de la evaluación multi-país; (3) Composición del equipo de evaluación; (4) Matriz de evaluación; (5) Teoría de Cambio (TdC) evaluativa diseñada específicamente para la presente evaluación; (6) Personas consultadas; (7) Documentación consultada; (8) Pautas y preguntas guía para las herramientas de recolección de información; (9) Protocolo de protección de niños, niñas y adolescentes (NNA); (10) Aprobación del comité ético externo; y (11) Marco normativo nacional, regional e internacional en materia de violencia contra la infancia y violencia contra las mujeres para el Estado Plurinacional de Bolivia.

2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN

2.1. CONTEXTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA EN BOLIVIA

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) garantiza a la niñez y adolescencia, una vida sin violencia de ningún tipo. Bolivia ratificó la CDN en el año 1990, además de sus tres Protocolos Facultativos en los años 2002, 2004 y 2013, respectivamente. Desde la ratificación de la CDN se han realizado tres adecuaciones normativas, siendo la última y vigente el Código Niña, Niño y Adolescente del Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N° 548/14 (a partir de ahora CNNA).

El CNNA define en su artículo 147 la VCI como: *“la acción u omisión, por cualquier medio que ocasione privaciones, lesiones, daños, sufrimientos, perjuicios en la salud física, mental, afectiva, sexual, desarrollo deficiente e incluso la muerte de la niña, niño o adolescente”*.

A pesar de los avances en marcos legales y de políticas, el país sigue presentando indicadores preocupantes relacionados con la VCI. Así, un estudio del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y UNICEF-Bolivia (2007) muestra que la violencia ejercida contra NNA *“...está presente en una gran parte de los hogares bolivianos, independientemente de su esfera social, cultural o condición política; son muy pocos los hogares que no presentan algún tipo de violencia intrafamiliar. En el 83% de los hogares, los niños, niñas y adolescentes son castigado por alguna persona adulta”*⁴. Asimismo, en la encuesta del INE y el Ministerio de Salud del año 2008, se evidencia que el *“80% de los hogares aplicaron castigos corporales a los niños y niñas”*⁵. En 2018, se constata que *“el 71% de las mujeres y el 68% de los hombres están de acuerdo con al menos una razón que justificaba el castigo corporal”*⁶.

Violencia basada en género (VbG) contra las mujeres y niñas y adolescentes: Aunque el marco normativo de Bolivia, compuesto por sus marcos internacionales como por los marcos nacionales, definen la VbG, incluso el CNNA la contempla definiendo esta conducta en su Artículo 148; la VbG ejercida contra mujeres, niñas y adolescentes sigue siendo una ámbito de especial preocupación en el país.

⁴ INEy UNICEF. (2007). Violencia contra la niñez en Bolivia. La Paz: UNICEF.

⁵ UNICEF (2013). Documento de Programa País 2013-2017.

⁶ UNICEF (2018). Documento de Programa País 2018-2022.

Así, el Documento de Programa País (CPD) de UNICEF-Bolivia para el período 2013-2017, afirmaba que *“las mujeres son las principales víctimas de violencia; en 2008, hasta un 38% de las mujeres casadas fueron víctimas de violencia física, sexual y/o psicológica en el hogar”*⁹. Asimismo, la “Encuesta de prevalencia y característica de la violencia contra las mujeres 2016” señala que *“de 2.138.536 mujeres en situación de violencia de pareja, el 90% ha crecido con violencia durante su niñez”*.

Cuadro 1. Violencia contra las mujeres / violencia basada en género (VbG) según marcos internacionales y el CNNA

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define la violencia contra la mujer como *“todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”*⁷.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención *Belém do Pará*, 1994) especifica que la violencia contra la mujer es *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en ámbito público como en el privado”*⁸.

En el CNNA, Artículo 148, detalla que toda conducta tipificada en el Código Penal que afecta la libertad e integridad sexual de una niña, niño o adolescente.

Esta misma encuesta refleja también que *“de cada 100 mujeres, a partir de 15 años de edad, 52 han sido agredidas por su pareja alguna vez. En el área rural, la violencia ejercida contra la mujer por parte de su pareja llega a 67 de cada 100”*¹⁰.

Bolivia presenta asimismo tasas muy elevadas de feminicidio¹¹, indicando un cúmulo de violencias contra mujeres y niñas sin importar la edad, clase social, origen o etnia, entre otros. Según el informe sobre el “Plan de acción contra los feminicidios y la violencia machista” (2019), *“Bolivia tiene la tasa más alta de feminicidios en Latinoamérica, cada tres días una mujer es asesinada, 9 hechos de violencia sexual se registran cada día, de los cuales 4 víctimas son niñas y niños”*¹².

Violencia sexual contra NNA: Según un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) del año 2014, Bolivia está entre los países que presenta las tasas más altas en materia de violencia sexual. Efectivamente, con base en las observaciones llevadas a cabo durante los años 2006-2008, el porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que informaron violencia sexual ejercida por parte de un esposo/compañero en los últimos 12 meses era del 6,7¹³ (ver Figura 1 más abajo). Asimismo, las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia (DNA) reportaron que, en 2007, las agresiones sexuales afectaban mayoritariamente a niñas y adolescentes, significando *“el*

⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución 48/104 de 20 de diciembre de 1993.

⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará) de 9 junio de 1994.

⁹ UNICEF (2013).

¹⁰ INE (2017). “Encuesta de prevalencia y característica de la violencia contra las mujeres 2016. Resultados”.

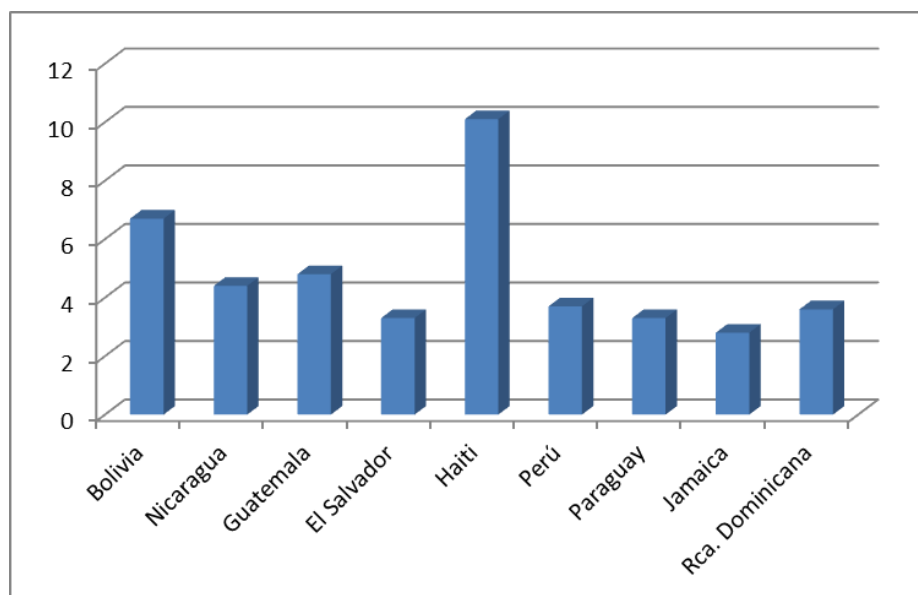
¹¹ En este informe de evaluación-país se adopta el término de feminicidio para referirse al delito de homicidios de mujeres de 15 años y más, asesinadas por razones de género.

¹² Estado Plurinacional de Bolivia (2019). Plan de acción contra los feminicidios y la violencia machista. La Paz: Sermujeres.

¹³ Organización Panamericana de la Salud. (2014). Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países. Washington, DC: OPS.

78,5% de niñas o adolescentes mujeres víctimas de violencia sexual, frente al 17,8% de niños o adolescentes varones”¹⁴.

Figura 1: Porcentaje de mujeres que informaron violencia sexual por parte de un esposo/compañero en los últimos 12 meses, 2006-2008¹⁵.



Los indicadores de agresiones sexuales a NNA, no presentan mejoras a lo largo de los años estudiados. Así, el Informe sobre violencia contra las mujeres de la Defensoría del Pueblo de Bolivia (2012), afirmaba que *“una de cada tres niñas y adolescentes mujeres han sido víctimas de violencia sexual”*¹⁶. Por otra parte, el CPD 2018–2022 de UNICEF-Bolivia señala que *“cerca del 10% de las mujeres ha sido víctima de abuso sexual en algún momento de su vida, muchas de ellas durante la adolescencia”*.

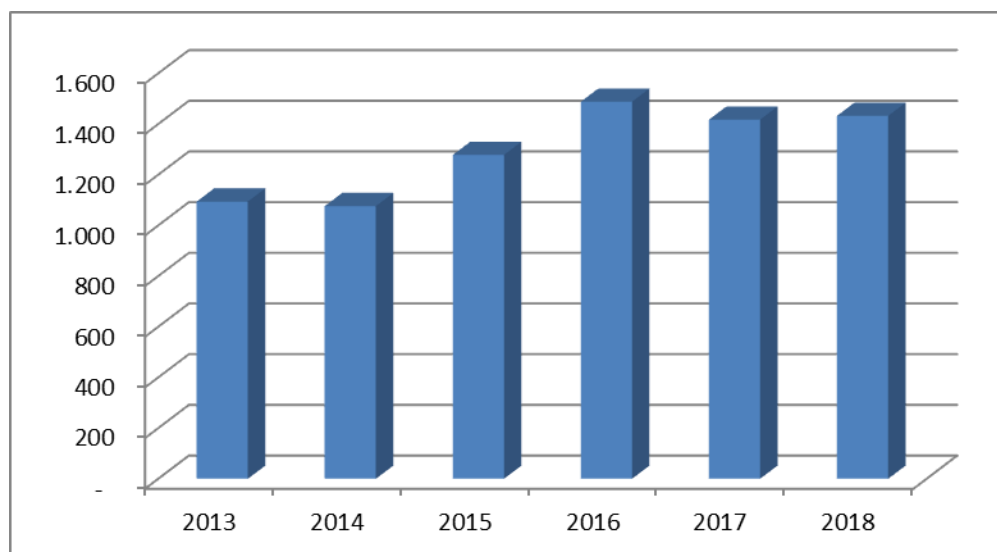
Preocupan también, las estadísticas de los casos denunciados de violencia sexual, donde se observa que han aumentado año con año, entre los años 2013 y 2018 se constata una progresión alarmante (ver Figura 2 a continuación).

¹⁴ UNICEF (2012). Reporte Niñez. Estación de Conocimiento.

¹⁵ Elaboración propia en base a OPS (2014).

¹⁶ Boletín informativo de los CEPAT/REDNAGES/UNICEF. Fuente: https://www.unicef.org/bolivia/CEPAT_-_Centro_de_Prevenccion_y_Atencion_Terapeutica.pdf

Figura 2: Casos denunciados de violencia sexual contra NNA de 0 a 18 años del 2013-2018¹⁷.



En términos de focalización geográfica de las agresiones sexuales a NNA, el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) afirmaba, en el año 2016, que las regiones con más cantidad de denuncias se ubicaban en los Departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca.

Matrimonio Infantil y Uniones Tempranas: La unión conyugal temprana es otra expresión de la violencia hacia niñas y adolescentes en el país. Así, el 2,5 % de las mujeres de 15 a 19 años ha tenido su primera unión conyugal antes de los 15 años, y el 21,6% de las mujeres de 20 a 24 años la han tenido antes de los 18 años¹⁸.

Según la Defensoría del Pueblo, en su informe del año 2015, este tema aún no es visibilizado en la sociedad boliviana, pero está plenamente vigente. El Código de Familias establece que la edad mínima para contraer matrimonio es de 16 años y establece que en estos casos, debe estar precedido de una autorización de los padres o tutores y en su ausencia por la Defensoría de la Niñez y Adolescencia. Ahora, la Defensoría del Pueblo ha expresado su preocupación por *“la posibilidad que los matrimonios entre las mujeres adolescentes y los hombres mayores que ellas puedan en realidad, estar ocultando delitos como las violaciones, el estupro o la trata y tráfico”*¹⁹.

Según la literatura consultada (ver anexo 6), algunas consecuencias negativas son: la separación de la familia y amigos/as, la falta de libertad para relacionarse con las personas de la misma edad y participar en las actividades comunitarias, y una reducción de las oportunidades de recibir una educación. También puede acarrear trabajos forzados, esclavitud, prostitución y violencia contra las víctimas. Puesto que no pueden evitar las relaciones sexuales ni insistir en el uso del preservativo, las menores de edad se exponen a graves riesgos para su salud, como los embarazos prematuros, las infecciones transmitidas sexualmente y, cada vez más, al VIH/SIDA.

¹⁷ Elaboración propia en base a datos de Sermujeres (2019).

¹⁸ UNICEF (2015). Una aproximación a la situación de adolescentes y jóvenes en América Latina y el Caribe a partir de evidencia cuantitativa reciente.

¹⁹ Bolivia, Defensoría del Pueblo. Niñas y adolescentes, derechos invisibilizados y vulnerados. La Paz 2015.

Explotación sexual comercial contra NNA: La trata y la explotación sexual comercial de NNA (ESCNNA) es otra forma de violencia que afecta a NNA en Bolivia. Según ICCO, organización no gubernamental internacional holandesa de cooperación para el desarrollo (2016), *“en el 2012, entre enero y agosto, el número de denuncias de explotación sexual comercial es de 3 a 5 por día y el 91% de las víctimas son mujeres”*²⁰.

El estudio *“Dinámicas de la trata, proxenetismo y violencia sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Bolivia”* (2018), en 2015, la *“Fundación Munasim Kullakita identifica 3.500 casos de niñas y adolescentes mujeres en situación de violencia sexual comercial en La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija”*²¹. El mismo estudio caracteriza a las niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual afirmando que tienen en promedio una edad 12 a 16 años y que son mayoritariamente de *“familias desestructuradas y/o violentas. A veces son víctimas de violencia física o sexual dentro de sus familias”*.

Es importante señalar que Bolivia es un país con múltiples recursos naturales, cuya explotación conforman lo que se denomina la economía extractiva, en este particular la minería. En torno a los centros de explotación, se ha generado un contexto de factores que favorecen y facilitan la explotación del trabajo infantil y la explotación sexual de niñas y adolescentes. Un estudio reciente detectó un total de 180 casos de adolescentes víctimas de ESCNNA en las zonas extractivas y sus rutas estudiadas concluyendo que *“...las dinámicas de crecimiento que acompañan al extractivismo minero se encuentra la apertura de accesos carreteros que permiten viabilizar el traslado del mineral explotado y que, como efecto secundario, facilitan la movilización de víctimas de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes”*²². Este mismo estudio describe a las adolescentes captadas para la ESC en las mencionadas rutas como *“de 14 y los 17 años, de áreas rurales y que no han accedido a educación, mucho menos a información referida a la autoprotección, y son parte de familias numerosas, con pocas posibilidades de acceder a empleos o conseguir medios de sobrevivencia estables”*²³.

2.2. EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL EN MATERIA DE VCI Y DE VBG.

El marco legal en materia de derechos de los NNA en Bolivia está conformado por:

- **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**, ratificada por Bolivia por medio de la Ley N° 1152, el 14 de mayo de 1990.
- **Código Niña, Niño y Adolescente (CNNA 2014)**, tiene por objeto reconocer, desarrollar y regular el ejercicio de los derechos de NNA, implementando un Sistema Plurinacional Integral para la garantía de tales derechos, mediante la corresponsabilidad del Estado en todos sus niveles y la sociedad. La finalidad es garantizar a NNA el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos, para su desarrollo integral y exigir el cumplimiento de sus deberes. Son sujetos de derechos los seres humanos hasta los 18 años cumplidos, de

²⁰ “Vuela Libre. Fundación Munasim Kullakita, 2018”, página 9.

²¹ Zabala Torres y Ariel Ramírez Quiroga (2016). *Dinámicas de la trata, proxenetismo y violencia sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en Bolivia*. La Paz: Fundación Munasim Kullakita.

²² UNICEF, ICCO Cooperación Sudamérica y Movimiento Vuela Libre (2018). *“Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes y sus rutas en zonas mineras y extractivas en territorios de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí”*.

²³ Ibidem.

acuerdo con las siguientes etapas de desarrollo: (a) niñez desde la concepción hasta los 12 años cumplidos y (b) adolescencia desde los 12 años los 18 años cumplidos.

- [Decreto Supremo N° 2.377](#), 27 de mayo de 2015, Reglamento al CNNA 2014.

En cuanto a las normativas específicas de protección de las mujeres, niñas y adolescentes contra la VbG, el Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con importantes garantías legales de protección y prevención, así como de persecución, tales como:

- [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer \(CEDAW\)](#), ratificada mediante la Ley N° 1100 de 15 septiembre de 1989.
- [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer \(Belém do Pará\)](#), de 9 junio de 1994, aprobada y ratificada mediante la Ley N° 1599 de 18 octubre de 1994.
- [Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia](#), Ley N° 348 del 9 de marzo de 2013, que tiene por objeto establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia, así como la persecución y sanción a los agresores, con el fin de garantizar a las mujeres una vida digna y el ejercicio pleno de sus derechos para vivir bien.
- [Abreviación Procesal Penal y Fortalecimiento de la Lucha Contra la Violencia a Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres](#), la Ley N° 1.173 de mayo del 2019, que tiene por objeto procurar la pronta y oportuna resolución de los conflictos penales, adoptando al efecto, medidas indispensables para fortalecer la lucha contra la violencia a NNA y a mujeres, evitar el retardo procesal y el abuso de la detención preventiva, así como también posibilitar la efectiva tutela judicial de las víctimas.
- [Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres](#), N° 243 del 28 de mayo de 2012, a partir de la que se crean de mecanismos prevención, de atención y de sanción de actos individuales o colectivos relacionado con el acoso y la violencia política hacia las mujeres.
- [Ley Integral contra la Trata y el Tráfico de personas](#), N° 263 del año 2012, que modifica el Código Penal, incorporando en el artículo 322 la violencia sexual comercial como delito conexo a la trata de personas y al proxenetismo.

El Marco institucional de atención a la NNA en Bolivia esta determinado en el CNNA. Este establece en su Artículo 14 como ente rector al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Se indica además en la misma Ley, que el Estado debe formular el Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente por un periodo de 5 años. Este Plan contiene los Programas sectoriales, algunos de ellos son citados en el Artículo 15 del CNNA, *“Programa de Prevención y Protección Social para Niñas, Niños y Adolescentes menores de catorce (14) años en actividad laboral, el Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Sexual a Niñas, Niños y Adolescentes y otros”*. (Bolivia, 2014). El Plan Plurinacional de NNA se implementa por medio de las entidades Departamentales y Municipales, *“Entidades Territoriales Autónomas Departamentales y Municipales ejecutarán el Programa Departamental de la Niña, Niño y Adolescente”*, Artículo 15 del CNNA.

El CNNA otorga funciones de coordinación y articulación del Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente (SIPPROINA) al ente rector. Pero también otorga atribuciones para la creación de programas especializados. En el cuadro 2 se presenta el Artículo

179 del CNNA que establece las funciones y atribuciones para el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

Cuadro 2. Atribuciones del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional como ente rector del SIPPROINA

- Elaborar la propuesta base de políticas para las niñas, niños y adolescentes, y el Plan Plurinacional para la Niña, Niño y Adolescente;
- Implementar el Plan Plurinacional para la Niña, Niño y Adolescente, que desarrollará el Programa de Prevención y Protección para Niñas, Niños y Adolescentes menores de catorce (14) años en actividad laboral, el Programa Integral de Lucha contra la Violencia Sexual a Niñas, Niños y Adolescentes, y otros;
- Formular los lineamientos generales para el funcionamiento del Sistema de Protección;
- Convocar y coordinar la conformación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Sectorial e Intersectorial para temas de la niña, niño y adolescente;
- Convocar y coordinar el Congreso Quinquenal de Derechos de la Niña, Niño y Adolescente;
- Articular los diferentes niveles del Estado y demás integrantes del Sistema de Protección para el cumplimiento de las atribuciones que les sean conferidas por este Código;
- Conocer, evaluar y opinar sobre los Planes Plurinacionales Intersectoriales que elaboren los órganos competentes;
- Efectuar el seguimiento y control de las políticas y acciones públicas plurinacionales referidas a las niñas, niños y adolescentes;
- Denunciar ante los órganos competentes, la omisión o prestación irregular de servicios públicos de competencia del nivel central, en tanto amenacen o vulneren derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes;
- Emitir opinión con relación al porcentaje del presupuesto nacional que debe ser destinado a ejecutar las políticas nacionales básicas y asistenciales, con el fin de asegurar el ejercicio de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes;
- Conocer, analizar y evaluar los informes sobre la situación de las niñas, niños y adolescentes que se presenten a nivel nacional e internacional;
- Promover el conocimiento y divulgación de los derechos, garantías y deberes de las niñas, niños y adolescentes;
- Promover y apoyar la creación y funcionamiento de instancias y servicios de protección a las niñas, niños y adolescentes;
- Crear, administrar y actualizar permanentemente, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas-INE, el Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes-SINNA, que registrará y contendrá información especializada sobre los derechos de la niña, niño y adolescente, así como datos referentes a la actividad laboral o trabajo realizado por cuenta propia o ajena, conforme a reglamentación específica, idónea para la adopción y monitoreo de políticas públicas;
- Inscribir los programas de carácter nacional, para prevención, atención, y protección de las niñas, niños y adolescentes;
- Desarrollar acciones de promoción, protección y restitución de los derechos de la y el adolescente trabajador; y
- Supervisar a las instituciones privadas de atención a niñas, niños y adolescentes.

Artículo 179 del Código Niño, Niña y Adolescente (Ley N° 548)

El CNNA define el SIPPROINA como el conjunto articulado de órganos, instancias, instituciones, organizaciones, entidades y servicios, que funciona en todos los niveles del Estado, a través de acciones intersectoriales de interés público y desarrolladas por entes del sector público y privado, para garantizar que los NNA ejerzan plenamente sus derechos. El mandato del SIPPROINA es desarrollar políticas de protección integral de NNA, de acuerdo con las

competencias correspondientes y articuladas en los siguientes niveles: (a) estatal con el Plan Plurinacional de la Niñez y Adolescencia; y (b) departamental y municipal, incluida la sociedad civil y la familia.

Otras instancias de protección en materia de VCI son:

- **Defensoría de Niñez y Adolescencia (DNA):** servicio municipal público, permanente y gratuito para la promoción, protección y defensa psico-socio-jurídica de los derechos de NNA, creadas por la Ley de Participación Popular N° 1.551 y ratificadas en los CNNA.
- **Defensoría del Pueblo:** su función es velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, las leyes y los instrumentos internacionales. Asimismo, tiene la responsabilidad de velar por la promoción de la defensa de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de las comunidades urbanas e interculturales, y de las bolivianas y bolivianos en el exterior. Tiene tres áreas de actuación: (a) poblaciones en situación de vulnerabilidad, que incluye a NNA, (b) materias de especial protección, que incluye la trata y (c) defensor del paciente. Las Defensorías del Pueblo están presentes en 17 municipios del país.
- **Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en Razón de Género (SIPPASE):** instancia dependiente del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, responsable de reorganizar todo el sistema de atención integral a las mujeres en situación de violencia y, de administrar la información de los servicios públicos y privados sobre hechos de violencia en razón de género. EL SIPPASE se crea en el marco del Decreto Supremo N° 2145 del 2014 que tiene por objeto reglamentar la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia.
- **Centro Especializado de Prevención y Atención Terapéutica (CEPAT):** servicio público, gratuito y permanente que cumple con dos funciones (a) prevención y (b) atención terapéutica (ver Sección 2.3 para más detalle). Los CEPAT contribuyen a implementar el Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Sexual a NNA, elaborado por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, en el marco del CNNA 2014, y a garantizar el ejercicio del derecho a la integridad sexual de NNA. Actualmente existen CEPAT en las ciudades de Oruro, Tarija, Bermejo, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Trinidad, Ribalta, Cochabamba y Cobija, La Paz y El Alto²⁴.

2.3. INTERVENCIONES DE UNICEF-BOLIVIA OBJETO DE EVALUACIÓN

En la última década, el trabajo de UNICEF-Bolivia en materia de VCI se ha llevado a cabo, principalmente, desde el Programa/Componente de Protección de la niñez y adolescencia, como expresado en los CPD de los períodos 2013-2017 y 2018-2022, respectivamente. La Tabla 1 presenta los objetivos en materia de VCI para estos dos ciclos programáticos.

²⁴ El CEPAT de Cobija depende de la Secretaria de Desarrollo Humano y Social de la Gobernación de Pando. Los CEPAT de La Paz y El Alto dependen de los respectivos Gobiernos Autónomos Municipales.

Tabla 1. Objetivos relacionados con VCI en CPD 2013-2017 y 2018-2022²⁵

CPD 2013-2017	CPD 2018-2022
Componente de Protección de NNA	Todos los niños están protegidos contra la violencia y la explotación
Niños, niñas y adolescentes, así como las mujeres, especialmente aquellos en situación de mayor riesgo y exclusión, estén protegidos por un marco jurídico e institucional, un sistema de administración de la justicia y programas que den acceso a servicios de protección especial (inclusive la obtención oportuna de certificados de nacimiento) a fin de prevenir y reducir la violencia, el maltrato y la explotación, con amplia participación de niños, niñas y adolescentes y en corresponsabilidad con la familia y la comunidad	Para 2022 los niños, niñas y los adolescentes víctimas de violencia, abuso, abandono y explotación están protegidos por sistemas y políticas eficaces, y por un marco jurídico nacional acorde con las normas internacionales, incluso en situaciones de emergencia.

El CPD 2018-2022 concretamente plantea una Teoría de Cambio (TdC) explícita para el trabajo en materia de protección contra la violencia y la explotación (ver cuadro 3), y también aborda la protección de la niñez en el ciclo de primera infancia bajo la línea “todos los niños sobreviven y prosperan”.

Cuadro 3. TdC de protección contra violencia y explotación del CDP 2018-2022²⁶

Los niños y los adolescentes podrán crecer sin sufrir ningún tipo de violencia, abuso, abandono ni explotación, incluso en situaciones de emergencia, si se cumplen las siguientes condiciones:

- Recursos suficientes asignados para financiar la implementación del sistema de protección de la niñez de acuerdo con el Código Niña, Niño y Adolescente;
- Bolivia cuenta con un sistema de justicia eficaz y amigable con las necesidades de la niñez, incluido el acceso a servicios especializados de protección de la niñez y programas de prevención.
- Las familias, las comunidades y los propios niños están informados de la violencia contra la niñez y de la violencia de género, así como de sus consecuencias negativas para el bienestar y el desarrollo, cómo se puede prevenir y las condiciones para solicitar apoyo

Durante este periodo, UNICEF-Bolivia ha prestado atención a la generación de evidencia en la materia. Así, ha llevado a cabo los siguientes estudios:

- Determinantes de la violencia contra la niñez y la adolescencia. 2008
- La respuesta institucional del Estado a la temática de la violencia contra la niñez y la adolescencia. Estudio de casos: SEDEGES de La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Pando. UDAPE-UNICEF. 2008
- Determinantes de la violencia sexual en Santa Cruz 2016, Beni 2017 y Pando 2018
- Reporte Niñez. 2012
- Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (en zonas mineras). 2018

La presente evaluación-país se ha enfocado en la valoración del apoyo de UNICEF-Bolivia a los servicios de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual durante el período de 2015-2018, esfuerzo enmarcado por los CPD 2013-2017 y 2018-2022. Este esfuerzo se ha traducido principalmente en el establecimiento y apoyo, inicialmente, a los Centros de Atención

²⁵ Elaboración propia del equipo de evaluación.

²⁶ UNICEF (2018). Documento de Programa País Bolivia 2018-2022.

Terapéutica (CAT), y, posteriormente, a los Centros Especializado de Prevención y Atención Terapéutica (CEPAT)²⁷. La evaluación-país ha incluido también el análisis de otra iniciativa muy vinculada con la protección, prevención y atención a VCI, como es el caso del trabajo para el fortalecimiento del Sistema de Protección de la niñez.

Los **Centros Especializados de Prevención y Atención Terapéutica (CEPAT)** son un servicio público gratuito para prevenir la violencia y brindar atención terapéutica a NNA que han sufrido violencia sexual. Institucionalmente, dependen del Gobierno Autónomo Departamental y se insertan en las instancias departamentales de políticas sociales, que pueden ser Secretaría de Desarrollo Humano, Social y/o Comunitario, la Dirección de Política Social o los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES)/ Servicios Departamentales de Política Social (SEDEPOS)/Dirección de Gestión Social (DIGES).

Los CEPAT, y los CAT, se instalaron con la asistencia técnica y financiera de UNICEF-Bolivia. Concretamente, UNICEF participó en la etapa de diseño, en la capacitación de los recursos humanos, el monitoreo de su implementación y el diseño de los respectivos manuales operativos, entre otros. El apoyo de UNICEF se ha dado de manera directa a través de Planes de Trabajo con 4 Gobiernos Autónomos Departamentales (Beni, Pando, Cochabamba y Santa Cruz) o a través de un Plan de Trabajo con la Red Nacional de Gestión Social (REDNAGES), que cuenta con una Mesa Técnica Nacional de los CEPAT. Además, por medio de la prestación de asistencia técnica y capacitaciones se alcanzó apoyar a los CEPAT de los 9 departamentos de Bolivia. La REDNAGES ha sido un actor clave. Se trata de un mecanismo de articulación del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia conformado por las instancias técnicas departamentales encargadas de la gestión y la implementación de políticas sociales.

Los CEPAT ofrecen dos áreas/líneas de actuación: (1) Prevención, y (2) atención terapéutica, desde un enfoque sistémico. Según el Manual Operativo del CEPAT (2016), el servicio tiene equipos técnicos multidisciplinarios diferenciados por cada área de intervención, quienes están bajo responsabilidad de la figura de un/a coordinador/a. Para la prevención (primaria y secundaria) cuenta con dos psicólogos/as y un/a trabajador/a social. Para la atención terapéutica cuentan con un/a abogado/a, un/a trabajador/a social y dos psicólogos/as terapeutas (ver tabla 2 con más detalle sobre cada una de las áreas/líneas de acción). Todos los CEPAT están equipados con una Cámara *Gesell*, metodología que se utiliza en procesos judiciales y facilita la entrevista forense a las víctimas de abuso sexual.

²⁷ La evaluación-país se ha centrado en los servicios CEPAT, que inicialmente se denominaban CAT, ya que sólo realizaban acciones terapéuticas para NNA víctimas de violencia sexual mientras que los CEPAT incluyen también acciones de prevención. Así, por ejemplo el centro del municipio de El Alto es un CAT.

Tabla 2. Líneas de acción de los CEPAT²⁸

<p>PREVENCIÓN</p>	<p>Se desarrollan estrategias de prevención de la violencia sexual, la violencia sexual comercial y trata con fines de explotación sexual. Para tales fines, coordina con organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, sistema educativo, Defensorías de la Niñez y Adolescencia y otras instancias municipales.</p> <p>El CEPAT realiza también acciones de información y desarrollo de capacidades de autocuidado con NNA, así como actividades de orientación a padres/madres y familiares, docentes y la comunidad en su conjunto para la protección, reducción de riesgos y, en su caso, para denunciar la violencia sexual ante la policía o la Defensoría de la Niñez y Adolescencia.</p> <p>La prevención está prevista en tres niveles²⁹:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Primaria: Realizando actividades de prevención de la violencia sexual por medio de mensajes y acciones de sensibilización sobre los riesgos de la violencia, abuso y explotación dirigidos a la población en general y a los NNA y sus familias en particular - Secundaria: Concentrándose en realizar actividades de formación y capacitación con poblaciones, unidades educativas y comunidades donde se presenten mayores factores de riesgo de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes - Terciaria: Implementando la atención terapéutica con niñas, niños, adolescentes víctimas de violencia sexual y sus familias, así como la orientación socio legal a las familias
<p>ATENCIÓN TERAPÉUTICA</p>	<p>El CEPAT brinda atención terapéutica principalmente a niñas y adolescentes mujeres que han sufrido cualquier tipo de violencia sexual, con el propósito de superar el hecho traumático, recuperarlas emocionalmente y apoyarlas en la construcción de un proyecto de vida resiliente; es decir, con capacidad para superar las secuelas de la violencia.</p>

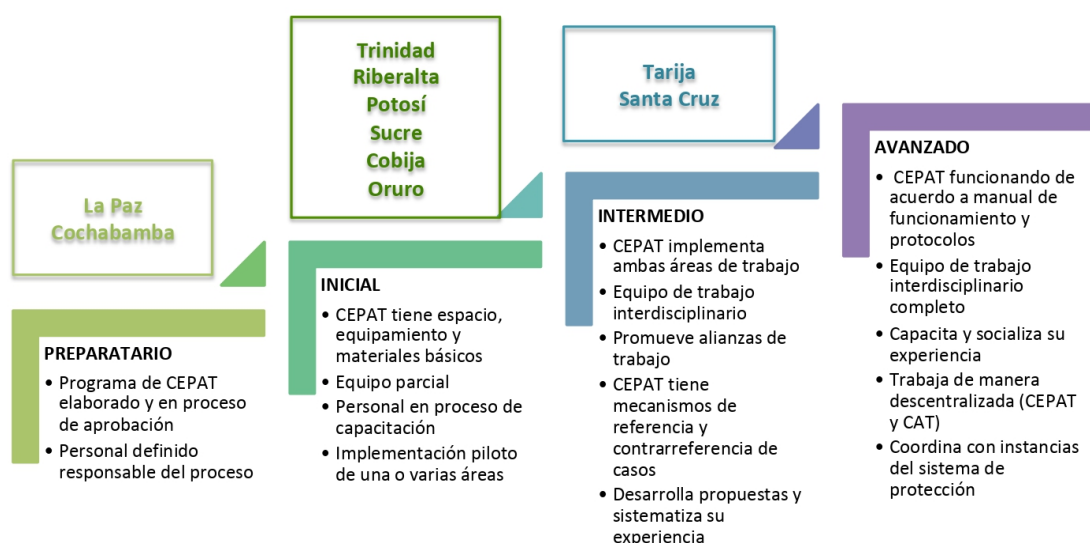
Los CEPAT fueron objeto de monitoreo por parte de UNICEF-Bolivia en 2016. Entre otros, este trabajo de monitoreo permitió identificar el nivel/estado de desarrollo de los distintos CEPAT con base en su adecuación con las indicaciones establecidas en su manual de funcionamiento (2016)³⁰. Tal y como muestra la Figura 3 a continuación, en 2016, ningún CEPAT se adecuaba con los criterios de nivel “avanzado”; sólo dos CEPAT, Tarija y Santa Cruz, respondían al criterio de avance “intermedio”; la mayor parte, (Trinidad, Riberalta, Potosí, Sucre, Cobija y Oruro) se ubicaba en el nivel “inicial”; y La Paz y Cochabamba en nivel “preparatorio”.

²⁸ REDNAGES (2018). Manual de Funcionamiento del Centro Especializado de Prevención y Atención Terapéutica (CEPAT). La Paz: REDNAGES - UNICEF.

²⁹ REDNAGES – UNICEF (2016). CEPAT. Centro especializado de prevención y atención terapéutica. La Paz: REDNAGES - UNICEF.

³⁰ Este estado de situación de los CEPAT fue utilizado como criterio para seleccionar los CEPAT a ser considerados en las visitas de campo en la presente evaluación-país. Ver las secciones 3 y 4 para más detalle al respecto.

Figura 3. Nivel de desarrollo de CEPAT³¹.



Actualmente, están en funcionamiento 14 CEPAT y CAT en los 9 departamentos del país, tal y como se detalla en la Tabla 3 a continuación.

Tabla 3 CEPAT y CAT instalados y en funcionamiento según Departamento y Municipio³²

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
La Paz	La Paz (CEPAT, gestión Departamental y El Alto (CAT, gestión Municipal)	Potosí	Potosí
Santa Cruz	Santa Cruz	Chuquisaca	Sucre
Beni	Trinidad, Rurrenabaque y Riberalta	Oruro	Oruro
Pando	Cobija	Cochabamba	Cochabamba
Tarija	Tarija, Bermejo y Yacuiba		

3. PROPÓSITO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación-país para Bolivia comparte propósito y objetivos con la evaluación multi-país de carácter regional en la que se enmarca. Así, se trata de una **evaluación-país formativa** que revisa los avances y logros de intervenciones específicas en materia de VCI, en este caso el apoyo de UNICEF-Bolivia a los CEPAT y CAT, identificando factores de éxito y limitantes. Es una evaluación-país centrada en garantizar el **aprendizaje** de UNICEF que permita mejorar el rendimiento y los resultados en materia de prevención, atención y persecución de la VCI, concretamente de la violencia sexual, en el caso de Bolivia.

Se espera que la evaluación-país pueda alcanzar conclusiones, documentar lecciones aprendidas y promover recomendaciones que permitan la adaptación o reorientación de las intervenciones en marcha y la toma de decisiones sobre los futuros esfuerzos. Asimismo, se espera que la

³¹ Informe de Monitoreo de CEPAT-UNICEF 2016 (adaptación).

³² Elaboración propia.

evidencia y el aprendizaje de esta evaluación-país sirvan de insumo para la evaluación multi-país y, en último término, para mejorar el trabajo de UNICEF y de sus socios en la región en el marco de la implementación de la Agenda 2030.

A partir de los TdR de la evaluación multi-país y las conversaciones con el CGE y el equipo de UNICEF-Bolivia, se definieron los siguientes **objetivos**:

- Analizar en qué medida el trabajo de UNICEF-Bolivia en materia de VCI se alinea con los marcos de UNICEF y los marcos y compromisos legislativos y políticos nacionales, regionales e internacionales relevantes.
- Analizar en qué medida el trabajo en materia de VCI atienden a los derechos y necesidades de prevención y protección de los NNA de distintos grupos poblaciones.
- Analizar la eficiencia de las intervenciones y las alianzas generadas en el marco de las mismas.
- Analizar la eficacia de las actividades y estrategias puestas en marcha en el marco de las intervenciones, así como su capacidad de adaptación al contexto
- Analizar la contribución de las intervenciones a los cambios individuales, comunitario/sociales, institucionales, en marcos políticos y legislativos y la acción coordinada nacional que requiere la erradicación de la VCI identificando los factores que facilitan o dificultan estos cambios.
- Analizar si las intervenciones son sostenibles en el tiempo, replicables y escalables.

La evaluación-país cubre cuatro de los **criterios** del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a saber: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Durante la fase inicial de la evaluación, se decidió descartar el criterio de impacto que contemplaban los TdR de la evaluación-país ya que se entendió que se estaba en un estadio de implementación que no permite medir el impacto de los esfuerzos. Por otro lado, aunque de manera intencional la matriz de evaluación no incluye un criterio específico sobre derechos humanos, equidad y género, se incluyen preguntas y sub-preguntas que permiten abordar estos aspectos de una manera más transversal y que contribuyen a evitar repeticiones innecesarias. Ver tabla 4 con las preguntas de evaluación y el anexo 4 con el detalle de la matriz.

Tabla 4: Preguntas de la matriz de evaluación.

Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> - ¿En qué medida las intervenciones están alineadas con los marcos institucionales y los marcos normativos, legislativos y políticos, a nivel nacional, regional e internacional, relevantes en materia de VCI, incluida VbG? - ¿En qué medida las intervenciones en materia de VCI están alineadas con el marco institucional nacional, regional e internacional de UNICEF relevante? - ¿En qué medida las intervenciones objeto de evaluación se han diseñado y adaptado para responder a las necesidades de la población destinataria (garantes y titulares de derechos), poniendo atención a NNA en situación de especial vulnerabilidad, entre ellos adolescentes? - ¿En qué medida las intervenciones objeto de evaluación incorporan un enfoque de género en todas las fases y a todos los niveles?
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - ¿En qué medida los recursos (financieros y humanos) han sido o son suficientes y adecuados para el logro de los resultados (productos planificados y efectos

	<p>esperados) de las intervenciones?</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿En qué medida los mecanismos operativos y arreglos institucionales establecidos en el marco de las intervenciones facilitan el avance hacia y/o el logro de los resultados (productos planificados y efectos esperados)? - ¿En qué medida las intervenciones objeto de evaluación han asegurado articulación, coordinación y complementariedad con actores relevantes en materia de VCI, incluida VbG, para el logro de los resultados esperados?
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> - ¿En qué medida las intervenciones objeto de evaluación han avanzado o han logrado alcanzar los resultados esperados? - ¿En qué medida las intervenciones han contribuido/contribuyen a generar cambios (a corto y medio plazo) en los distintos niveles del modelo socio-ecológico que articula la TdC en materia de VCI?
Sostenibilidad-replicabilidad - escalabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - ¿En qué medida las intervenciones objeto de evaluación y (si procede) sus resultados son sostenibles en el tiempo - ¿En qué medida las intervenciones objeto de evaluación, o algunas de sus estrategias/componentes, tienen la capacidad de ser replicados y escalados?

La **matriz de evaluación** que ha servido de guía para el levantamiento y análisis de información y datos ha sido fruto de un trabajo de revisión y discusión con el CGE y la OP de UNICEF-Bolivia, a partir de las preguntas propuestas en los TdR. Incluye preguntas y sub-preguntas para los distintos criterios y focos de evaluación y variables a explorar para la formación del juicio. También incluye las fuentes de información y herramientas de recolección de datos/información utilizadas (Ver anexo 4).

La evaluación multi-país y la evaluación-país en Bolivia no están ajenas a temas centrales de interés fundamental de UNICEF en la región de ALC, así el ejercicio de evaluación-país se ha focalizado, especialmente, en analizar:

- La integración del **enfoque de género** en las intervenciones objeto de evaluación, en particular la intervención por medio de los CEPAT y CAT.
- La respuesta a las **necesidades, intereses y derechos de adolescentes** de 10 a 18 años, y más concretamente, a los de la franja de edad de 10 a 14 años.

Se entiende que los/as **principales usuarios/as** de la evaluación en el caso de Bolivia son:

- Personal de la OP de UNICEF-Bolivia vinculado, directa o indirectamente, con las intervenciones objeto de evaluación. En un segundo nivel, los resultados de la evaluación también podrán ser utilizados por el resto del equipo de la OP de Bolivia, incluida la gerencia, con el fin de confirmar o reorientar las intervenciones.
- Funcionarios/as del gobierno e instituciones públicas a todos los niveles (nacional, departamental y municipal), miembros de la REDNAGES, de SEDEGES, de la Mesa técnica de CEPAT y funcionarios/as de los CEPAT.
- Actores considerados clave en materia de VCI, incluyendo VbG, en Bolivia. Principalmente: organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de derechos de las mujeres y de derechos de la infancia, Comités de NNA a nivel municipal y nacional, Sistema de las Naciones Unidas (SNU), sector privado, academia y otros.
- Otras OP de UNICEF, agencias del SNU y entidades de la cooperación internacional con trabajo en la región.

El alcance definido para la evaluación-país en Bolivia ha sido:

- **Alcance temporal:** 2015-2018, teniendo en cuenta antecedentes del trabajo en materia de VCI, y concretamente de violencia sexual, desde 2007.
- **Alcance temático:** Violencia sexual NNA a través de la puesta en marcha de los servicios de atención de los CAT y los CEPAT.
- **Alcance geográfico:** nacional con foco en determinados territorios. Concretamente, a partir de conversaciones con el equipo de UNICEF-Bolivia y en acuerdo con el CGE, se seleccionaron los departamentos de La Paz, Tarija y Beni. El criterio de selección fue el nivel de desarrollo de sus CEPAT, según el monitoreo llevado a cabo por UNICEF en 2016 (ver Figura 3 en subsección 2.3 del informe). Así, el CEPAT de La Paz se encontraban en un nivel preparatorio, el de Trinidad, en el departamento de Beni, en un nivel inicial y el de Tarija en un nivel intermedio.

4. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

4.1. ENFOQUE METODOLÓGICO

La metodología y el plan de trabajo de la evaluación-país se han alineado con los TdR de la evaluación multi-país, así como con las expectativas del CGE y la OP de UNICEF-Bolivia. Los principales enfoques metodológicos aplicados han sido:

Evaluación basada en la teoría. Sobre la base de la TdC que orienta el trabajo de UNICEF global en materia de VCI³³, se entiende que las intervenciones de UNICEF en materia de VCI persiguen promover cambios a corto y medio plazo a distintos niveles, entre otros: normativo, institucional, social/comunitario, familiar e individual. Por ello, se ha trabajado con una TdC adaptada al marco de la presente evaluación-país y multi-país como herramienta analítica que permite valorar los esfuerzos desde una perspectiva amplia centrada en los cambios que se busca impulsar y no en las actividades concretas implementadas (ver anexo 5 con la TdC evaluativa). Así, las preguntas fundamentales que han guiado la recolección y análisis de información en Bolivia y en el resto de los países han sido *“¿cuáles son los cambios que se quieren lograr con las intervenciones?”* y *“¿en qué medida el diseño e implementación de las intervenciones están permitiendo avanzar hacia el logro de los mismos?”*

Cuadro 4. Trabajando desde la TdC para asegurar una vida libre de violencias y discriminación para NNA

En el marco de la preparación de los TdR de la evaluación multi-país, el CGE reconstruyó una TdC regional en materia de VCI a partir de la sistematización de las intervenciones, estrategias y resultados comunes esperados que aparecen en los CPD de las distintas OP de la región. Como señalaban los TdR, esta TdC propuesta por el CGE sirvió de punto de partida para la elaboración de una TdC que sirviera como herramienta de evaluación. Así, a partir de la revisión de documentación de referencia en materia de VCI e igualdad de género y de documentación disponible a nivel de las OP y LACRO así como de las conversaciones mantenidas con las OP y el CGE, el equipo de evaluación propuso una TdC que recupera elementos de la TdC propuesta en los TdR, la TdC de UNICEF en materia de violencia a nivel global³⁴, la

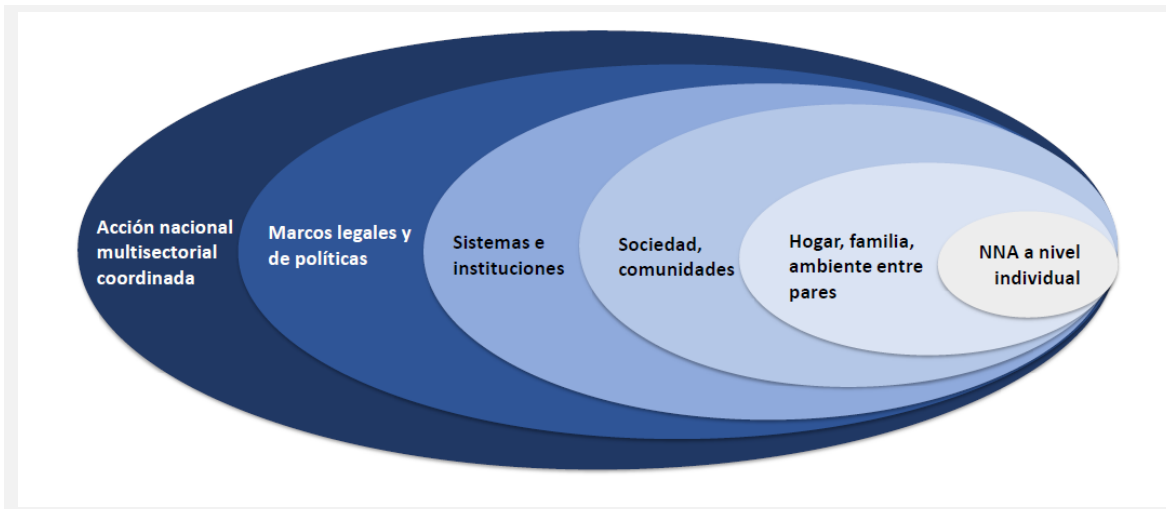
³³ UNICEF. 2017. Preventing and Responding to Violence Against Children and Adolescents. Theory of Change.

³⁴ Ver nota anterior.

TdC para la prevención y reducción de la violencia armada en ALC³⁵ y la TdC del Programa Conjunto Interagencial para Erradicar el Matrimonio Infantil y Uniones Tempranas en América Latina y el Caribe (2018-2021)³⁶.

La TdC, tomando como marco el modelo socio-ecológico, se enfoca en un conjunto de cambios necesarios, a distintos niveles y a partir de la acción coordinada de distintos actores, que se espera contribuirán a que NNA, en toda su diversidad y distintas circunstancias, ejerzan el derecho a vivir una vida libre de violencias y de discriminación para lograr cambios sostenibles en el largo plazo. Es una TdC que toma en cuenta factores sociales como los sistemas de creencias religiosas o culturales y las normas sociales, así como la desigualdad de género, entendiendo que son claves a la hora de entender los determinantes y efectos de las violencias en la vida de NNA.

Figura 4. Modelo socio-ecológico.



El modelo socio-ecológico proporciona un abordaje probado para el análisis de problemas sociales complejos, como es el caso de la VCI, influenciados por determinantes a distintos niveles (anillos en su imagen gráfica- ver ilustración arriba). En el anillo central (1) se encuentra la persona individual que se ve más afectado/a por el problema (en este caso NNA a título individual). En el segundo nivel (2) se sitúa el entorno interpersonal y virtual (padres-madres y otros/as cuidadores, familias, parejas, pares), y en el tercer nivel (3) la comunidad/sociedad (líderes comunitarios, clubes deportivos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de base religiosa, entre otros). Los tres últimos anillos/niveles (4, 5, y 6) se refieren a las influencias indirectas que conforman el ambiente externo. En el caso de las VCI, este abordaje holístico y sistémico plantea que cada NNA está inmersa/o en diferentes niveles de relación en donde se pueden producir diferentes expresiones de violencia, y en donde, a su vez, diferentes actores y condiciones influyen en las conductas violentas.

Análisis sistémico, retrospectivo y apreciativo para entender las conexiones y sinergias entre las intervenciones objeto de evaluación en Bolivia y otras pasadas o actuales en la materia. Asimismo, a la hora de identificar los cambios a los que hayan podido contribuir las intervenciones, se ha aplicado una mirada apreciativa, identificando aquellos cambios que las distintas personas consultadas han considerado más significativos.

³⁵ UNICEF 2018. Iniciativa Multipaís para la prevención y reducción de la violencia armada en América Latina y el Caribe. Teoría de cambio: Resumen.

³⁶ El equipo de evaluación consideró necesario revisar la TdC propuesta en los TdR de la evaluación para alinearla con la TdC global, que se entiende es la TdC de referencia en la materia a nivel institucional y que orienta las TdC de algunos programas e intervenciones a nivel regional y país. Además, el modelo socio-ecológico que utiliza la TdC global permite visibilizar a NNA más claramente.

Enfoque de evaluación orientado hacia la utilidad respondiendo a las necesidades de información detectadas a nivel de la OP en Bolivia.

Enfoque metodológico mixto, aunque eminentemente cualitativo, que ha combinado la recogida de datos cuantitativos y cualitativos desde diferentes ángulos y fuentes.

Enfoque basado en los derechos del niño y de la niña, asegurando que NNA tengan la oportunidad de ejercer su derecho a opinar para hacer valer su percepción y punto de vista. Para el caso de Bolivia, se han tenido en cuenta los espacios de participación formales constituidos por los Comités de NNA, tanto a nivel municipal, departamental como nacional, tal y como lo establece el artículo 290 de la Ley N°548.

Ley N°548, artículo 190, *“los Comités de Niñas, Niños y Adolescentes, como instancias de participación social, en los niveles central, departamental, municipal e indígena originario campesino. Los gobiernos autónomos departamentales, municipales y autonomías indígena originario campesinas, promoverán y coadyuvarán la conformación de dichos Comités mediante asesoramiento técnico y recursos económicos”*

Enfoque de género. Más allá de incluir a niñas, niños, hombres y mujeres y organizaciones con conocimiento en temas de género en los espacios de consulta, se pretende que la evaluación-país ayude a entender por qué y cómo las intervenciones promueven la igualdad de género o, por el contrario, están contribuyendo a perpetuar la desigualdad. También se espera que pueda sugerir nuevas capacidades, enfoques y aliados que ayudarían a integrar mejor las cuestiones de género en el trabajo de UNICEF en Bolivia

Enfoque de equidad. Se ha trabajado desde una mirada que permita identificar la interseccionalidad de múltiples factores que condicionan las experiencias y narrativas de NNA, como son la edad, origen geográfico, etnia/cultura, ingresos, orientación sexual, identidad de género, y diversidad funcional (física e intelectual), entre otros.

Enfoque participativo e inclusivo. Se ha puesto énfasis en la facilitación de espacios de diálogo y consulta que permitan reunir el máximo número y diversidad de actores y voces. Esto ha supuesto además que el proceso de evaluación haya estado informado por una retroalimentación continuada con las principales usuarios y usuarias de la evaluación (fundamentalmente el personal de la OP en Bolivia), lo que ha permitido hacerles parte activa de todo el proceso, así como también contrastar la información obtenida y compartir la interpretación del equipo de evaluación. En el marco de esta evaluación-país se han llevado a cabo intercambios y reuniones periódicas con la OP de UNICEF-Bolivia, quién también ha participado en la revisión del Informe Inicial de la evaluación-multi-país y en la validación de los hallazgos del informe borrador.

4.2. ESTÁNDARES DE CALIDAD Y CONSIDERACIONES ÉTICAS

El desarrollo del presente ejercicio de evaluación se ha realizado en apego a los estándares de calidad para la evaluación del CAD/OCDE³⁷ y a los estándares y directrices éticas de UNICEF y del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés) y de UNICEF. Dos normas éticas han sido pilares constantes:

³⁷ Independencia e imparcialidad, Respeto y buen trato, Anonimato y confidencialidad, Utilidad, Credibilidad, Comunicación de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación de forma clara, concisa y concreta.

- **Respeto y buen trato** a todas las personas implicadas en el proceso de evaluación velando por la protección de sus derechos y bienestar. Asimismo, el equipo ha permanecido sensible a discriminaciones de género, edad y de cualquier otro tipo, y respetado las creencias, modos y costumbres de todas las personas consultadas.
- **Anonimato y confidencialidad**, asegurando respeto a la intimidad de todas las personas consultadas, y el adecuado tratamiento de sus datos personales. Se ha protegido igualmente el derecho de todas las personas consultadas a proporcionar información de manera confidencial asegurando que, el análisis y hallazgos de la evaluación-país se presenten de manera agregada y, nunca hagan referencia a reflexiones individuales que se puedan identificar con una persona o colectivo concreto

La consulta a NNA estuvo dirigida en todo momento por los siguientes principios:

- **Principio del Interés Superior.** Se han tomado las medidas necesarias para revertir y mejorar la situación de NNA, en caso de haberse detectado la existencia de situaciones o actuaciones en las que no prevalece el interés superior de NNA, se vulneren sus derechos o se crea que éstos no están plenamente garantizados.
- **Principio de Participación.** La participación infantil ha supuesto en el proceso de evaluación el respeto de los derechos de NNA a colaborar, aportar y cooperar en todos aquellos aspectos que les afectan, permitiendo el desarrollo de la iniciativa y el fortalecimiento de su pertenencia al espacio social en que se encuentran. La participación de NNA en el ejercicio de evaluación en los espacios de consulta se realizó siempre garantizando su protección, bienestar y seguridad.
- **Principios de Igualdad y Equidad.** Se ha promovido y respetado la igualdad de trato, procurando actuar de forma no discriminatoria en todo momento.

En línea con estos principios, se han tomado una serie de medidas para asegurar un proceso de evaluación-país seguro para NNA, a saber: (1) Se diseñó un protocolo para la protección de NNA durante su participación en los espacios de consulta de la evaluación (ver anexo 9)³⁸; (2) Los dos integrantes del equipo han firmado un código de conducta; (3) El evaluador líder ha participado en una formación interna sobre estándares éticos facilitada por una consultora externa; (4) Ambas evaluadoras han completado el curso-online “Introducción a la ética en la generación de pruebas”; y (5) *HML Ethics Review Board*, comité autónomo autorizado por la Oficina de Protección de Investigaciones Humanas de los Estados Unidos, revisó y aprobó la propuesta metodológica de la evaluación multi-país (ver anexo 10). En concreto, la aprobación por parte del *HML Ethics Review Board* avala que el enfoque y la metodología propuestas para la evaluación aseguran la protección de los derechos y el bienestar de las distintas personas consultadas durante el ejercicio de evaluación y garantizan que (a) todas las personas conocen el propósito de la evaluación y no se ponen en riesgo indebido; (b) la participación es voluntaria y confidencial; (c) las distintas personas consultadas proporcionan su asentimiento informado, en el caso de NNA, aportan un consentimiento informado firmado por padres, madres o tutores antes de su participación; existen protocolos de protección para garantizar la protección y

³⁸ Muchas de las medidas, especialmente aquellas referidas a anonimato, confidencialidad y quejas, también fueron aplicadas en los espacios de consulta con personas adultas.

seguridad de NNA específicamente; y, (d) la recolección y análisis de información y datos no supone una violación de la intimidad y privacidad de las personas o una discriminación.

4.3. RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS E INFORMACIÓN

El enfoque metodológico mixto ha supuesto la recolección y análisis rigurosos de información y datos, cuantitativos y cualitativos, a partir de distintas fuentes de información y a través de distintas técnicas.

Muestra de informantes: El primer paso fue la elaboración de un mapa de actores con implicación y/o interés legítimo en las intervenciones objeto de evaluación. La selección se realizó a través de muestreo no probabilístico discrecional, que consiste en elegir intencionalmente a personas y entidades que se considera que pueden proporcionar información relevante sobre los distintos aspectos a analizar. Uno de los inconvenientes del muestreo discrecional es que tienen un elevado nivel de sesgo. Para mitigarlo parcialmente, se utilizó el método de muestreo no probabilístico de bola de nieve identificando a nuevos actores de relevancia (ver anexo 7 con detalle de las personas consultadas). Para organizar el mapa de actores, se estableció un criterio principal que definía la vinculación con las intervenciones objeto de evaluación:

- Vinculación directa: UNICEF, SEDEGES/CEPAT, contrapartes del sector público y privado.
- Vinculación indirecta: Organizaciones de la sociedad civil (OSC), agencias del SNU y consultores/as que trabajan en la temática VCI y VbG, representantes de Comités de NNA.

La muestra de informantes se llevó a cabo también teniendo en cuenta los siguientes criterios adicionales: (a) representación de hombres y mujeres y adultas/os y adolescentes, (b) cobertura geográfica, al menos dos territorios diferentes para poder comparar experiencias, (c) diversidad de actores: entidades gubernamentales y públicas, OSC, SNU, sector privado y academia, principalmente y (d) consulta a organizaciones relevantes en materia de género y de infancia nacionales. Por último, para la selección de los CEPAT a visitar, como anteriormente mencionado, el criterio de selección se definió según el nivel de desarrollo en cada uno éstos, tal y como muestra la Figura 3 (ver subsección 2.3). En este sentido, se seleccionó un CEPAT en cada uno de los niveles de desarrollo, a saber: (a) intermedio: Tarija capital del Departamento de Tarija, (b) inicial: Trinidad capital del Departamento de Beni, y, (c) preparatorio: La Paz en el Departamento de La Paz³⁹.

Revisión documental: Se recopiló y revisó documentación relevante generada en el marco de las iniciativas objeto de evaluación y del trabajo más amplio de UNICEF-Bolivia. Principalmente: CPD 2008-2012, 2013-2017 y 2018-2022, informes anuales e informes y manuales de los CEPAT. También se revisaron marcos normativos internacionales, regionales y nacionales, marcos estratégicos globales y regionales de UNICEF y, documentación e investigaciones realizadas por otros actores que aportaron tanto información como contexto en materia de VCI y VbG.

Taller con el equipo de UNICEF: Al inicio de la visita de campo, se realizó un taller/reunión con el equipo de protección, cuyo objetivo se centró en entender la cronología del trabajo, la lógica de

³⁹ Se incluyó el servicio de El Alto dada la cercanía de esta ciudad a la base principal de operación del equipo de evaluación y también, considerando que éste era el único servicio de gestión municipal. El servicio de El Alto funciona como un CAT, ofreciendo sólo atención terapéutica.

cambio de la(s) intervención(es), así como las estrategias y avances/cambios constatados hasta la fecha. Asimismo, se exploraron cuestiones referidas al enfoque de género, la coherencia con marcos relevantes y valor añadido de UNICEF en su trabajo con otros. Además, al finalizar el trabajo de campo, se realizó una reunión de cierre con los/as representantes de los distintos componentes del CPD 2018-2022.

Entrevistas individuales y grupales: Se realizaron 23 entrevistas semi-estructuradas con una muestra significativa de informantes clave, entre otros: personal de UNICEF en Bolivia, contrapartes de las intervenciones, socios y aliados, actores relevantes en materia de VCI y VbG en el país, equipo de trabajo de Política Social del Gobierno Departamental de La Paz y un representante de Comité de NNA del Departamento de Beni (ver anexo 7 para más detalle).

Grupos de discusión: Se realizó un conversatorio con 10 representantes de CEPAT de Santa Cruz, Oruro, Cochabamba, Pando y Potosí.

Espacios de consulta con NNA destinatarios de las intervenciones: Se llevó a cabo una discusión grupal con 2 NNA representantes del Comité Municipal de El Alto y, una entrevista individual a un niño representante del Comité de NNA del Departamento del Beni. Es importante mencionar también que la presente evaluación-país no tenía previsto entrevistar a víctimas de VCI, en particular si son NNA. Las razones que argumentan dicha decisión fueron:

- Esta evaluación-país está concebida como un análisis de las acciones de UNICEF en Bolivia, no se analiza la calidad de los servicios de atención a VCI, donde se podría considerar escuchar a la población a la que van dirigida tales servicios, en este caso NNA.
- Entrevistar a víctimas de VCI, y en especial si son víctimas de violencia sexual, implica una preparación e instrumental apropiado, así como un mínimo de especialización de parte de los/as entrevistadores/as. Dada las características de la presente evaluación estos aspectos no se han considerado.
- Existe un alto riesgo de re-victimización muy latente al momento de realizar estas consultas. Es necesario tener un proceso de selección de las posibles informantes muy respetuoso, garantizando de que las mismas son personas que tienen un proceso de recuperación avanzado, para asegurar de que pueden encarar el tema sin posibles consecuencias.
- Recolectar la opinión de víctimas de VCI tiene por objeto, por lo general, analizar el impacto de la VCI en las víctimas y/o evaluar la calidad del servicio. Incluso en lo segundo, no es estrictamente necesario consultar a las víctimas. Esta evaluación no se ha planteado a partir de estos objetivos mencionados.

Observación directa no estructurada: Se realizaron observaciones no estructuradas a los CEPAT y CAT, visitados en La Paz, El Alto, Trinidad y Tarija. Estas observaciones permitieron identificar, al menos dos informantes claves en las visitas en Beni y en El Alto. En Beni resultó particularmente importante ya que el equipo de evaluación coincidió con un taller a funcionarios/as de las DNA del departamento, así como también se tuvo acceso a una consultora clave en el proceso de reformulación del CNNA 2014. Por su lado, en la visita a El Alto facilitó el identificar a una consultora de UNICEF, que no había sido seleccionada previamente por el equipo de la OP. Cabe señalar que, si bien la observación y/o apreciación del equipo de evaluación no siguió un protocolo estructurado, siempre estuvo ajustada a los marcos y propósitos de la presente evaluación.

En total, 73 personas (23 hombres y 50 mujeres) fueron consultadas. Las tablas 5 presentan de forma resumida los instrumentos de recolección de datos e información utilizados durante el trabajo de campo en Bolivia clasificándolos por número de informantes (tabla 5). La tabla

Tabla 5: Instrumentos según cantidad de informantes aplicados

Instrumentos	Número	Informantes
Entrevistas individuales	20	19
Entrevistas grupales	8	36
Grupos de discusión	1	10
Espacios de consulta a NNA	2	3
Observación directa no estructurada	4	--
Taller inicial con OP de UNICEF-Bolivia	2	5
Total	--	73


6 presenta a los informantes clave por tipo y localidad de origen.

Tabla 6: Tipo y localidad de origen por número de informantes

Localidad	Tipo de actores								
	UNICEF	SNU	CEPAT	OSC	Municipal	Dptal.	Central	NNA	Otros
La Paz	14	1	5	12	3	4	2	2	5
Beni		-	2	-	1	1	-	1	1
Tarija		-	5	1	1	1	-	-	-
Potosí		-	2	-	-	-	-	-	-
Oruro		-	1	-	-	-	-	-	-
Santa Cruz		-	1	-	-	1	-	-	-
Pando		-	2	-	-	1	-	-	-
Sucre		-							1
Cochabamba	1		1	-	-	1	-	-	-
Total	15	1	19	13	5	9	2	3	7

4.4. PROCESO DE EVALUACIÓN

La evaluación-país ha incluido cinco fases que no se han desarrollado necesariamente de manera lineal:

- 
- ✓ **Fase Inicial** (febrero-mayo 2019), incluyendo interacción y coordinación con el equipo de UNICEF-Bolivia y el CGE con el objeto de consensuar el objeto, alcance, enfoque y métodos más adecuados para garantizar la utilidad de la evaluación-país, teniendo siempre en cuenta los recursos y condicionantes.
 - ✓ **Fase de gabinete** (marzo-junio 2019), incluyendo el análisis documental y la elaboración de una propuesta metodológica y un plan de evaluación detallados.
 - ✓ **Fase de trabajo de campo** (julio-agosto 2019), incluyendo preparación de la logística, misión a Bolivia (15 al 26 de julio) y entrevistas en línea. El trabajo de campo se extendió hasta agosto por las entrevistas on-line que siguieron al trabajo presencial.
 - ✓ **Fase de sistematización y análisis** (agosto-octubre 2019), incluyendo sistematización de notas de trabajo de campo, consolidación de información y análisis preliminar en tabla de evidencias, reunión de validación de hallazgos preliminares en línea, y análisis detallado.
 - ✓ **Fase de redacción** (septiembre-octubre 2019), incluyendo redacción del borrador de informe, revisión por parte de la OP y el CGE, y redacción del informe final.

4.5. CONDICIONANTES Y ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN

Alcance geográfico: para mitigar las condicionantes de tiempo y de logística que imposibilitan visitas de campo a todos los CEPAT, ubicados en los 9 departamentos de Bolivia, se acordó con la OP las siguientes estrategias: (a) seleccionar los CEPAT a visitar según criterios de estado de desarrollo de cada uno (ver figura 3), uno por cada nivel de desarrollo, es decir preparatorio, inicial e intermedio y (b) planificar y organizar una reunión grupal con representantes de los equipos de los CEPAT que no pudieron ser visitados. De esta manera se tuvo la cobertura de casi todo el territorio. Esta reunión se realizó en las instalaciones de UNICEF en La Paz.

Entrevistas a NNA: entrevistar a NNA representantes de los Comités Municipales y Departamentales dependía, en la mayor parte de casos, de factores fuera del control del equipo de evaluación. En primer lugar, la disponibilidad de tiempo de los propios NNA y que ésta coincidiera con el tiempo del trabajo de campo fue el principal contratiempo encontrado. Por otro lado, también se encontraron limitaciones de cara a confirmar la disponibilidad de tiempo de las personas acompañantes adultas, así como la logística correspondiente. Por ejemplo, estos factores no permitieron la realización de la entrevista con el Comité de NNA de Tarija. Para el caso del Comité Departamental de Beni, se consiguió entrevistar solo a un representante, los demás participantes procedían de otros municipios. Solo en el caso del Comité de NNA de El Alto, se obtuvo el apoyo de las personas acompañantes adultas lo que permitió que dos representantes de dicho comité participaran en la entrevista. En todos los casos se solicitó el consentimiento por escrito, tanto de los NNA como de sus acompañantes adultos.

Altos funcionarios/as del Gobierno Central: las agendas de los y las altos funcionarios/as y su armonización con el tiempo del trabajo de campo del equipo de evaluación fue también una de las limitaciones encontradas durante la fase de recolección de datos. Con el objetivo de resolver

dicha limitación, la OP envió cartas con antelación a los respectivos informantes claves que se tenía previsto entrevistar. Así, por ejemplo, se garantizó que el equipo de evaluación llevara a cabo una entrevista con la Dirección General de NNA y Adultos mayores del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional o en otros casos, que se acordaran entrevistas remotas (2) a representantes del sistema judicial. Sin embargo, no se obtuvo respuesta a la mencionada comunicación escrita, ni por lo tanto, se pudo llegar a realizar entrevistas con algunos actores claves como fue el caso del ente rector del SIPPROINA.

Integración del enfoque de género: La integración del enfoque de género en los programas país en el periodo objeto de esta evaluación se plantea de manera transversal, de forma explícita en el CPD 2013-2017 y de manera implícita en el CPD 2018-2022, lo que dificulta la identificación de metas claras al respecto. Para analizar la integración del enfoque de género, el equipo de evaluación preparó preguntas y sub-preguntas y herramientas que facilitarían la recolección de información sobre la integración de este enfoque y sobre los cambios propiciados por las intervenciones en las relaciones de género. Asimismo, entre los informantes clave se incluyeron personas con experiencia y conocimiento sobre el contexto de género en el país. Estas estrategias han permitido obtener información de contexto y valoraciones que ayudan a entender los esfuerzos y aportes de UNICEF y los condicionantes que los afectan.

Análisis de eficiencia: Durante este ejercicio de evaluación-país se han encontrado dificultades para llevar a cabo análisis completos y en profundidad de la eficiencia en el uso de los recursos financieros disponibles y utilizados en el marco de las intervenciones objeto de evaluación. Como estrategia de mitigación, el equipo de evaluación mantuvo reuniones e intercambios con el responsable de presupuesto para la preparación de la información presupuestaria. A pesar de la valiosa información aportada, han persistido dificultades, para analizar (a) la relación entre presupuesto planificado y ejecutado y (b) coste-eficiencia. Esto, por la insuficiente desagregación de las partidas asignadas a cada programa o componente.

5. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN-PAÍS

5.1. PERTINENCIA

La pertinencia valora la medida en que el trabajo de UNICEF-Bolivia en materia de VCI, en concreto en materia de violencia sexual contra NNA, se alinea con (1) los marcos y prioridades nacionales, (2) las normas y estándares regionales e internacionales relevantes en materia de VCI, y (3) el marco y enfoques de UNICEF relevantes en la materia. Además, la pertinencia mide la medida en que las intervenciones objeto de evaluación (4) responden a los derechos de la población destinataria, en concreto de los y las adolescentes, y (5) integran el enfoque de género asegurando equidad en el abordaje e impacto de las intervenciones frente a la VCI.

Hallazgo 1. El trabajo de UNICEF-Bolivia en materia de VCI, en concreto en materia de violencia sexual contra NNA, está alineado con los marcos y prioridades nacionales en materia de desarrollo, protección de la infancia, VCI y VbG, contribuyendo a su desarrollo e implementación.

La Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989) fue ratificada por Bolivia en 1990. Desde la ratificación, el Estado boliviano ha impulsado la adecuación del marco normativo nacional con

los principios y mandatos de la misma. Así, en 1999 se aprueba el CNNA, en 2009 la Constitución política prohíbe y sanciona toda forma de violencia contra NNA tanto en la familia como en la sociedad (artículo 61) y en 2014 se aprueba el CNNA actual (CNNA 2014), que en su artículo 147 define la violencia contra la infancia (VCI) como *“la acción u omisión, por cualquier medio que ocasione privaciones, lesiones, daños, sufrimientos, perjuicios en la salud física, mental, afectiva, sexual, desarrollo deficiente e incluso la muerte de la niña, niño o adolescente”*.

UNICEF Bolivia participó de manera protagónica en la redacción tanto del CNNA 2014, apoyando equipos e instancias de redacción, discusión y cabildeo. Se dieron procesos participativos y de amplia difusión, lo que permitió que se discutieran los textos por una importante cantidad de actores.

El apoyo de UNICEF a la implementación del servicio Centro de Atención Terapéutica, (CAT, después CEPAT) se inició en 2007 y continuó hasta el año 2018. Según las personas consultadas durante el ejercicio de evaluación-país, se ha reconocido como un aporte fundamental de UNICEF de cara a establecer un servicio de una atención con calidad y calidez a NNA víctimas y testigos de delitos, así como también, en la aplicación de protocolos de atención y rutas críticas oficiales. Ambos servicios se establecen en el artículo 154 del CNNA 2014 sobre atención especializada a víctimas y testigos de delitos, a saber: *“El Ministerio Público mediante sus unidades especializadas y el Ministerio de Justicia a través del Sistema del Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima (SEPDAVI), en el marco de sus competencias, atenderán a la niña, niño o adolescente que fuera víctima o testigo de delitos, para su recuperación psico-afectiva, brindando: (a) tratamiento especializado respetuoso, con calidad y calidez, bajo condiciones de reserva, confidencialidad, en su lengua materna o lenguaje apropiado y con la asistencia de un equipo multidisciplinario; y (b) la aplicación de protocolos de atención y rutas críticas oficiales, tomando en cuenta también el anticipo de prueba para evitar la revictimización”*.

A modo de ejemplo, esta incorporación ha implicado la implementación y puesta en marcha de la Cámara Gesell por parte del Ministerio Público para la atención a víctimas de VCI. Luego, estas se establecieron también en los CAT y CEPAT. Según una ex funcionaria del Ministerio Público consultada en el marco de la evaluación-país,

“UNICEF ha introducido la cámara Gesell en Bolivia, me atrevo a decir que esto lo hizo UNICEF y no solo fue con aporte económico, sino que prestó asistencia técnica para esto. La cámara Gesell ha sido introducida dentro de la normativa nacional y esto reduce notoriamente la revictimización, este es un gran aporte”.

La evidencia demuestra que el apoyo de UNICEF responde y contribuye al marco normativo nacional en materia de VCI y violencia contra las mujeres, concretamente:

- Al CNNA, que establece que el Estado en todos sus niveles debe diseñar e implementar políticas de prevención y protección contra toda forma de abuso, explotación o sexualización precoz de la niñez y adolescencia, así como garantizar programas permanentes y gratuitos de asistencia y atención integral para NNA que sufren violencia sexual.

Cuadro 5. Articulado del CNNA 2014 relevante para los CEPAT

Artículo 154. (Atención especializada a víctimas y testigos de delitos). El Ministerio Público mediante sus unidades especializadas y el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional a través del Sistema del Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima-SEPDAVI, en el marco de sus competencias, atenderán a la niña, niño o adolescente que fuera víctima o testigo de delitos, para su recuperación psico-afectiva, brindando:

A) Tratamiento especializado respetuoso, con calidad y calidez, bajo condiciones de reserva, confidencialidad, en su lengua materna o lenguaje apropiado y con la asistencia de un equipo multidisciplinario; y

B) La aplicación de protocolos de atención y rutas críticas oficiales, tomando en cuenta también el anticipo de prueba para evitar la re-victimización.

Artículo 155 (obligación de denunciar).

I. Todas las personas, sean particulares, servidoras y servidores públicos, que tengan conocimiento de hechos de violencia en contra de las niñas, niños o adolescentes, están obligados a denunciarlos en un plazo máximo de veinticuatro (24) horas de conocido el hecho, ante las Defensorías de la Niñez y Adolescencia o cualquier otra autoridad competente.

Artículo 156. (Programas permanentes de prevención y atención).

I. En todos los niveles del Estado, se deberá contar con programas permanentes de prevención y atención de la violencia contra la niña, niño o adolescente.

II. El Ministerio Público, Juezas y Jueces Públicos de Niñez y Adolescencia, están obligados a coordinar con las instancias que correspondan, el desarrollo de acciones especiales que eviten la re-victimización de la niña, niño o adolescente.

II. Ante la ausencia de las instancias descritas en el Parágrafo anterior del presente Artículo, se podrá acudir a las autoridades indígena originario campesinas, quienes según el caso deberán remitir la denuncia ante las instancias competentes.

- A la Ley Nº 348, Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, que contempla la elaboración de protocolos de atención específica y especializada. Mediante la Resolución Ministerial Nº 213/2014 se implementa el Protocolo y Ruta Crítica interinstitucionales para la atención y protección a víctimas, en donde se indica la obligatoriedad de derivar a NNA víctimas, y su familia, a los CEPAT.

En cuanto a marco programático de los CEPAT, éstos se implementan como parte del Programa Integral de Lucha contra la Violencia Sexual a NNA del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, presentado en el 2015. Los objetivos específicos de dicho programa son:

- Promover la implementación de medidas, procedimientos y herramientas para la prevención, protección y atención integral a NNA víctimas de violencia sexual.
- Fortalecer la especialización de las y los profesionales involucradas en la temática de las entidades públicas en todos los niveles, a fin de garantizar la prevención, protección y atención integral de NNA frente a la violencia sexual.
- Contar con información oficial actualizada sobre situaciones de violencia sexual a NNA.
- Diseñar e implementar un sistema de registro nacional y control de personas con sentencia condenatoria y/o ejecutoriada por delitos contra la libertad sexual de NNA, como medida de seguridad.

Por último, la documentación revisada y las personas consultadas evidencian también alineación y contribución al Plan de desarrollo Económico y Social 2016-2020 en su meta 5 “Combatir la pobreza espiritual” que, entre otros, busca que *“todas las mujeres que acuden a las instancias públicas a denunciar hechos de violencia reciben asistencia legal y psicológica, reduciendo el porcentaje de mujeres y niñas que han sufrido violencia física, psicológica y/o sexual”* y que *“se han constituido centros comunitarios, vecinales, urbanos y rurales e implementado acciones preventivas de situaciones de racismo, autoritarismo, machismo y fascismo, violencia familiar y con capacidad de atención a denuncias y demandas de violencia familiar contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad”*.

Asimismo, se evidencia alineación con el Marco de la Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), en concreto con:

- El resultado 1.3. (Grupos y personas en condiciones de discriminación y violación de derechos humanos protegidos) del MANUD 2013-2017; y,
- El efecto 3.1 del área 3 “Gestión pública y justicia plural” y el efecto 4.2. del área 4 “Interculturalidad, Descolonización y Despatriarcalización” del MANUD 2018-2022.

Hallazgo 2. El trabajo de UNICEF-Bolivia en materia de VCI, en concreto en materia de violencia sexual contra NNA, responde a los marcos y directrices internacionales en materia de derechos de la infancia, de las mujeres y VCI, incluida VbG.

La revisión de los dos últimos CPD (2013-2017 y 2018-2022) muestra que las menciones a los marcos internacionales son explícitas. Además, el análisis del trabajo concreto llevado a cabo, así como las voces consultadas demuestran la vinculación del trabajo en materia de violencia sexual contra NNA con los principios y contenidos de la CDN y sus protocolos facultativos, así como con las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño hacia el Estado boliviano en materia de atención a víctimas y testigos. Esto último se puede observar en el objeto de esta evaluación, los CEPAT, donde se ha promovido el uso de la cámara Gesell en base a una recomendación del Comité del año 2009, que instaba al Estado boliviano a tener en cuenta las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, de 22 de julio de 2005, anexo)⁴⁰.

Informantes consultados durante la evaluación-país reconocen que el trabajo de UNICEF-Bolivia en materia de VCI, y concretamente violencia sexual, integra los principios y contenidos de, primero, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, actualmente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y que esta alineación es cada vez más decidida. En concreto, el CPD 2018- 2022 está alineado con el objetivo 3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y los ODS 5 (metas 5.2. y 5.3.) y ODS 16 (metas 16.1. y 16.2).



⁴⁰ NNUU. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia. 2009.

“Creo que esto está recién incluyéndose de forma más visible, se hace y se hizo siempre, pero recientemente se está fortaleciendo” Informante externa vinculada al trabajo de UNICEF).

En cuanto a la CEDAW, el otro instrumento internacional citado en los dos CPD analizados, se cita sólo en el párrafo de alineamiento general del Programa País y luego ya no se menciona. En otros documentos estudiados está presente, particularmente en los protocolos elaborados por instancias de UNICEF, a saber: (1) el Protocolo y ruta crítica interinstitucionales para la atención y protección a víctimas y (2) el Protocolo de prevención y actuación en casos de violencia dentro del sistema educativo, que incorpora la referencia y contra referencia de casos. Sin embargo, los y las informantes consultados no citaron este instrumento, lo que podría indicar que se trata de un marco internacional con menor visibilidad y peso en el argumentario y accionar.

Tabla 7: Alineamiento de Programas País (CPD) de UNICEF-Bolivia a marcos internacionales⁴¹

	CDN	Comité CDN	CEDAW	Declaración Milenio	ODS
CPD 2013-2017					
CPD 2018-2022					

Hallazgo 3. El trabajo de UNICEF-Bolivia en materia de violencia sexual contra NNA, está alineado con el marco nacional de programación y los marcos regionales y globales de UNICEF en materia de protección, VCI e igualdad de género, que quedan claramente explicitados en los CPD y otros documentos analizados.

Como se mencionaba en la sub-sección 2.3, la prevención y respuesta a la VCI, y concretamente la violencia sexual contra NNA, es una prioridad reflejada en los dos últimos CPD, 2013-2017 y 2018-2022. Concretamente, en el CPD 2018-2022, la prevención de la VCI y la respuesta a ella se sitúa como resultado común de los diferentes componentes del Programa País, asegurando un enfoque articulado y confluencia entre los mismos.

Esta apuesta a nivel nacional, y concretamente el apoyo brindado a los CEPAT objeto de evaluación, responde al mandato global de UNICEF de asegurar una vida libre de violencias y discriminación a NNA. En concreto, el trabajo ha estado alineado, primero, con el Plan Estratégico 2006-2013 en su área 4 “protección de la infancia de la violencia, la explotación y el abuso”, y, después, con el Plan Estratégico de UNICEF 2014-2017 en su resultado 6 “prevención y respuesta mejoradas y equitativas frente a la violencia, los malos tratos y la explotación de los niños”. A partir de 2018, el trabajo se alinea con el Plan Estratégico 2018-2021 en el objetivo 3 “las niñas y los niños, especialmente los más vulnerables y los afectados por las situaciones humanitarias, están protegidos contra toda forma de violencia, explotación, abuso y prácticas nocivas”. Asimismo, la Estrategia de Protección de la Infancia de UNICEF (2008) ha enmarcado el trabajo objeto de evaluación. Así, atendiendo a sus orientaciones, el apoyo a los CEPAT ha fomentado el fortalecimiento de capacidades del sistema nacional de protección.

⁴¹ Elaboración propia en base a CPD de UNICEF-Bolivia.

El equipo de evaluación constata también que el apoyo de UNICEF-Bolivia a los CEPAT responde al compromiso de UNICEF con la igualdad de género y a la protección de NNA contra todas las formas de violencia, en especial VbG. Así, el trabajo se ha alineado con, primero, el Plan de Acción de la prioridad estratégica para la igualdad de género (GAP, por sus siglas en inglés) 2014-2017, que incluía entre sus prioridades la reducción de la VbG, y, a partir de 2018, con el GAP 2018-2021, que incluye entre sus objetivos “todos los niños, niñas están protegidos contra la violencia y la explotación” (objetivo 3), priorizando abordar la VbG contra NNA y mujeres. Asimismo, los dos CPD mencionan el enfoque de género como eje transversal, de acuerdo con los GAP relevantes (ver hallazgo 6 con más detalles sobre la integración efectiva del enfoque de género).

Tabla 8: Prioridades de los GAP de UNICEF⁴²

GAP 2014-2017	GAP 2018-2021 ⁴³
Promover servicios de salud adolescente que tengan en cuenta la perspectiva de género	Asistencia sanitaria y nutrición equitativas desde el punto de vista del género para las niñas y los niños
Favorecer la educación secundaria de las niñas	La igualdad de género en el acceso, la permanencia en la escuela y el aprendizaje de las niñas y los niños
Poner fin al matrimonio infantil	Prevenir la violencia de género contra las niñas y los niños y hacer frente a este problema
Abordar la violencia por razón de género en situaciones de emergencia	Funciones, expectativas y prácticas no discriminatorias en función del género para las niñas y los niños

Ambos GAP reconocen como parte fundamental del mandato de UNICEF la prevención y respuesta a la VbG. Cada OP debe elegir aquellas prioridades o resultados que sean pertinentes al contexto nacional y que se adecúen también al programa país. En este sentido, la OP de Bolivia ha aterrizado ambos planes de acción principalmente a partir de los esfuerzos y apoyo brindado a los CEPAT, como servicios que atiendan de forma integral (incluyendo prevención, atención y respuesta) a una manifestación concreta de la VbG, la violencia sexual. Asimismo, se constata que el equipo de UNICEF-Bolivia conoce los GAP y reconoce la importancia que tiene la inclusión del enfoque de género en todas las acciones y programas como estrategia fundamental para un ejercicio pleno de derechos de NNA.

A nivel regional, el apoyo de UNICEF a los CEPAT se alinea con los Planes de Gestión de la Oficina Regional (ROMP, por sus siglas en inglés) 2014-2017 y 2018-2022, que sitúan la prevención y respuesta a la violencia como prioridades.

Hallazgo 4. El servicio de los CEPAT, apoyado por UNICEF-Bolivia, aborda un problema sumamente relevante en el país, la violencia sexual a NNA. Pero se debe avanzar en ajustes para alcanzar a los distintos grupos de población.

⁴² Elaboración propia a partir de revisión documental del GAP 2014-2017 y GAP 2018-2021.

⁴³ El GAP 2018-2021 propone resultados a dos niveles. Por un lado, la igualdad de género para las niñas y los niños (0 a 18 años) y, por otro, la igualdad de género en la atención y el apoyo a todos los niños. En este cuadro se presentan los resultados para el primer nivel. El segundo se refiere a la transversalización del enfoque de género en todo el trabajo de UNICEF, que se aborda en el hallazgo 6.

En el año 2016, UNICEF-Bolivia encargó un estudio de monitoreo de los CEPAT existentes en ese momento. El estudio, si bien encontró situaciones o hechos que afectaban a su eficacia, eficiencia y calidad, no se puso en duda su pertinencia y ni se encontraron situaciones graves en cuanto a diseño de la propuesta del servicio. En concreto, es la atención terapéutica donde, según el estudio, reside la mayor fortaleza de los CEPAT, al ser el único servicio público especializado para NNA víctimas de violencia sexual, atendiendo a un contexto nacional, como se mencionaba en la subsección 2.1., de alta prevalencia de agresiones sexuales a NNA.

En concreto, se muestra como un servicio sumamente relevante para dar respuesta a una problemática que afecta de manera virulenta a las niñas y adolescentes mujeres del país, que, en 2007, representaban el 78,5% de las víctimas de violencia sexual frente al 17,8% de niños o adolescentes varones.⁴⁴

Ratificando la pertinencia de los CEPAT por su respuesta a una necesidad nacional, las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación desvelan que aunque se identifican esfuerzos para dar respuesta a ciertas circunstancias propias de la diversidad del contexto socio cultural de Bolivia, éstas no han sido debidamente tomadas en consideración y requerirían de algunos ajustes. Por ejemplo, para las poblaciones de contextos rurales alejados de los centros urbanos donde se encuentran los CEPAT, el acceso a los mismos se hace difícil y muchas veces terminan abandonando la terapia. Ante esta situación, el CEPAT de La Paz, por ejemplo, realizan visitas a las localidades rurales del departamento, conformando un CEPAT móvil. *“El CEPAT móvil, el equipo efectúa las coordinaciones necesarias con autoridades municipales y responsables de los servicios de DNA para desplazarse hacia cada uno de éstos y desarrollar sesiones de terapia breve con niñas, niños y adolescentes víctimas”*⁴⁵.

Igualmente, la atención a los y las NNA con discapacidad víctimas de violencia sexual es también un desafío para los CEPAT. Por ejemplo, en el caso de NNA sordomudo/as, como se comprobó en el marco de la evaluación, las terapias son sumamente dificultosas y es muy difícil establecer el vínculo de confianza necesario. En cuanto a los kits de prevención, a este nivel se identifican esfuerzos positivos para adaptarlos para actividades de prevención con NNA con discapacidad.

Para dar respuesta a la interculturalidad del contexto boliviano, en el manual operativo de los CEPAT, en el título de Prevención Secundaria se prevé la “identificación de factores de riesgo y de protección, se realiza bajo el paradigma ecológico del desarrollo, en el que los diferentes sistemas de relación (individual, microsistema, exosistema, macrosistema) configuran la realidad de la NNA y todos ellos han de ser correctamente evaluados para determinar el tipo de proceso a desarrollar. En el mismo manual, se indica que esta identificación de factores de riesgo según cada contexto se realizará por medio de un estudio de determinantes de la violencia sexual hacia los NNA. Esto se ha realizado por ejemplo en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

Hallazgo 5. La visión del NNA como agente de cambio es parcial en UNICEF Bolivia, en el componente de protección no se visualiza esta imagen. Esto, a su vez, se refleja en los CEPAT, donde la participación de NNA por medio del empoderamiento no es desarrollada en las acciones de prevención.

⁴⁴ UNICEF (2012). Reporte Niñez. Estación de Conocimiento.

⁴⁵ <http://www.sedegeslapaz.gob.bo/>

Los espacios de participación de NNA en Bolivia están garantizados a partir del CNNA, principalmente a través de la creación de los Comités de NNA tanto a nivel municipal, como departamental y nacional. UNICEF-Bolivia explicita la participación en el Componente de protección en el CPD 2013-2017. En el mismo componente pero del CPD 2018-2022, no se la menciona. Sin embargo, en el componente de educación del mismo periodo, se identifica a NNA como agentes de cambio.

En el cuadro 6 se presentan las garantías del CNNA en materia de participación para NNA.

Cuadro 6: Comités de Niños, Niños y Adolescentes, según CNNA 2014.

Artículo 190. (Creación). Se crean los Comités de Niñas, Niños y Adolescentes, como instancias de participación social, en los niveles central, departamental, municipal e indígena originario campesino. Los gobiernos autónomos departamentales, municipales y autonomías indígena originario campesinas, promoverán y coadyuvarán la conformación de dichos Comités mediante asesoramiento técnico y recursos económicos.

Artículo 191. (Conformación y funcionamiento).

I. Los Comités de Niñas, Niños y Adolescentes estarán conformados por representantes de las organizaciones estudiantiles de unidades educativas públicas, privadas y de convenio que tengan entre diez (10) y dieciocho (18) años de edad, respetando una participación de al menos cincuenta por ciento (50%) de niñas y adolescentes mujeres. También podrán estar conformados por representantes de otras organizaciones de niñas, niños y adolescentes.

II. Los Comités establecerán su estructura y organización funcional, de acuerdo con reglamento, para el ejercicio de la democracia participativa.

Artículo 192. (Atribuciones).

I. Son atribuciones de los Comités de Niñas, Niños y Adolescentes, las siguientes: a) Participar en la elaboración de las políticas y planes que en materia de niñas, niños y adolescentes se elaboren en el Departamento o Municipio; y b) Realizar el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de políticas, planes, programas, proyectos, acciones y normativas dirigidas a niñas, niños y adolescentes en el Departamento y en el Municipio;

II. El Comité Plurinacional de Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por los comités departamentales y municipales, tendrá las siguientes atribuciones: a) Apoyar el funcionamiento y fortalecimiento de los Comités Departamentales y Municipales de la Niña, Niño y Adolescente; y b) Participar en el Congreso de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

A nivel de los CEPAT, la revisión documental realizada en el marco de la evaluación-país demuestra que la participación de NNA se menciona en la sección de “atribuciones” del Manual Operativo de los CEPAT (2016), así se detalla que el CEPAT, entre otras funciones debe “realizar acciones y procesos de prevención (primaria y secundaria) de la violencia sexual en todas sus formas, con la participación de niñas, niños, adolescentes, familias, maestros/as, comunidades, operadores de instancias públicas y privadas, en coordinación con instancias públicas y privadas (salud, educación, protección)”. Sin embargo, no se expresa como se implementará operativamente la participación de NNA.

A pesar de estas orientaciones del marco normativo nacional, no se ha constatado que la promoción de la participación de NNA esté contemplada como un aspecto o área de trabajo en el apoyo de UNICEF-Bolivia a los CEPAT y/o CAT. Esta es un área de preocupación de la

evaluación ya que, no se han identificado acciones específicas que vincule los procesos participativos con NNA apoyados por UNICEF-Bolivia con las acciones preventivas de los CEPAT.

A este respecto, durante la visita de campo, el equipo de evaluación tuvo la oportunidad de contactar con representantes de dos Comités de NNA, uno a nivel departamental en Beni y otro a nivel municipal en El Alto. En estas consultas se valoró que los servicios CEPAT no contemplan un trabajo, ya sea de forma directa como indirecta, con los comités de NNA, que, se informa, tiene en su agenda los ámbitos de violencia y/o de protección de la infancia. Aunque UNICEF-Bolivia ha apoyado procesos de participación de NNA en la conformación de algunos comités de NNA, (en concreto en el Departamento de Pando), este proceso no tuvo vinculación alguna con las actividades que el CEPAT de dicho departamento ha llevado a cabo⁴⁶.

De su lado, al menos en un caso, personal CEPAT consultado, a pesar de no identificar acciones que promuevan la participación de NNA en el servicio, expresó la importancia de promover espacios de participación con NNA. Por otro lado, personas especialistas en materia de atención a víctimas que han sido informantes claves en el proceso de evaluación, aducen complejidades para fomentar la participación de NNA en este tipo de acciones, pero también consideran que ésta es una esfera de vital importancia para garantizar que la voz de los NNA es tenida en cuenta. En concreto señalan que la participación incrementa la comprensión y sensibilidad del problema por parte de los propios NNA.

“Estamos muy lejos de la participación real y protagónica de los NNA, su participación en cualquier proceso ya sea de prevención o atención debe de ser incidente y significativa, hay que empoderar a los niños desde su ser niño a fin de que tenga la posibilidad de participar de ser escuchado y tomado en cuenta, es importante que los niños participen desde sus espacios, existen aspectos muy importantes a tomar en cuenta para la participación de los NNA, como por ejemplo los aspectos socioeducativos que colaboran en la prevención como el arte, la espiritualidad, etc.” Representante de OSC especializada.

Es importante señalar también que los CEPAT no son servicios de promoción de la participación de NNA, pero pueden incorporar este elemento como estrategia para profundizar en la prevención de VCI/VbG, acompañando procesos de empoderamiento de NNA y/o utilizando métodos participativos.

Hallazgo 6. El enfoque de género y el análisis de las desigualdades de género se han incorporado de forma progresiva en los diferentes documentos estratégicos y programáticos de UNICEF-Bolivia. Aunque los CEPAT/CAT son servicios que atienden una manifestación de VBG y tanto la documentación como los equipos reconocen la pertinencia de abordar las desigualdades de género en el marco de los mismos, persisten debilidades, e incluso algunas contradicciones entre los actores consultados, que dificultan una integración sistemática y efectiva del enfoque de género en los servicios de prevención y atención terapéutica que ofrecen.

Como se explicaba bajo el hallazgo 3, el abordaje de las desigualdades de género y la integración del enfoque de género es explícita en los CPD 2013-2017 y 2018-2022. Así, el CPD 2013-2017

⁴⁶ Con posterioridad al trabajo de campo, se informó al equipo de evaluación de la experiencia de promoción de la actoría social de adolescentes en Santa Cruz por parte del CEPAT. Donde se han formado agentes de prevención que son estudiantes adolescentes, promoviendo su liderazgo. Pero no se ha constatado que esta sea una experiencia extendida en otros CEPAT.

pretende responder a las desigualdades de género, entre otras, e incluye el enfoque de género como eje transversal de todas las acciones, aunque no menciona resultados ni estrategias concretas a este respecto. En cuanto al CDP vigente, 2018-2022, en el análisis de contexto se hace referencia al desafío importante que Bolivia enfrenta de cara a superar las desigualdades de género y la VbG. Así en todos los componentes de dicho CDP, se describe, de una forma u otra, la importancia de abordar las normas y estereotipos de género como causas estructurales de las problemáticas abordadas desde los distintos componentes. También se describe la transversalización del enfoque de género como una estrategia clave para garantizar la eficacia de la programación. Sin embargo y a pesar del avance que este CPD plantea, cabe señalar la ausencia de un lenguaje inclusivo en los enunciados de los respectivos componentes de este CPD; todos están expresados en genérico masculino.

En cuanto a las capacidades del propio UNICEF-Bolivia, la OP de UNICEF-Bolivia ha dispuesto de un punto focal de género, que actualmente está vacante ya que la persona responsable ha finalizado su misión en el país. La visión externa de algunos informantes destaca a UNICEF-Bolivia como un referente en este tema, mientras otros aducen debilidades significativas al respecto, sobre todo en términos de posicionamiento, conocimiento, experiencia y capacidades. En este punto, es importante clasificar los actores que visibilizaron, o no, a UNICEF-Bolivia como referente o fortalecida en el enfoque de género. Por un lado, los informantes de los servicios asistidos por UNICEF-Bolivia, los CEPAT, consideran que están trabajando con enfoque de género, aunque en más de una ocasión indicaron la necesidad de profundizar en la temática. Ven a esta OP como un apoyo en esto. Por otro lado, representantes de OSC y SNU, incluyendo organizaciones de mujeres, no ven a esta OP como una instancia referente en la integración del enfoque de género.

A nivel operativo, el apoyo de UNICEF-Bolivia a los CEPAT evidencia la prioridad de la OP para superar una de las principales problemáticas del país, la violencia sexual como una manifestación específica de la VbG, ya que las desigualdades de género están en su base y la perpetúan.

En cuanto a la integración del enfoque de género en los CEPAT, durante las visitas realizadas y en el taller con 6 equipos de CEPAT se evidenció que entre el personal de los CEPAT hay plena conciencia de que las desigualdades de género están en la base de la violencia sexual. En este sentido, los actores consultados consideran que es a nivel de la prevención donde la integración del enfoque de género cobra especial relevancia para apuntar al cambio de pautas de género y culturales con respecto a la imagen de la mujer y de la relación adulto-niño/a.

Las acciones de prevención de los CEPAT se realizan por medio de exposiciones y talleres en colegios. Ahora, se ha constatado que estas actividades se encaran con distintos enfoques en cada CEPAT. Por ejemplo, el CEPAT de Santa Cruz presenta un manual de formación de agentes de prevención, donde se exponen varios tipos de actividades diferenciadas por grupos de edad, haciendo énfasis en el autocuidado y en identificar las señales de alerta⁴⁷. También el CEPAT de Pando presenta actividades orientadas a reconocer el abuso, la agresión sexual y el

⁴⁷ Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. UNICEF. (2016). Guía Práctica para Agentes de Prevención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes. Santa Cruz: UNICEF.

autocuidado. Uno de los elementos más trabajados es las “tres reglas de oro”⁴⁸. Por otro lado, el CEPAT de La Paz enuncia que las actividades de prevención están orientadas al cambio actitudinal y a las creencias que justifican la violencia, *“evitar que las personas perpetren actos de violencia o los padezcan, mediante la supresión de las normas sociales y los factores ambientales que contribuyen a dicha violencia (p. ej., las actitudes y creencias que toleran la violencia contra las mujeres y las niñas, las políticas y las leyes, las prácticas institucionales, las desigualdades económicas, etc.)”*⁴⁹. En otros CEPAT visitados se informó que las acciones de terapia se priorizan frente a las de prevención. Este panorama de diversos enfoques para encarar la prevención indica que se debe analizar esta diversidad de miradas de intervención para así, reorientarlas hacia una reflexión más rigurosa sobre las desigualdades de género y la modificación de los patrones culturales y sociales de género que justifican las agresiones y/o violencia sexual a NNA.

Así, se considera que las acciones de prevención deberían enmarcarse en los lineamientos del GAP 2018-2021, que en su objetivo 3, “Prevenir la violencia de género contra las niñas y los niños y hacer frente a este problema”, expone que: “Para combatir la violencia de género contra los niños, el UNICEF:

- desarrollará la capacidad y los sistemas de múltiples sectores para prestar servicios con perspectiva de género y facilitará el acceso a la justicia teniendo en cuenta las cuestiones de género, en particular en entornos escolares;
- impulsará iniciativas en pro del cambio social y de conducta en las comunidades e instituciones, para generar un cambio de las actitudes y prácticas que entrañan violencia;
- hará hincapié en las dimensiones de género en la aplicación de un conjunto de estrategias para poner fin a la violencia contra los niños puestas en marcha con múltiples asociados con el objetivo de fomentar acciones armonizadas.

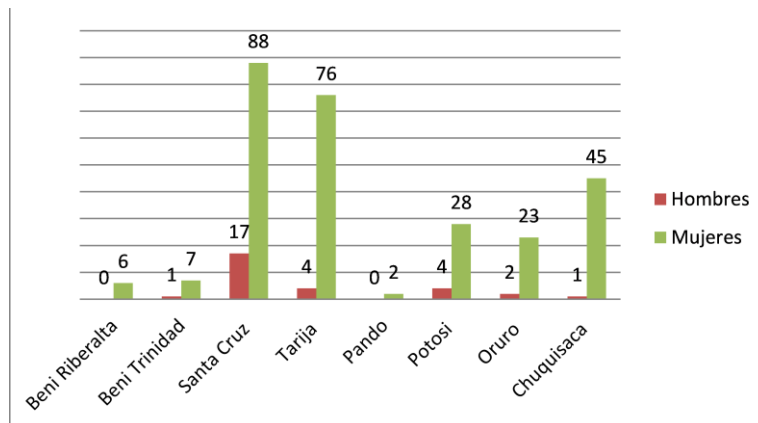
En este sentido, es importante recordar que la literatura al respecto recuerda que un enfoque de trabajo centrado en promover unas normas de género equitativas tiene el potencial de convertirse en un importante factor de protección y de prevención frente a la VCI, cualquiera que sea su manifestación. En esta línea, la evaluación-país ha evidenciado que los procesos de reflexión y/o de formación con los equipos especializados de los CEPAT en torno al enfoque de género y su aporte para la comprensión del maltrato grave y violencia sexual que afecta a NNA han sido insuficientes.

⁴⁸ 1ra Regla de Oro: Decir con firmeza ¡NO ME MOLESTES!-2da Regla de Oro: Correr, gritar para pedir ayuda-3ra Regla de Oro: Contar lo que pasó a alguien que nos quiere y protege.

⁴⁹ Gobierno Autónomo Departamental de La Paz. SEDEGES. CEPAT.

En el ámbito de la atención, y según datos del 2016 (ver figura 5), aunque los CEPAT realizan servicios de atención mayoritariamente con población femenina, no se ha constatado una atención diferenciada por sexo. Este aspecto es de vital importancia puesto que las causas y consecuencias de la violencia sexual en niñas y/o mujeres adolescentes tiene patrones diferentes que cuando este abuso es perpetrado contra niños y adolescentes varones.

Figura 5: Casos atendidos por los CEPAT al año 2016⁵⁰



Esta evaluación-país ha constatado también otras debilidades en materia de integración del enfoque de género en los servicios CEPAT:

- Insuficiente coordinación entre los servicios dirigidos a las mujeres víctimas de violencia, SLIM, los DNA y los CEPAT y/o CAT.
- Insuficientes acciones en entornos escolares que aborden la prevención de la VCI y la violencia sexual,
- Limitados programas preventivos dirigidos específicamente a padres, madres y otros/as cuidadores/as. Sólo el CEPAT de Santa Cruz y en el de La Paz tienen sistematizada su estrategia de prevención.
- Insuficiente oferta de capacitación en género para servidores/as de CEPAT y DNA.

5.2. EFICIENCIA

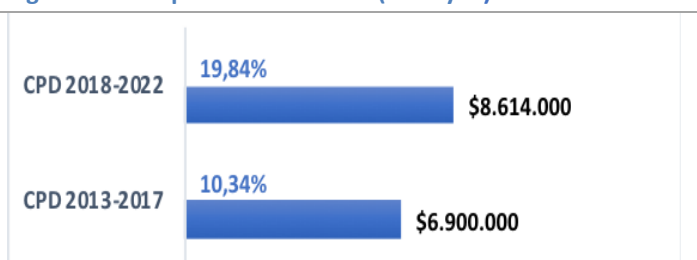
El análisis de eficiencia valora si los recursos disponibles (humanos y financieros) se han utilizado de la manera más efectiva para el logro de los resultados esperados durante el periodo objeto de evaluación (2015-2018), valorando también los mecanismos de coordinación y alianzas con otros actores.

Hallazgo 7: Los recursos financieros invertidos en VCI se han considerado suficientes para llevar a cabo el trabajo. A nivel de recursos humanos, se muestran como suficientes para el apoyo a los CEPAT. El enfoque matricial del CPD 2018-2022 se valora como eficiente para abordar las intervenciones en materia de VCI, concretamente de violencia sexual, de forma inter-sectorial.

⁵⁰ Informe de monitoreo de los CEPAT (2016).

En cuanto a recursos económicos, cada CPD especifica una planificación en cuanto a la inversión prevista para los respectivos períodos planificados. En este sentido, y tras analizar los presupuestos previstos en cada uno de los CPD, se observa que, en términos absolutos y porcentuales, los fondos destinados para el componente de protección han aumentado en los últimos años (ver Figura 6). Cabe señalar que la información presupuestaria presentada aquí detalla los importes especificados en el momento del diseño y publicación de los CPD, no el importe finalmente ejecutado ya que los informes anuales de la OP en Bolivia (COAR por sus siglas en inglés) no siempre reportan en base a los mismos criterios y/o clasificación, lo que ha limitado este análisis comparativo a nivel presupuestario.

Figura 6: Presupuesto Protección (total y %) en USD⁵¹



Las tablas a continuación muestran el detalle de recursos regulares de UNICEF (tabla 9) y otros recursos (tabla 10) destinados a intervenciones en materia de VCI durante el período objeto de evaluación (2015-2018), detallando también los financiadores de los otros recursos (tabla 11).

Tabla 9 Recursos regulares destinados a intervenciones en VCI (2015-2018) en USD⁵²

Intervenciones/Programas VCI	2015	2016	2017	2018
Aumento de los recursos para la prevención y la respuesta a VCI				157.387\$
Acceso a la justicia sensible a género y servicios de protección para la infancia				8.438\$
Compromiso de la comunidad para reducir, prevenir y denunciar VCI				1.323\$
Sistema de protección de la infancia	13.635\$			
Violencia contra la infancia	1.670\$			
Trabajo infantil y adolescente	9.135\$			
Sensibilización y prevención VCI	21.012\$	5.723\$	54.940\$	
Sistema de protección de la infancia	93.774\$	12.582\$	94.318\$	
Protección de la infancia-legal y políticas	173.105\$	145.983\$	203.844\$	
Protección de la infancia-emergencias		12.516\$		
Identidad y la promoción del derecho				
Fortalecimiento institucional				
TOTAL	312.331\$	176.804\$	353.102\$	167.148\$

⁵¹ Elaboración propia.

⁵² Elaboración propia a partir de información proporcionada por la OP de Bolivia.

Tabla 10. Otros recursos destinados a intervenciones en VCI (2015-2018) en USD⁵³

Intervenciones/Programas VCI	2015	2016	2017	2018
Aumento de los recursos para la prevención y respuesta a VCI				18.328\$
Acceso a la justicia sensible a género y servicios de protección para la infancia				1.268.100\$
Compromiso de la comunidad para reducir, prevenir y denunciar VCI				71.343\$
Sistemas de protección de la infancia	-6.408\$		-1.543\$	
Violencia contra la infancia	-12.338			
Trabajo infantil y adolescente	6.802\$			
Derecho a la identidad	-13.405\$			
Violencia contra la infancia-emergencias	-2.011\$			
Sensibilización y prevención VCI	71.261\$	73.196\$	130.068\$	
Sistema de protección de la infancia	465.542\$	458.001\$	774.474\$	
Protección de la infancia-legal y políticas	45.569\$	125.400\$	330.330\$	
Protección de la infancia-emergencias	24.373\$	22.007\$	133.104\$	
Identidad y la promoción del derecho				
Protección integral				
Buen trato y reducción de la violencia				
Protección de los derechos de la infancia				
Fortalecimiento institucional				
TOTAL	579.385\$	678.604\$	1.366.433\$	1.357.771

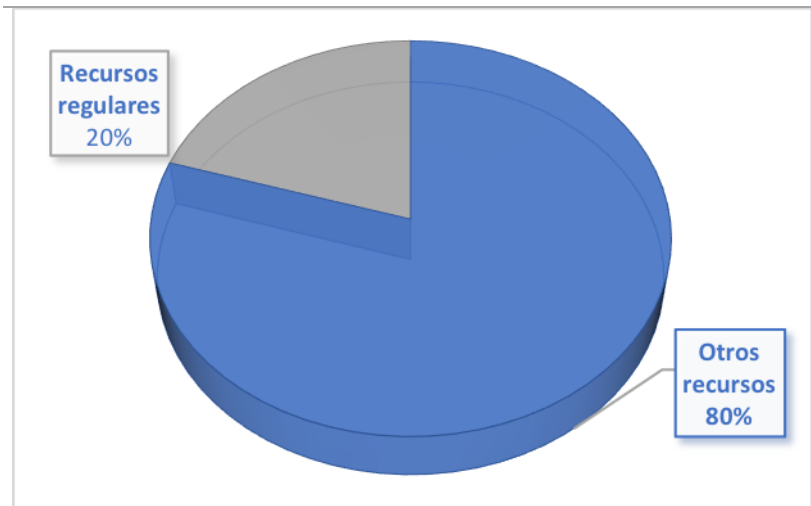
⁵³ Elaboración propia a partir de información proporcionada por la OP de Bolivia.

Tabla 11. Entidades financiadoras de intervenciones de VCI (2015-2018)⁵⁴

Intervenciones/Programas VCI	Anualidad	Entidades financiadoras (Donantes)
Trabajo infantil y adolescente	2013, 2014 y 2015	Comité Reino Unido de UNICEF. Fondo USA de UNICEF. Fondos temáticos globales
Sensibilización y prevención VCI	2015, 2016 y 2017	Gobierno de Bolivia y Gobierno de Italia. Fondos temáticos globales y regionales. Fondos consolidados de Natcoms
Sistema de protección de la infancia	2015, 2016 y 2017	Gobierno de Bolivia y Gobierno de Italia. Comité Reino Unido de UNICEF. Fondos temáticos regionales. Fondos consolidados de Natcoms
Protección de la infancia-legal y políticas	2015, 2016 y 2017	Gobierno de Bolivia y Gobierno de Italia. Fondo USA de UNICEF. TIGO. Fondos temáticos globales y regionales. Fondos consolidados de Natcoms
Protección de la infancia-emergencias	2015, 2016 y 2017	Comité Sueco de UNICEF Fondos temáticos globales y regionales
Incremento recursos para la prevención y respuesta a VCI	2018	Gobierno de Bolivia y Gobierno de Italia. Fondos temáticos globales y regionales. Comité Sueco de UNICEF. Fondos consolidados de Natcoms
Acceso a la justicia sensible a género y servicios de protección para la infancia	2018	Gobierno de Bolivia y Gobierno de Italia. Comité de Japón. Fondos temáticos globales y regionales. Comité Sueco de UNICEF. Fondos consolidados de Natcoms
Compromiso de la comunidad para reducir, prevenir y denunciar VCI	2018	Gobierno de Bolivia y Gobierno de Canadá. Comité de Japón. Fondos temáticos globales y regionales. Comité Sueco de UNICEF. Fondos consolidados de Natcoms

Del análisis de presupuesto de 2015 a 2018 para intervenciones en materia de VCI, se concluye que la OP de UNICEF-Bolivia ha destinado un total de 4.991.578\$, de los que un 80% procedía de donantes nacionales e internacionales y un 20% de recursos regulares de UNICEF (ver Figura 7). El presupuesto más alto fue el del año 2017, con una contribución total de 1.719.535\$, y el menor el del 2016, con una contribución de 855.408\$ (ver figura 8 más abajo).

Figura 7: Origen presupuesto de las intervenciones VCI (2015-2018)

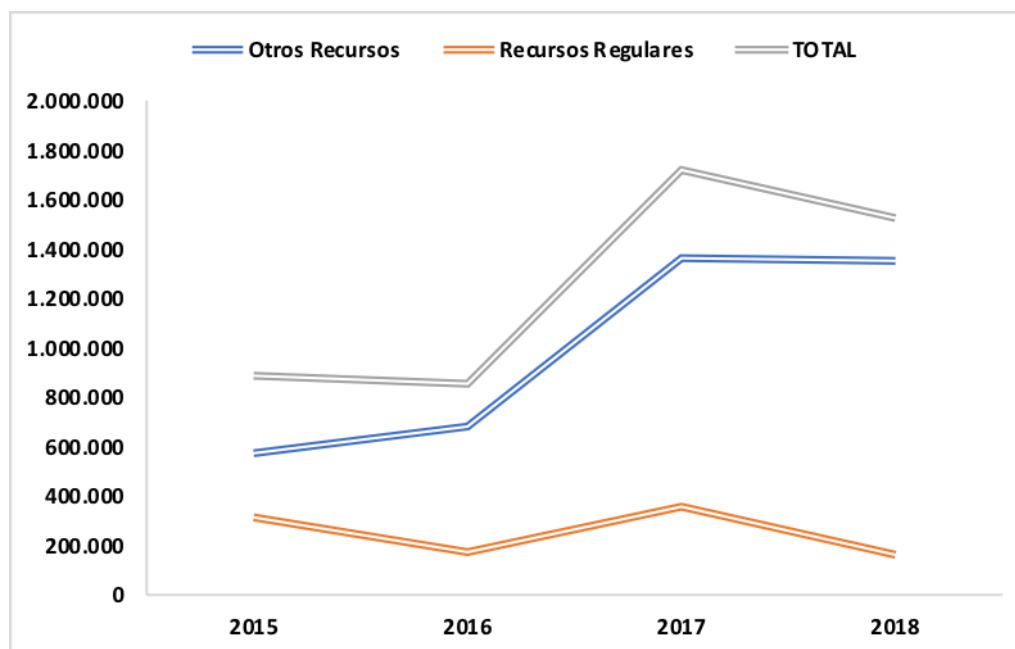


En cuanto a los donantes nacionales, cabe destacar los esfuerzos de comprometer presupuesto del Gobierno de Bolivia. En la mayor parte de las anualidades (ver tabla 11) el Gobierno de

⁵⁴ Elaboración propia a partir de información proporcionada por la OP de Bolivia.

Bolivia ha sido uno de los principales donantes. Asimismo, también se destaca la capacidad de UNICEF Bolivia en la generación de alianzas con empresas públicas y/o privadas. Como es el ejemplo de la empresa de telefonía TIGO y la empresa pública “Mi Teleférico”⁵⁵.

Figura 8: Evolución presupuesto (RR y OR) intervenciones VCI 2015-2018⁵⁶



En cuanto a los recursos humanos, la OP de UNICEF-Bolivia cuenta con un equipo técnico de protección de 6 personas: 4 oficiales de programa, 1 asistente y 1 jefa de protección. Una de las integrantes del equipo realiza sus funciones en la ciudad de Cochabamba, el resto está ubicado en la ciudad de La Paz. La OP reportó que estos recursos humanos puestos a disposición para las intervenciones en materia de VCI han sido suficientes para las exigencias de los CPD. También, se informó que la actual organización de la programación con el nuevo enfoque matricial ha permitido una mayor colaboración entre los diferentes equipos y componentes de la OP. Esto hace que el tema VCI y VbG se hayan abordado por otros componentes, como puede ser educación y/o salud.

Hallazgo 8. En líneas generales, la articulación de la OP de UNICEF-Bolivia con otros actores ha facilitado la expansión de los CEPAT, el fortalecimiento del SIPPROINA así como la realización de otras acciones en materia de VCI. No obstante existen aspectos de mejora en la articulación del ente rector y de otros aliados de UNICEF con los CEPAT.

Los actores principales con los que se ha articulado la OP de UNICEF-Bolivia para las acciones vinculadas con la VCI y, en concreto, con el apoyo para la instalación de los CEPAT han sido los Gobiernos Autónomos Departamentales. Con los Gobiernos Departamentales se ha trabajado de forma coordinada para la instalación de los CEPAT en todos los departamentos del país.

⁵⁵ Aunque el apoyo de “Mi Teleférico” no está detallado en la información financiera proporcionada por UNICEF-Bolivia (ver Tabla 11), fue una contribución señalada por el equipo de esta OP durante el trabajo de campo.

⁵⁶ Elaboración propia.

En materia de fortalecimiento del SIPPROINA, UNICEF-Bolivia se ha articulado, principalmente, con la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, la EGPP y el Vice Ministerio de Seguridad Ciudadana.

Con la Fiscalía General de Estado el trabajo se ha focalizado en la instalación de las cámaras Gessel a través del apoyo para la elaboración y publicación de la *“Guía de uso de la Cámara Gessel”*, en 2012. Además, el apoyo de UNICEF se extendió a la capacitación al personal, se realizó el equipamiento tecnológico y la adecuación edilicia.

Con la EGPP se ha trabajado de forma coordinada en el diseño de la oferta formativa en materia de fortalecimiento del SIPPROINA. Esta articulación ha permitido lograr avances importantes en materia de formación de los cuadros técnicos, y recursos humanos, en general de dicho sistema. Así la oferta formativa del EGPP es reconocida y valorada por los equipos CEPAT consultados durante esta evaluación-país.

En el caso de las DNA, las personas consultadas aducen cierta coordinación entre estas instancias y los CEPAT, sin embargo también mencionaron tener dificultades al momento de trabajar pues, entre otras razones, no cuentan con equipos interdisciplinarios o con el número de terapeutas necesarios; por otro lado, las DNA revelan ciertas debilidades en términos de planificación, falta de recursos humanos, alta movilidad de los equipos de trabajo y falta de capacitación en materia de atención de casos de VCI y VbG, según un estudio⁵⁷ recientemente elaborado por UNICEF-Bolivia. Esta debilidad afecta el buen funcionamiento de los CEPAT, sobre todo en cuanto a la atención adecuada de los casos.

Por último, con el Vice Ministerio de Seguridad Ciudadana se está llevando a cabo un trabajo de prevención de VCI por medio de las Estaciones Policiales Integrales (EPI). Las EPI son una infraestructura que alberga servicios policiales y no policiales y que se articula, a nivel municipal, con las DNA y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM)⁵⁸. El trabajo en coordinación con este Vice Ministerio, y según las personas consultadas, se debería de mejorar sobretudo en cuanto a la acción preventiva que los CEPAT están llevando a cabo. Durante el trabajo de campo, los actores consultados expresaron un trabajo coordinado de muy bajo perfil, a veces casi inexistente, con las EPI.

Este trabajo en coordinación con los mencionados actores gubernamentales ha permitido fortalecer y consolidar los servicios de los CEPAT, pero también afianzar el sistema de protección de la infancia a nivel nacional, el SIPPROINA. Las personas consultadas aducen que la coordinación estable y continua con los actores gubernamentales, sobre todo a nivel departamental, ha permitido pasar de un enfoque de atención a la VCI a un enfoque integral, incluyendo atención pero también prevención.

A nivel gubernamental, el trabajo en coordinación con el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, que si bien figura como aliado de UNICEF-Bolivia en todos los CPD, particularmente

⁵⁷ Estudio en proceso de conclusión.

⁵⁸ El SLIM es la instancia especializada en violencia en razón de género del Gobierno Autónomo Municipal, que presta servicios psicológicos, legales y sociales para promover la prevención de la VRG, prestar protección y atención ante hechos de VRG, y actuar para lograr la sanción de los delitos de VRG denunciando y patrocinando procesos. El SLIM es el actor local principal de lucha contra la VRG, es la instancia de articulación de los esfuerzos institucionales locales, de protección efectiva y representación legal. El SLIM realiza acciones de prevención, protección y atención de casos de VRG. Bolivia. Ministerio de Justicia. *Guía para el funcionamiento de los Servicios Legales Municipales*. La Paz. 2015.

en las acciones de fortalecimiento del SIPPROINA, ha sido, de todos modos, un gran ausente durante el trabajo de campo de este ejercicio de evaluación-país. Las personas consultadas señalan que no se ha llevado a cabo un trabajo conjunto con esta instancia, aduciendo debilidades importantes en este Ministerio de cara a ejercer sus funciones como ente rector del sistema de protección. En este sentido no se han encontrado evidencias que constaten una participación relevante en el proceso de los CEPAT.

La coordinación con otros sistemas ha sido mas limitada. Así la evaluación-país ha evidenciado que un vez que se ha consolidado la articulación con los servicios de protección a la infancia, el reto actual radica en vincular estos servicios, y en particular los CEPAT, con el sistema educativo y con el sistema de salud. De esta forma se podría contar con un sistema de referencia y contra referencia entre educación, protección y salud. Actualmente, el sistema de salud cuenta con una ruta de atención, aunque con algunas debilidades sobre todo a nivel local, sobre la que existen ventanas de oportunidad de cara a establecer una articulación y trabajo coordinado con el sistema de protección infantil.

En cuanto a la articulación con las OSC, si bien existe una relación o vínculo, las OSC consultadas expresaron que la articulación con el sector debe mejorar hacia grupos de trabajo, mesas, etc. UNICEF Bolivia interactúa con mas de 50 organizaciones de la sociedad civil.

Hallazgo 9. En opinión de la mayoría de los actores consultados el valor añadido que aporta UNICEF en el trabajo que desarrolla en el ámbito de la VCI reside principalmente en su capacidad de gestión, su solvencia en el ámbito de la atención, protección y prevención en derechos de la niñez.

Las personas consultadas durante la evaluación-país coinciden en el reconocimiento del trabajo de UNICEF-Bolivia, destacando principalmente:

- Su capacidad de conseguir alianzas con el Estado, en sus distintos ámbitos, Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, y la sociedad civil. Esta alianza ha permitido logros trascendentes, como por ejemplo la reformulación del CNNA 2014.
- Su solvencia y experiencia en el tema de atención, protección y prevención en derechos de la niñez, así como su capacidad de innovación metodológica o temática.
- Unido a lo anterior, su rol como entidad referente en generación de conocimiento por medio de los estudios que realiza y publica.
- Su papel como una entidad de cooperación financiera y material.
- Su capacidad de generación de acciones de capacitación como diseminador de ideas por medio de la formación.

Del análisis de las opiniones de los actores consultados se deduce que el valor añadido de UNICEF reside, por un lado, en su su capacidad de gestión, así como también en su solvencia como uno de los principales actores que trabajan en el país en el ámbito de la atención, protección y prevención en derechos de la niñez.

5.3. EFICACIA

La eficacia valora la medida en que las intervenciones objeto de evaluación contribuyen al logro de los resultados y avanzan hacia los cambios esperados.

Hallazgo 10. UNICEF-Bolivia ha contribuido al fortalecimiento de los mandatos legales en materia de derechos de la infancia y VCI a nivel nacional. Principalmente, a través del apoyo a la reformulación del CNNA 2014 y protocolos específicos.

Todas las partes consultadas reconocen el valor indiscutible del apoyo de UNICEF-Bolivia al desarrollo del CNNA 2014. Tanto su CPD 2013-2017 como el CPD 2018-2022 incluyen resultados y líneas de acción encaminadas a este fin, a saber:

- CPD 2013-2017: El resultado esperado del componente de protección de derechos de la niñez es que *para 2017 los niños, niñas y adolescentes, así como las mujeres, especialmente aquellos en situación de mayor riesgo y exclusión, estén protegidos por un marco jurídico e institucional, un sistema de administración de la justicia y programas que den acceso a servicios de protección especial (inclusive la obtención oportuna de certificados de nacimiento) a fin de prevenir y reducir la violencia, el maltrato y la explotación, con amplia participación de niños, niñas y adolescentes y en corresponsabilidad con la familia y la comunidad.*
- CPD 2018-2022: El resultado esperado del componente de protección “Todos los niños están protegidos contra la violencia y la explotación” es que *para 2022, los niños y los adolescentes víctimas de violencia, abuso, abandono y explotación están protegidos por sistemas y políticas eficaces, y por un marco jurídico nacional acorde con las normas internacionales, incluso en situaciones de emergencia.*

Así, UNICEF-Bolivia participó de manera protagónica en el proceso de redacción del CNNA 2014, apoyando a los equipos e instancias encargadas de la redacción, discusión y cabildeo. Así, cabe señalar que el CNNA 2014 incorpora dos elementos de vital importancia para la garantía y ejercicio de los derechos de NNA. Por un lado, establece un sistema de promoción y protección de los derechos de NNA, el SIPPROINA, cuyo ente rector es el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Y, por otro, define los mecanismos para promover la participación formal de NNA a través de los Comités de NNA, ya sea a nivel municipal como departamental y nacional (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Garantías de participación de NNA previstas en CNNA 2014

ARTÍCULO 190. Se crean los Comités de NNA, como instancias de participación social, en los niveles central, departamental, municipal e indígena originario campesino. Los gobiernos autónomos departamentales, municipales y autonomías indígena originario campesinas, promoverán y coadyuvarán la conformación de dichos comités mediante el asesoramiento técnico y los recursos económicos.

ARTÍCULO 191. (a) Los Comités de NNA estarán conformados por representantes de las organizaciones estudiantiles de unidades educativas públicas, privadas y de convenio que tengan entre diez (10) y dieciocho (18) años de edad, respetando una participación de al menos del cincuenta por ciento (50%) de niñas y adolescentes mujeres. También podrán estar conformados por representantes de otras organizaciones de NNA. (b) Los Comités establecerán su estructura y organización funcional, de acuerdo con el reglamento, para el ejercicio de la democracia participativa.

En materia de VCI, el CNNA 2014 prevé, entre otras garantías, medidas de protección para NNA que son víctimas de violencia. Esta incorporación es particularmente relevante ya que enmarca

varias de las acciones que ha llevado a cabo UNICEF-Bolivia en materia de protección y atención a NNA víctimas de violencia.

Además, UNICEF-Bolivia ha apoyado la redacción de tres protocolos de especial relevancia: (1) el Protocolo y ruta crítica interinstitucionales para la atención y protección a víctimas, en el marco de la Ley nº 348 (Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia) del Ministerio Público (2014) que reglamentó el uso de la cámara *Gesell*, (2) el Protocolo de prevención y actuación en casos de violencia dentro del sistema educativo, que incorpora la referencia y contra referencia de casos y (3) el Protocolo para la prevención y atención a NNA en situación de calle.

UNICEF-Bolivia también ha contribuido en dos procesos importantes a nivel nacional, por un lado, en la conformación de un equipo de trabajo para desarrollar la Estrategia de Formación y Capacitación del SIPPROINA (ver hallazgo 12). Esta estrategia ha sido validada por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, publicada en el año 2016 y, por otro lado, en la creación y el sostenimiento de la REDNAGES (ver hallazgo 12). El hecho del trabajo en red por parte de los SEDEGES ha sido un avance importante, así como también la articulación interdepartamental para fortalecer el SIPPROINA.

Por último y en el ámbito municipal, la expansión de las DNA ha sido también un logro al que UNICEF-Bolivia ha contribuido, centrando su apoyo en la instalación de estas defensorías en aquellos municipios donde esta instancia no existía (ver hallazgo 11).

Hallazgo 11. En términos generales, UNICEF-Bolivia ha contribuido al fortalecimiento de diferentes instituciones y/o mecanismos de protección de NNA víctimas de abuso sexual del país, centrando sus esfuerzos en el nivel departamental y municipal.

En los CPD de 2013-2017 y de 2018-2022, UNICEF-Bolivia ya constata su firme compromiso para apoyar las diferentes instituciones y/o mecanismos de protección de la NNA del país. Incluso, que en el CPD 2018-2022 se evidencia ya un énfasis de cara a centrar el trabajo en los ámbitos descentralizados, sobretodo a nivel sub-nacional (ver cuadro 8).

Cuadro 8. CPD de UNICEF-Bolivia

CPD 2013-2017	CPD 2018-2022
Apoyo a los sistemas descentralizados de información, planificación y asignación presupuestaria para el desarrollo de programas, metodologías de prevención y promoción de derechos y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de coordinación y seguimiento y las redes de los SEDEGES, Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) y de voluntariado que aseguren la reducción de la violencia, maltrato y explotación.	Las lecciones aprendidas del programa de país 2013-2017 muestran la necesidad de equilibrar el enfoque entre los niveles nacional y sub-nacional. Trabajar en el nivel nacional sigue resultando clave para ayudar a que se generen cambios que permitan llegar a tantos niños como sea posible en el país. El mejor trabajo en el nivel sub-nacional ha demostrado la importancia de estos espacios de cara a que las políticas públicas y la inversión se traduzcan en resultados concretos para la niñez.

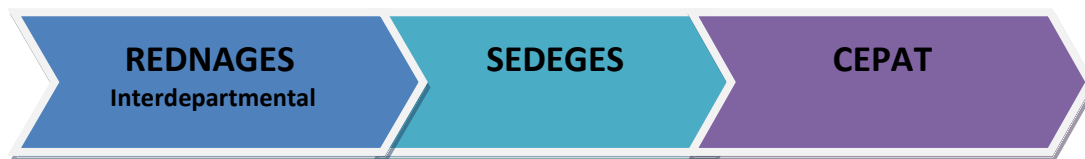
A nivel central, el trabajo de UNICEF-Bolivia ha contribuido a fortalecer el SIPPROINA, sobre todo a través de la instalación de las DNA en municipios donde no existía, así como también a través de procesos de capacitación a los actores de dicho sistema, principalmente, con la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP), institución que depende del Ministerio de Educación (ver hallazgo 12).

En cuanto al trabajo de incidencia a nivel de gobierno nacional y según algunos/as informantes consultados, UNICEF-Bolivia realiza una estrategia que, hasta ahora no ha conseguido la incidencia necesaria en materia de políticas y/o programas a nivel nacional. Las principales razones se encuentran en las debilidades encontradas con el ente rector en materia de protección a la infancia y adolescencia, el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Frente a esta situación, la OP ha focalizado sus esfuerzos, sobre todo desde el año 2018, en un trabajo más intenso con el Viceministerio de Seguridad Ciudadana, instancia gubernamental que depende del Ministerio de Gobierno y cuyas atribuciones están relacionadas con el ámbito de la prevención de la VCI. Dichos esfuerzos han permitido trabajar con instituciones gubernamentales descentralizadas sobre todo del ámbito municipal. Con el Viceministerio de Seguridad Ciudadana, UNICEF-Bolivia ha colaborado en la elaboración de una maleta pedagógica conteniendo el kit “*Amor es...buen trato*”. Material didáctico sobre prevención de la VCI, dirigido a NNA por ciclos de vida y a personas adultas. Éste contiene textos y juegos que buscan contribuir a la reducción de la violencia de NNA y mujeres. Es implementado por los/as promotores/as de las EPI, que son principalmente funcionarios/as de la policía. Contiene además una guía práctica de actividades para los diferentes grupos de la comunidad, buscando la reflexión sobre la violencia hacia NNA y mujeres.

En este punto, es importante tener en cuenta la complejidad en el fortalecimiento de los Sistemas de Protección de América Latina. En este sentido, Bolivia no es ajena a las conclusiones de un estudio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 2017 sobre Sistemas Nacionales de Protección de Niñez y Adolescencia en la región que detalla: “*La CIDH ha identificado que en la mayoría de ocasiones no existe un liderazgo político de alto nivel que otorgue la necesaria relevancia política e impulse el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y la implementación de la Política Nacional para la Niñez*”. (OEA/CIDH, 2017)

En el nivel descentralizado, UNICEF-Bolivia ha centrado su trabajo en la creación, fortalecimiento y puesta en marcha de los CEPAT. Apoyo que ha significado un avance esencial al tratarse de un servicio que no existía con anterioridad (para más detalle sobre los CEPAT, ver hallazgo 13), pero también, ha apoyado las SEDEGES, sobre todo a través de procesos de capacitación, cooperación técnica para la elaboración de diagnósticos departamentales sobre VCI y la creación de la REDNAGES. La REDNAGES es la instancia que articula las SEDEGES en todo el país. Asimismo, es una instancia de articulación y aprendizaje sobre la gestión social dirigida a NNA en el ámbito departamental. En la REDNAGES se encuentran también las mesas temáticas de trabajo, siendo una de éstas la mesa de los CEPAT. La puesta en marcha de la REDNAGES en el marco del CPD 2013-2017, permitió el apoyo a los CEPAT en todos los departamentos del país.

Figura 9: Esquema de estrategia de implementación de la REDNAGES para apoyo de los CEPAT



Sin embargo y una vez finalizado el apoyo de UNICEF-Bolivia a la REDNAGES, ésta decayó en su dinámica ya fuera a través de reuniones periódicas, boletines, publicaciones, mesas temáticas u otras actividades relacionadas. En este sentido, las instituciones y/o mecanismos gubernamentales de Bolivia, miembros de esta red, no consiguieron mantener el ritmo de trabajo de la REDNAGES. En la presente evaluación-país no se obtuvieron evidencias suficientes que argumentaran los motivos por los que la institucionalidad pública de Bolivia no continuó con el trabajo de articulación y dinamización de la REDNAGES. Si bien, la discontinuidad del trabajo de la REDNAGES no es directamente atribuible a UNICEF-Bolivia, sí implica un desafío para replantearse las estrategias de incidencia en el ámbito nacional. Se constata que esta OP es plenamente consciente de este hecho y así se queda especificado en el apartado de lecciones aprendidas del CPD 2018-2022. Es de hacer notar, sin embargo, que los CEPAT que se han creado en el marco de la alianza con la REDNAGES y con los SEDEGES se encuentran funcionando y brindando servicios a la comunidad.

Hallazgo 12. Las intervenciones de UNICEF-Bolivia para el fortalecimiento de instancias del SIPPROINA son consideradas acertadas y adecuadas, particularmente aquellas vinculadas con procesos de formación.

UNICEF-Bolivia ha contribuido a fortalecer las capacidades del SIPPROINA. Sistema que evidencia debilidades importantes para desplegar su mandato en todo el territorio nacional. Este apoyo se ha centrado en el diseño de un plan de estudio para la Estrategia de Formación y Capacitación del SIPPROINA. Esta estrategia se ha llevado a cabo a través de la EGPP, instancia del Ministerio de Educación responsable de la formación del funcionariado público. Su objetivo principal se centra en *“fortalecer el desempeño de las servidoras y servidores públicos/as del Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente mediante la capacitación y formación en las temáticas de desarrollo personal, social y laboral, articulación inter e intrainstitucional, manejo y aplicación de la normativa y gestión de conocimiento, que contribuya a mejorar los servicios de prevención, protección y atención de la niñez y adolescencia del país”*⁵⁹. Asimismo, la estrategia cuenta con cinco objetivos estratégicos, tales como:

- **Desarrollo personal, social y laboral:** Mejorar la calidad y calidez del servicio que brinda el Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente reflejada en las acciones de promoción, prevención y atención de niñas, niños y adolescentes, desarrollando conocimiento comportamientos, actitudes y valores orientados a facilitar la prevención,

⁵⁹ Bolivia. Ministerio de Educación, Escuela de Gestión Pública Plurinacional, UNICEF. (2016). Estrategia de formación y capacitación del Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente. La Paz: EGPP-UNICEF.

vigilancia, protección y restitución de derechos con compromiso, empatía, sensibilidad e idoneidad profesional y ofreciendo una intervención oportuna y ágil.

- **Articulación:** Contribuir a la articulación del SIPPROINA conociendo las atribuciones, roles, funciones, procedimientos y jurisdicciones de las instancias y de los actores que lo componen, desarrollando habilidades técnicas y sociales para gestionar alianzas interinstitucionales y una dinámica de trabajo institucional coordinada que apoye las acciones de prevención, protección y atención eficiente y oportuna a la infancia, niñez y adolescencia (INA).
- **Gestión del conocimiento:** Mejorar en las instituciones y actores del Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente las capacidades de manejo y aplicación de estrategias de planificación y gestión así como la implementación y análisis de información para generar políticas públicas, planes, programas y proyectos de promoción, prevención y atención, de acuerdo con las necesidades de la comunidad, respetando el Enfoque de Género y los principios de intra e interculturalidad y promoviendo la participación y la abogacía para una mejor inversión.
- **Norma y procedimiento:** Mejorar en las instituciones y actores del Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente las capacidades de manejo y aplicación de la normativa nacional e internacional basada en el Enfoque de Protección Integral, de acuerdo con las tipologías de vulneración de derechos que se presenten, promoviendo un servicio y abordaje integral, oportuno y eficiente centrado en proteger los derechos de la niñez y adolescencia
- **Formación de facilitadores/as:** Incrementar la capacidad de gestión de procesos de enseñanza y aprendizaje bajo el Enfoque de Formación Basado en Competencias, promoviendo espacios participativos y enriquecedores que apoyen la reflexión, el análisis y el uso de herramientas didácticas necesarias para mejorar el desempeño de servidoras y servidores públicos/as que trabajan en el SPINNA⁶⁰.

En el año 2016, UNICEF-Bolivia apoyó la elaboración y publicación de la Estrategia de formación de agentes del SIPPROINA, realizando un diagnóstico y la elaboración de la malla curricular específica a implementar en el marco de dicha estrategia. Según este plan *“el funcionamiento de los programas y módulos de formación y capacitación tiene un carácter flexible y articulado. Es decir, que se pueden organizar itinerarios formativos en función a las necesidades de capacitación y a las características de los*



Figura 10: Anuncio de curso virtual en violencia de la EGPP

Fuente: página web de la EGPP

⁶⁰ El manual de la Estrategia de Formación utiliza el acrónimo SPINNA para referirse al Sistema Plurinacional Integral para Niños, Niñas y Adolescentes, Artículo 1 y 13 del CNNA 2014. “Está compuesto por el Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente, y el Sistema Penal para Adolescentes”. Artículo 13, CNNA 2014.

destinatarios” (Ministerio de Educación, EGPP, UNICEF, 2016). Dicho plan se lleva a cabo a partir de cinco cursos modulares: (a) desarrollo de habilidades personales y sociales para un servicio de calidad y calidez, (b) roles y funciones de las entidades y actores del SPINNA, (c) normas y procedimientos en el SPINNA, (d) desarrollo de estrategias de planificación, gestión y ejecución de recursos y, (e) formación de formadores bajo el enfoque de competencias. Además se desarrollan talleres complementarios, cuyos contenidos son elaborados por UNICEF-Bolivia, así como también por otras organizaciones (ver Figura 10).

Durante el ejercicio de evaluación-país y según las personas consultadas, la estrategia de apoyo al fortalecimiento de capacidades que la OP ha llevado a cabo ha sido valorada como necesaria, adecuada y oportuna, no sólo por promover el aprendizaje y conocimiento del SIPPROINNA, sino también por que aborda el desarrollo de capacidades desde un enfoque individual, institucional y social. Por otro lado, la oferta formativa que lleva a cabo la EGPP y que ha sido apoyada por UNICEF-Bolivia, tiene dos modalidades, una presencial y otra virtual, lo que facilitado el acceso a los diferentes cursos ofertados. Si bien en general los actores consultados han valorado como relevante esta estrategia de formación, también se hicieron observaciones relacionadas al contexto y público al que van dirigidos los cursos, aduciendo la necesidad de incorporar algunas mejoras para facilitar el acceso a cursos para personas ubicadas en el área rural.

“Los diplomados de la EGPP y UNICEF trabajaron mucho en el desarrollo de capacidades enfocados en Derechos Humanos y capacitando a los servicios de protección. Sin embargo, ha estado enfocado en las áreas urbanas y no rurales, lo que dificulta el trabajo donde verdaderamente existen problemas. En este sentido el acceso a los cursos es complicado, desde nuestra organización queremos cambiar esta situación e impulsar diplomados y cursos para el área rural, con la EGPP”.
Representante de OSC

Hallazgo 13. UNICEF Bolivia ha contribuido a alcanzar la implementación de los CEPAT en todos los departamentos del país. Su contribución ha logrado también adaptarse a diferentes contextos y a cambios normativos en el marco legislativo del país.

Con el apoyo de UNICEF-Bolivia, en el año 2007, se instala el primer CAT en el Departamento de La Paz y bajo la instancia del SEDEGES de dicho departamento. A solicitud de las SEDEGES, en el marco del II Encuentro de la REDNAGES, y siempre con el apoyo de UNICEF, se decidió incluir en los CAT servicios de prevención, nacen de esta manera los CEPAT en el 2011.

“Es interesante lo que pasó con el servicio, pues de tener un enfoque en atención, pasó a un enfoque integral en toda Bolivia, es decir cuentan con un enfoque en atención y prevención de la violencia, llegando a tener incluso, dos equipos de trabajo, uno de atención y otro en prevención”. Equipo UNICEF-Bolivia

Durante el período del CPD 2013-2017, hasta el año 2016, se contaba con los CEPAT de Oruro, Tarija⁶¹, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Trinidad, Riberalta y Cobija. Mas adelante se instalaron los servicios de Riberalta, Cobija, Rurrenabaque, Yacuiba y Cochabamba El primer CAT, el de La Paz, cerró temporalmente sus operaciones en el año 2015, para reabrirse nuevamente en el año 2018, coincidiendo con el cambio de gestión de Gobierno Departamental.

Actualmente el CEPAT es un servicio en activo en nueve departamentos del país, en todos ellos y según los actores consultados, dicho servicio ha tenido una excelente acogida en las respectivas instancias departamentales. Inicialmente UNICEF-Bolivia se planteó apoyar la instalación de los CEPAT en solo tres departamentos del país, pero dado el éxito y su buena instalación y acogida, decidió apoyar el funcionamiento de estos servicios en todos los departamentos del territorio boliviano. Según información aportada por diferentes personas consultadas, el modelo del CEPAT se ha adaptado a cada departamento, a cada realidad o contexto donde se ha implementado, así como también ha señalado su importancia.

Es importante señalar que los CEPAT son un servicio de atención especializada de VCI y en concreto, aborda una manifestación específica de la VbG, la violencia sexual contra NNA. La atención es ambulatoria, sin necesidad de institucionalizar a los NNA víctimas de VbG y/o agresiones sexuales.

En concreto, UNICEF-Bolivia ha apoyado la instalación y gestión de los CEPAT a través de: (1) apoyo en la elaboración de un manual operativo, (2) procesos de capacitación a los equipos de profesionales de los CEPAT, (3) equipamiento de las instalaciones de todos los CEPATS, además, de la instalación de cámaras Gesell en los CEPAT de Tarija, Oruro, Potosí y La Paz (4) provisión de metodologías y materiales pedagógicos para prevención de la VCI

Con el acompañamiento de UNICEF-Bolivia, los SEDEGES visibilizaron la importancia de trabajar en prevención y atención para el funcionamiento de los CEPAT. Desde esta OP, se apoyó con el diseño de organigramas y manuales operativos de los CEPAT. También con materiales didácticos para la prevención de VC.

La predisposición de los SEDEGES fue muy favorable al contribuir con los recursos humanos e inscribirlos en los planes departamentales y en los presupuestos para su apertura y funcionamiento. Algo similar ocurrió anteriormente con las DNA, cuando UNICEF apoyó su instalación en municipios donde no existían.

Durante este ejercicio de evaluación-país, varios actores consultados han afirmado que una de las principales contribuciones de UNICEF-Bolivia en la instalación y puesta en marcha de los CEPAT, ha sido el apoyo para la instalación de cámaras *Gesell* (ver cuadro 9). Para ello, la OP coordinó este trabajo con la Fiscalía General del Estado.

“En casi todos los casos, las primeras cámaras Gesell instaladas fueron apoyadas por UNICEF”. Ex funcionaria de la Fiscalía.

⁶¹ En el Departamento de Tarija, existían además dos servicios tipo CAT en los municipios de Bermejo y Yacuiba, pero en ese año, 2016, no existía una coordinación adecuada entre el servicio de la capital, Tarija y estas ciudades.

Además, en el año 2012, UNICEF-Bolivia apoyó también la elaboración y publicación de la “*Guía de uso de la cámara Gesell*” conjuntamente con la Fiscalía General del Estado. Con la incorporación de las cámaras *Gesell* en los CEPAT, éstas dejaron de ser únicamente un recurso de uso en el ámbito forense, para ser incluidas también en el ámbito social y de atención terapéutica. Incluso, en algunas ciudades bolivianas, como es el caso de Oruro, solo existe una cámara *Gesell*, que es la del servicio de CEPAT, por lo que las instancias judiciales tienen que, obligatoriamente, coordinarse con estos servicios para tener acceso a la cámara. Sin embargo, se informó al equipo de evaluación que esta cámara *Gesell* de Oruro presenta actualmente un equipamiento algo obsoleto.

Cuadro 9. Cámara *Gesell*

La Cámara *Gesell* es un ambiente especialmente acondicionado que permite la realización de entrevistas a las víctimas y testigos. Está conformada por un vidrio unidireccional o de visión unilateral que divide al ambiente en dos salas, las mismas que son denominadas como sala de observación y sala de entrevista. La sala de observación cuenta con un equipo de audio y video para la grabación de las entrevistas, un micrófono intercomunicador y mobiliario para las personas que observarán el acto a desarrollarse. La sala de entrevista por su parte cuenta con un micrófono imperceptible, una cámara de filmación y mobiliario adecuado para las víctimas o testigos que participaran en el acto a desarrollarse

“Guía de uso de la Cámara *Gesell*”, Fiscalía General del Estado, Bolivia (2012).

El nivel de desarrollo de los diferentes CEPAT es muy diverso y varía en cada uno de éstos. Así, aunque el equipo técnico de un CEPAT debería estar conformado por 8 personas (4 en el área de prevención y 4 en el área de atención), esto no se cumple en todos ellos. Existen momentos de la implementación de los CEPAT donde funcionan con muy poco personal, como puede ser el caso del CEPAT de Oruro que cuenta sólo con una persona con funciones atribuidas tanto en el ámbito de prevención como en el de atención. El CEPAT de Potosí también tiene algunos déficits en términos de equipo técnico, actualmente trabajan dos personas, quienes se dividen las áreas de prevención y atención. Por otro lado, los CEPAT de La Paz, Cochabamba, Beni, Pando y de Santa Cruz cuentan con los recursos humanos necesarios para cada línea de acción. En general, el trabajo que lleva a cabo los CEPAT requiere de un equipo multidisciplinar y al completo, la falta de recursos humanos limita las potencialidades que ofrecen los CEPAT en la lucha contra la violencia sexual que sufren NNA en Bolivia.

El apoyo de UNICEF-Bolivia a los CEPAT es innegable y así ha sido reconocido por las personas consultadas, pero también reclaman un seguimiento técnico y acompañamiento más continuo por parte de esta OP. Sobretodo, en los CEPAT instalados en aquellas ciudades más alejadas de los principales núcleos urbanos del país, como son La Paz y Cochabamba.

Por último, es importante mencionar también que, tal y como se ha descrito anteriormente en el año 2014 se aprueba el nuevo CNNA, Ley N° 548. Este nuevo marco jurídico significó grandes avances en materia de atribuciones, funciones y garantías para NNA. Concretamente tanto en materia de protección de la infancia como de VCI, son especialmente importantes los artículos 154, 155 y 156, ya que para respaldan y refuerzan el establecimiento y servicios que ofrecen los CEPAT y los CAT (ver cuadro 10). Con la aprobación del nuevo CNNA se crearon condiciones muy favorables para el desarrollo de los CEPAT y CAT en concreto, pero también se creó un contexto más conveniente y adecuado para la protección de NNA. Se apoyó, además, la redacción del

protocolo del Ministerio Público, instrumento que se obliga a su creación por mandato del Artículo 154 de la CNNA.

Cuadro 10. Código NNA 2014

ARTÍCULO 154. *(Vinculado con atención especializada a víctimas y testigos de delitos).* El Ministerio Público mediante sus unidades especializadas y el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional a través del Sistema del Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima (SEPDAVI), en el marco de sus competencias, atenderán a la niña, niño o adolescente que fuera víctima o testigo de delitos, para su recuperación psico-afectiva, brindando:

- (a) Tratamiento especializado respetuoso, con calidad y calidez, bajo condiciones de reserva, confidencialidad, en su lengua materna o lenguaje apropiado y con la asistencia de un equipo multidisciplinario; y
- (b) La aplicación de protocolos de atención y rutas críticas oficiales, tomando en cuenta también el anticipo de prueba para evitar la re-victimización.

ARTÍCULO 155. *(Vinculado con la obligación de denunciar)* Todas las personas, sean particulares, servidoras y servidores públicos, que tengan conocimiento de hechos de violencia en contra de las niñas, niños o adolescentes, están obligados a denunciarlos en un plazo máximo de veinticuatro (24) horas de conocido el hecho, ante las Defensorías de la Niñez y Adolescencia o cualquier otra autoridad competente.

ARTÍCULO 156. *(Vinculado con programas permanentes de prevención y atención).*

- (a) En todos los niveles del Estado, se deberá contar con programas permanentes de prevención y atención de la violencia contra la niña, niño o adolescente.
- (b) El Ministerio Público, Juezas y Jueces Públicos de Niñez y Adolescencia, están obligados a coordinar con las instancias que correspondan, el desarrollo de acciones especiales que eviten la re-victimización de la niña, niño o adolescente.
- (c) Ante la ausencia de las instancias descritas en el Parágrafo anterior del presente Artículo, se podrá acudir a las autoridades indígena originario campesinas, quienes según el caso deberán remitir la denuncia ante las instancias competentes.

Teniendo en cuenta la cronología de los CEPAT anteriormente mencionada, es importante remarcar que este servicio se inició en un marco jurídico precedente al actual (Ley N°584/14) y que, en cualquier caso, éste no sólo se ha mantenido, sino que este nuevo marco jurídico ha reforzado y consolidado los servicios ofrecidos por los CEPAT.

Hallazgo 14. El nivel de implementación de los CEPAT y/o CAT se ha alcanzado a pesar de la escasa participación del ente rector y de no contar con una mención específica del servicio de CEPAT y/o CAT en el marco legal boliviano.

El actual marco legislativo de Bolivia reafirma su compromiso y obligación para tomar todas las medidas legislativas, administrativas, educativas y de cualquier otra índole para garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de NNA. El desafío ahora está en implementar la norma, planes, programas y voluntad política de toda la arquitectura institucional en materia de protección de la niñez y adolescencia en el país. Arquitectura que es importante desplegar a todos los niveles, tanto central como departamental y municipal.

Así, en la organización institucional para la protección de la niñez y la adolescencia en el país, un aspecto fundamental es el ente rector del SIPPROINA cuyas responsabilidades recaen directamente bajo el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. En este Ministerio, la atención a NNA está organizada a través del Vice Ministerio de Igualdad de Oportunidades, donde, a su vez, está ubicada la Dirección General de Niñez y Personas Adultas Mayores. En esta evaluación-país se han evidenciado debilidades en el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional en términos de coordinar y articular el SIPPROINA, en el apoyo a los municipios y gobiernos departamentales y la articulación de sus servicios dirigidos a la NNA tal como lo mandata el CNNA. Así como también debilidades en la Dirección General de Niñez y Personas Adultas Mayores para apoyar técnicamente los servicios que ofrecen los CEPAT, sobretudo en cuanto a supervisión control de calidad.

A nivel departamental y municipal, también se han constatado algunas debilidades. El estudio “Mapeo de Defensorías de la niñez y adolescencia”⁶², estudio apoyado por UNICEF-Bolivia, señala que existen algunas limitaciones a nivel técnico, tanto en los niveles departamentales como en los municipales, y limitada planificación que permita trabajar más allá del corto y mediano plazo. Algunos de los hallazgos preliminares de este mapeo son⁶³:

- Los equipos de las DNA y el SLIM están fusionados, por lo que atienden tanto a NNA, mujeres y personas con discapacidad.
- Alta rotación de los equipos de trabajo ya que aproximadamente, el 70% del personal es eventual y/o consultor, lo que limita la estabilidad del personal.
- Escasos procesos de capacitación y/o formación. Solo 1% del personal ha participado en formaciones, en su mayoría realizadas por ONGs, UNICEF-Bolivia o el Estado Plurinacional de Bolivia.
- Debilidades en las herramientas y materiales de prevención. Limitado conocimiento por parte del cuerpo de la abogacía del CNNA 2014 u otras normas jurídicas vinculantes del país. Por otro lado, el equipo de psicólogos/as no cuentan con test y/o pruebas especializadas relacionadas con la VCI, VbG y violencia en general.
- Limitado equipamiento mínimo para el correcto funcionamiento de las DNA.
- Sobrecarga de trabajo en materia de atención, saturación en la atención de casos y sobre todo, con las tareas vinculadas con las asignaciones familiares. Esta sobrecarga limita el tiempo dedicado al ámbito de prevención.
- Debilidades en la planificación de las DNA.
- Sobrecarga de trabajo en las DNA ubicadas en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.
- Poca articulación con el sistema judicial ni entre las mismas DNA, creando en la mayoría de casos, enfoque de trabajos completamente aislados.
- De total de municipios de Bolivia (337), las DNA están presentes en 312.

⁶² Diagnóstico del estado de situación de las DNA en Bolivia. Se trabajó con una muestra de 72 municipios, donde se incluyeron principalmente aquellos con mayor afluencia turística, mayor población, mayor vulnerabilidad y pueblos indígenas originarios. Se analizó también la calidad y eficiencia de los equipos de trabajo en las DNA.

⁶³ Estos resultados no han sido publicados aún en el momento de elaboración de este informe. Estos datos fueron facilitados por el consultor responsable del estudio.

Otro aspecto que considerar es la inversión focalizada en violencia desde el Estado Plurinacional de Bolivia. Esta debe ser evaluada y/o medida. UNICEF-Bolivia actualmente esta encarando un estudio sobre inversión del Estado en VCI, ya que ha identificado la necesidad de contar con información detallada sobre cuanto se invierte en atención a la VCI y cuanto se debería invertir en un escenario ideal, con todos los servicios en funcionamiento y en condiciones óptimas.

Hallazgo 15. El CEPAT está contribuyendo a generar cambios para la erradicación y lucha de la violencia infantil en Bolivia. De todos modos, se evidencia que los CEPATS han focalizado más su abordaje en el trabajo de atención frente al de prevención.

Con la instalación de los CEPAT en todo el territorio de Bolivia, se ha logrado que NNA víctimas de VCI y de VbG, puedan acceder a un apoyo y acompañamiento psicoterapéutico integral, más allá del ámbito forense. Los servicios que el CEPAT ofrece se basan en un enfoque social y sistémico que acompaña a la víctima, desde todas las esferas, para así poder re-encaminar su vida e intentar reparar el daño que la agresión ha causado. Para ello, y tal y como se ha mencionado anteriormente, el CEPAT organiza el servicio en dos grandes áreas: una en prevención y la otra en atención. Esto significa que tiene dos grandes grupos de población beneficiaria a quienes van dirigidos los servicios, por un lado, las víctimas de violencia sexual, que acceden a la atención terapéutica, y por otro, NNA en general que acceden a la acción preventiva.

En el marco de esta evaluación-país y durante el trabajo de campo, se demostró que la atención terapéutica se caracteriza por tener una alta demanda, lo que genera, en muchos casos, un cierto detrimento en la acción preventiva. Según las personas consultadas, y teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto a recursos humanos implicados en estos servicios, los esfuerzos de los equipos técnicos de los CEPAT se focalizan más en la atención, quedando en un segundo plano las acciones de prevención, salvo en los CEPAT que se caracterizan por tener un mayor nivel de desarrollo, como los de La Paz y Santa Cruz. Los CEPAT de Cochabamba, Beni, Pando también cuentan con acciones en atención y prevención. Pero en el caso del CEPAT del Beni, por ejemplo, se informó que la cantidad de casos de atención demanda mucho tiempo en desmedro de las acciones de prevención.

Por otro lado, el equipo de UNICEF-Bolivia relata además que se están llevando a cabo importantes avances en el ámbito educativo. En este sentido, se está promoviendo la detección de casos de VCI en el entorno escolar. Este trabajo muestra la intersectorialidad de la temática en otros componentes de la OP, más allá del de protección. Muestra de ello son los resultados planteados en el actual CPD bajo el componente de educación y como se están llevando a cabo estas acciones en el ámbito escolar como ejemplo de actividades relacionadas con la prevención de VCI. En esta línea, es importante señalar el “Protocolo de prevención, actuación y denuncia en casos de violencia física, psicológica y sexual en unidades educativas y centros de educación especial” en materia de VCI, que la OP ha elaborado en el ámbito educativo con el Ministerio de Educación en el año 2018. Nuevamente, es relevante destacar aquí el marco jurídico de Bolivia. En el CNNA 2014 se establece la importancia de llevar a cabo acciones de prevención de la VCI en el ámbito educativo.

Cuadro 11. Código NNA 2014

ARTÍCULO 150. La protección a la vida y a la integridad física y psicológica de los miembros de la comunidad educativa, implica la prevención, atención y sanción de la violencia ejercida en el Sistema Educativo del Estado Plurinacional de Bolivia, con la finalidad de consolidar la convivencia pacífica y armónica, la cultura de paz, tolerancia y justicia, en el marco del Vivir Bien, el buen trato, la solidaridad, el respeto, la interculturalidad, la interculturalidad y la no discriminación entre sus miembros.

Por último y en cuanto al impacto en NNA que han sido beneficiados/as por los servicios de los CEPAT, esta evaluación-país no ha podido recabar evidencia suficiente que permita detallar cambios a este nivel. De hecho, durante el trabajo de campo, las personas consultadas mencionaron que existe poca incidencia aún en NNA, ya que refirieron que los casos no disminuyen.

Hallazgo 16. En cuanto a la calidad del servicio de los CEPAT se han identificado aspectos a mejorar, relacionados tanto con los servicios de terapia como también con las actividades de prevención.

Teniendo en cuenta la sensibilidad y complejidad de la realidad abordada por los CEPAT y/o CAT, y en general cualquier iniciativa de lucha contra la VCI, un aspecto muy importante es la calidad con que se implementa ese servicio⁶⁴. Esto es, porque se trata de reparar daños producidos en NNA causados por agresiones, por abuso sexual que, en la mayoría de los casos, son perpetrados por personas del entorno cercano a NNA. Durante el trabajo de campo, todas las/los profesionales de los CEPAT y de los CAT afirmaron desarrollar las terapias desde un enfoque sistémico. Este enfoque se basa en el supuesto que las problemáticas son multi-causales y así deben ser comprendidas y abordadas desde un contexto sistémico que incluye intervenir en niveles múltiples a través de procesos cognitivos, emocionales, conductuales, así como también desde múltiples ámbitos, atendiendo las necesidades e intereses de NNA, pero también incluyendo trabajo con las familias, con escuelas y a nivel comunitario.

En este sentido, la puesta en marcha de los servicios de atención y terapia por parte del personal de los CEPAT implica un importante desgaste emocional que incluso, en algunos casos, tiene una alta probabilidad de desencadenar en un síndrome de *burnout*⁶⁵ u otras situaciones de estrés de similares características. El agotamiento extremo, ya sea físico, como emocional y/o mental tiene un efecto directo en la calidad del servicio de terapia que ofrece cada uno de los y las profesionales que trabajan en los CEPAT y en los CAT. Así, se ha constatado que ninguno de los CEPAT cuenta con un servicio y/o apoyo para lo que se denomina “cuidado del cuidador/a”. Que consisten en los cuidados en cuanto a salud mental de los y las profesionales que trabajan en estos servicios. Estos se realizan de manera personal, a iniciativa de cada profesional.

Tampoco ninguno de los CEPAT y/o CAT cuentan con un servicio o apoyo de supervisión de casos para controlar la calidad de las terapias que se ofrecen. Las personas consultadas expresan la necesidad e importancia de contar con instancias o equipos de profesionales que acompañen

⁶⁴ “Una determinada iniciativa es más o menos eficaz según el grado en que cumple sus objetivos, teniendo en cuenta la calidad y la oportunidad, y sin tener en cuenta los costos” (Motate, 2000).

⁶⁵ “C. Maslach y S. Jackson lo definieron como un síndrome de cansancio emocional, despersonalización, y una menor realización personal que se da en aquellos individuos que trabajan en contacto con clientes y usuarios”.

y/o supervisen, e incluso lleven a cabo procesos de formación continua, para hacer un seguimiento de los casos atendidos. En este sentido, UNICEF-Bolivia tenía previsto llevar a cabo una formación especializada en terapias, pero finalmente no se pudo concretar ya que no existe este tipo de formación en el contexto boliviano (ausencia de un programa de formación específico en terapias para los casos de agresiones sexuales en NNA).

Por otro lado, y, en materia de prevención, las acciones que se realizan desde los CEPAT también deberían ser supervisadas y/o acompañadas. Sin embargo, esta evaluación-país no ha podido recabar evidencia suficiente que permita afirmar qué acciones de prevención están siendo adecuadas y eficaces, y cuáles son sus debilidades y/o fortalezas⁶⁶.

Por último, como se mencionaba en los hallazgos 5 y 6, se evidencian debilidades en la promoción de la participación protagónica de NNA y la integración del enfoque de género que afectan a la calidad del servicio.

5.4. SOSTENIBILIDAD-REPLICABILIDAD-ESCALABILIDAD

Hallazgo 17. Los CEPAT/CAT impulsados por UNICEF-Bolivia están siendo asumidos por los Gobiernos Autónomos Departamentales, lo que representa una garantía de cara a su sostenibilidad, si bien sujeta a la voluntad política y a condicionantes administrativos.

La asunción de los CEPAT por parte de los gobiernos departamentales ha resultado una estrategia acertada de cara a garantizar la gestión y sostenibilidad del servicio al contar éstos con más recursos y capacidades que los municipios. La gestión para la instalación del CEPAT lleva su tiempo ya que implica que el gobierno departamental lo incluya en su presupuesto y su estructura administrativa. Durante ese proceso burocrático el papel de UNICEF resulta fundamental a la hora de garantizar su gestión y su funcionamiento hasta la plena inclusión en el sistema público.

Hay dos cuestiones relativas a la sostenibilidad que preocupan al equipo de evaluación. Por un lado, la alta dependencia de la voluntad política de los Gobiernos Autónomos Departamentales de turno, de su nivel compromiso político y presupuestario y de la coyuntura administrativa en cada uno de ellos, ya sea a nivel de la instalación de los CEPAT como en su institucionalización. Esta dependencia puede representar una dificultad para su sostenibilidad en el tiempo y su institucionalización. Un ejemplo de ello es lo ocurrido con el primer servicio de atención instalado en La Paz, que en el año 2015 cerró sus puertas por decisión de la máxima autoridad departamental.

Por otro lado, como se mencionaba, el CNNA hace mención a la necesidad de un servicio de atención a NNA víctimas de violencia, y de violencia sexual en particular, pero no incluye ninguna mención explícita a los CEPAT ni ninguna especificación sobre quién o qué instancia debe dar la asistencia terapéutica a las víctimas. Esta ausencia de mención preocupa tanto al equipo de UNICEF como a algunos de los informantes consultados, particularmente a los funcionarios/as de CEPAT y SEDEGES. El hecho de que no sea mencionado en el marco legal de

⁶⁶ Se informó que en el nuevo ciclo de cooperación, se están elaborando líneas de base y estrategias de prevención locales, que cuentan con indicadores para medir el impacto de las acciones de prevención de la violencia. Si bien no hay evidencias aún en el momento de esta evaluación, la OP está tomando acción en esta materia y en concreto, está trabajando con los CEPAT de Pando y Cochabamba.

una manera explícita no obliga a los Gobiernos Departamentales a instalar el servicio y queda sujeto a la voluntad política de cada Gobernación.

Hallazgo 18. El desarrollo que han tenido los CEPAT-CAT demuestra que es un modelo replicable en el contexto boliviano, que puede sostenerse en el tiempo habiendo resistido a cambios en las autoridades, tanto en el ámbito departamental como municipal.

El hecho de que los CEPAT se hayan instalado en los 9 departamentos de Bolivia, permite concluir que la replicabilidad del modelo de atención de los CEPAT es viable e incluso recomendable, dada su pertinencia anteriormente mencionada. Los CEPAT incluso, se han expandido a otras ciudades más allá de la capital departamental, como es el caso de los departamentos de Beni, Tarija, La Paz y Pando.

Sin embargo, se debe aclarar que la replicabilidad debe ajustarse a las condiciones de instalación del servicio indicadas en su diseño. De los datos extraídos durante la visita de campo y de lo mencionado en el propio manual operativo del CEPAT (2016), la replicabilidad de este servicio debería darse con estos mínimos:

1. Se necesita contar con recursos humanos formados en materia de atención sistémica para NNA víctimas de violencia sexual, como manifestación de VbG, por un lado, y para las acciones de prevención, por otro. Junto con la formación, el compromiso y apropiación de los métodos de trabajo se logra en los equipos que tienen continuidad y baja rotación. Este es el caso por ejemplo del Departamento de Santa Cruz, donde fueron los propios equipos los que gestionaron la inclusión del Programa en la Planificación Departamental y por lo tanto, en su presupuesto.

La movilidad del personal es una dificultad con la que se encuentran constantemente las instancias de protección del SIPPROINA, particularmente las DNA y los CEPAT. La movilidad afecta a la calidad del servicio siendo una problemática que ha sido mencionada prácticamente por todos los actores del SIPPROINA consultados. El problema es identificado especialmente en las DNA, lo que afecta a las NNA víctimas que ven retrasados sus procesos judiciales por causa de la movilidad del personal de la DNA. En el caso de los CEPAT, la insuficiencia de recursos humanos, incluyendo que no hay oferta de profesionales en áreas sociales y humanísticas en regiones alejadas de las principales ciudades, afecta que se pueda implementar las dos líneas de acción de los CEPAT, lo preventivo y lo terapéutico.

De cara a la continuidad de los recursos humanos es importante desarrollar incentivos relacionados que favorezcan la permanencia laboral, ya que la alta rotación no sólo tiene que ver con la corta duración de los contratos sino con que el personal busca mejores alternativas salariales.

Además, los actores del SIPPROINA consultados, mencionan la idoneidad de seguir insistiendo con las capacitaciones del personal, independientemente de que luego abandonen la institución ya que por lo general estos profesionales siguen trabajando en el ámbito social, así que la formación no sería en vano. En cuanto a cómo afrontar los efectos que la rotación del personal tiene en la atención a los NNA no hubo respuestas.

2. Infraestructura y equipamiento. Se hace necesaria una infraestructura mínima que garantice el funcionamiento apropiado del CEPAT. Lo mínimo es una oficina para recepción de los y las beneficiarias, al menos una sala de terapia, pudiendo llegar a ser insuficiente, y una sala de espera.

El equipamiento adecuado incluye una ambientación apropiada para los y las NNA con ciertas comodidades, materiales didácticos, reactivos, etc., propios de las terapias para casos de VbG. En caso de contar con una cámara *Gesell*, esta debe mantenerse con todas las condiciones de calidad que requieren. La cámara, en concreto, demanda una importante cantidad de recursos para su instalación y para su mantenimiento. A modo de ejemplo, se ha informado al equipo evaluador que la cámara *Gesell* de Oruro tiene un equipamiento que ya está obsoleto⁶⁷. De los 4 CEPAT que se han visitado, el de La Paz es el mejor equipado y el que presenta un mejor mantenimiento. El que se encuentra en condiciones más precarias es el de Trinidad, en Beni. Según los documentos analizados, el CEPAT de Santa Cruz también es un centro que puede servir de referencia en cuanto a infraestructura y funcionamiento.

Los estudios de las determinantes de la violencia en los departamentos, es una iniciativa implementada en Santa Cruz que se replicó en los departamentos de Beni y Pando, esto es fundamental para tener una visión de las características de la VbG y la VCI en cada departamento y orientar así la acción preventiva, sobre todo.

6. CONCLUSIONES

6.1 PERTINENCIA

1. La problemática de las agresiones sexuales a NNA en Bolivia es preocupantemente grave, siendo una de las más altas en la región de Sudamérica. Ello, requiere de una atención especializada que no existía antes que los CAT, posteriormente CEPAT, se establecieron en el año 2007 a instancias de UNICEF-Bolivia. Estos servicios cubren un vacío que existía en materia de atención a NNA víctimas de agresiones sexuales, desde un enfoque psico-social. El servicio CEPAT cubre una necesidad muy sentida, dirigida a situaciones de vulneración de derechos que afectan a NNA de toda Bolivia. También, cabe señalar que este servicio se enmarca en las normativas nacionales de Bolivia e internacionales en materia de VCI y de VbG. Los servicios CEPAT y CAT impulsados por UNICEF- Bolivia en el marco de sus acciones en VCI han demostrado ser sumamente pertinentes (*Vinculada con el hallazgo 4*).
2. Más allá de los CEPAT, en general se ha constatado que las acciones propuestas por UNICEF-Bolivia en materia de VCI además de estar alineadas a los marcos normativos y programáticos del Estado Plurinacional de Bolivia, se han fortalecido a través del apoyo para la reformulación del CNNA, así como también en la elaboración de protocolos para la prevención, actuación y denuncia de casos de VCI y VbG (*Vinculada con los hallazgos 1, 2 y 10*).

⁶⁷ Se aclara que para un centro terapéutico no es indispensable una cámara *Gesell*. Pero si se cuenta con una, esta debe estar a la altura de los estándares de calidad.

3. Tanto las acciones centradas en el fortalecimiento del SIPPROINA como las vinculadas con la EGPP, principalmente la Estrategia de Formación para agentes del SIPPROINA, se consideran también pertinentes y necesarias. La oferta de capacitación contempla una estructuración adecuada a las necesidades de formación del sector que trabaja en derechos de la niñez y de la adolescencia. No obstante, se debe avanzar de cara a profundizar algunos aspectos, como los relacionados con formación especializada para la aplicación de terapias a NNA víctimas de VbG, así como módulos de formación en temas de género y participación infantil (*Vinculada con el hallazgo 12*).
4. Asimismo, se ha identificado lagunas importantes en cuanto a la promoción de la participación de NNA o en la formación de facilitadores/as para esta área. En cuanto a la promoción de la participación de NNA, el trabajo de UNICEF-Bolivia es aún incipiente, se observa una necesidad de articular esto con acciones en materia de protección, y particularmente, con prevención de VCI (*Vinculada con el hallazgo 5*).
5. El equipo de evaluación ha identificado debilidades considerables en cuanto a una rigurosa y sistemática integración del enfoque de género en las acciones relacionadas con la VCI y la VbG. Los planes de formación apoyados por esta OP no incluyen módulos específicos vinculados con las normas sociales de género que sustentan, naturalizan y toleran la VCI y/o en materia de planificación con enfoque de género VCI (*Vinculada con el hallazgo 6*).

6.2. EFICIENCIA

6. El equipo de evaluación ha evidenciado que la ejecución de las acciones planificadas en VCI/VbG son eficientes. En particular, en lo que se refiere a la instalación de los CAT y CEPAT. Esto en cuanto la consecución de resultados previstos en el CPD 2013-2017, considerando los recursos invertidos, tanto humanos, como materiales y/o económicos (*Vinculada con el hallazgo 7*).
7. En cuanto a las alianzas, se constata que existe una coordinación débil con el ente rector, el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Éste no ha asumido el rol de fortalecimiento del SIPPROINA. El ejemplo que se toma como indicador ha sido la discontinuidad de la REDNAGES, una vez que UNICEF-Bolivia dejó de apoyar esta instancia de articulación, el trabajo y dinámica de la REDNAGES se vio afectada. Otro indicador que ha confirmado la presente evaluación-país ha sido la ausencia del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional en los servicios CEPAT, quién no ha asumido ningún tipo de responsabilidad al respecto y, no por lo tanto, tampoco ha acompañado el desarrollo de dicho servicio. Por último, se reflejan debilidades en cuanto a la articulación entre las acciones desarrolladas por las EPI y los CEPAT (*Vinculada con el hallazgo 8*).
8. Por otro lado, la presente evaluación-país ha constatado también que las alianzas más exitosas de UNICEF-Bolivia en materia de VCI han estado con los Gobiernos Departamentales, principalmente, pero también con la EGPP, con el Ministerio Público, con el Viceministerio de Seguridad Ciudadana y últimamente, con el Ministerio de Educación (*Vinculada con el hallazgo 8*).

9. En lo referente a la articulación y coordinación con las OSC, el ejercicio de evaluación ha constatado debilidades importantes en términos de diálogo constante en materia de VCI, búsqueda de sinergias y/o complementariedades, etc. *(Vinculada con el hallazgo 8)*
10. El nuevo enfoque matricial de planificación de acciones ayuda a integrar mejor las acciones de los distintos componentes de UNICEF-Bolivia *(Vinculada con el hallazgo 7)*.

6.3. EFICACIA

11. Los servicios de CEPAT están presentes en los nueve departamentos de Bolivia, aunque existen disparidades entre ellos en términos de equipamiento y recursos humanos. La evaluación-país ha evidenciado que está pendiente avanzar términos de la calidad del servicio que los CEPAT ofrecen. En este sentido, se han demostrado limitaciones importantes en cuanto a la necesidad de evaluar las terapias que ofrecen los CEPAT para así, identificar las necesidades que se tienen al respecto. Asimismo, es importante señalar que todos los equipos de trabajo de terapia de los CEPAT y CAT han expresado la necesidad de contar con apoyo en el ámbito de “cuidado del cuidador”, sobre todo en la supervisión de casos *(Vinculada con el hallazgo 16)*.
12. En materia de prevención de las acciones que se realizan desde los CEPAT, también se han identificado algunos déficits sobre todo en cuanto a la supervisión y en cuanto a su vinculación con procesos de promoción de la participación de NNA. Durante esta evaluación-país se ha evidenciado que las actividades de prevención dirigidas a NNA implementadas por los CEPAT, se realizan, principalmente con entidades educativas. No se consideran otros espacios de concurrencia de NNA, como por ejemplo los Comité de NNA a nivel municipal y/o departamental *(Vinculada con el hallazgo 15)*.
13. Esta evaluación-país ha comprobado que los cambios y adecuaciones institucionales más relevantes se han alcanzado en el ámbito de los Gobiernos Departamentales y Municipales, sobre todo con el trabajo llevado a cabo para la instalación de los servicios CEPAT y la instalación de las DNA. Sin embargo, se han demostrado también debilidades importantes en términos de liderazgo y/o involucramiento del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional *(Vinculada con los hallazgos 13 y 14)*.
14. El equipo de evaluación ha observado un esfuerzo de UNICEF-Bolivia en la instalación de las instancias de protección del SIPPROINA, no así esfuerzos vinculados en acompañar procesos de empoderamiento con NNA. Esto, a pesar de que según el marco normativo del país, cuya redacción fue apoyada por UNICEF, se garantiza la participación de NNA a través de los Comités de NNA, cuyas funciones y actividades presentes en los planes municipales, departamentales y nacionales *(Vinculada con el hallazgo 5)*.

6.4. SOSTENIBILIDAD-REPLICABILIDAD-ESCALABILIDAD

15. El equipo de evaluación confirma que la falta de una mención explícita en el CNNA es considerada como una amenaza para la sostenibilidad de los CEPAT. Sin embargo, también ha evidenciado que la instalación de los CEPAT ha ido progresando de forma satisfactoria. Aunque es importante señalar que la instalación y sostenimiento del CEPAT depende de la voluntad política de la máxima autoridad departamental *(Vinculada con los hallazgos 14 y 17)*.

16. La difusión del servicio de los CEPAT es insuficiente, dar a conocer el servicio en cada una de las localidades donde se implementa podría ayudar a su sostenibilidad. Dar a conocer la cantidad de casos atendidos en terapias y la cantidad de personas sensibilizadas podría ayudar a que el servicio sea más valorado por la población y de esa manera exigir su permanencia y la calidad del mismo (*Vinculada con el hallazgo 18*).

7. LECCIONES APRENDIDAS

- A. Cualquier sistema nacional de protección debe contar con un ente rector público que asuma las funciones de liderazgo y coordinación entre los diferentes actores que participan, tanto públicos como privados, y a todos los niveles, nacional, departamental y municipal. Este ente rector tiene que contar con un apoyo político firme y con las capacidades suficientes para garantizar que NNA reciban el servicio de la mejor manera posible, integrando siempre enfoque de género, derechos humanos y enfoque intercultural, si procede.
- B. La actual alineación de los marcos normativos de Bolivia a los estándares internacionales y/o regionales presenta una coyuntura inmejorable para fomentar la participación de NNA. Así el establecimiento de los Comités de NNA, tal y como especifica el CNNA, ofrece una oportunidad para ampliar las acciones de prevención y de cambio cultural en la lucha por la erradicación de la VCI como fenómeno estructural.
- C. En un servicio de atención a NNA víctimas de violencia, el monitoreo de la calidad del servicio de terapia es muy importante, ya que implica procesos muy complejos y que afectan profundamente a los/as NNA afectados/as. En este sentido, es fundamental promover la participación de los/as NNA de cara a mejorar la calidad del servicio y, por otro lado, es también clave garantizar un acompañamiento psico-social continuo al personal responsable del apoyo terapéutico.
- D. Los procesos de instalación de servicios para la promoción y protección de NNA son estrategias a largo plazo que dependen de la combinación de muchos factores: por un lado, la voluntad y el compromiso político de las autoridades gubernamentales a todos los niveles, desde el nivel central, hasta el municipal, pasando también por el nivel departamental. Por otro lado, dependen de la posibilidad de generar redes para involucrar a otros actores con incidencia y capacidad para reivindicar una prestación del servicio con calidad y calidez, así como también de la capacidad de comunicar el servicio a NNA y comunidades en general.
- E. Es fundamental que los servicios para la promoción y protección de NNA estén respaldados por un marco legal que los incluya de forma específica, cuenten con equipos de profesionales con especialidad en la temática a abordar, así como también que cuenten con una inversión suficiente y permanente que garantice, no sólo el sostenimiento del servicio sino también su capacidad de innovación.
- F. El nuevo enfoque matricial de planificación de UNICEF es considerado una buena práctica ya que este modelo se ajusta más a un enfoque de derechos, con una visión más integral del NNA.

8. RECOMENDACIONES

A continuación se presenta una serie de recomendaciones que se desprenden de las principales conclusiones de esta evaluación-país. Cada recomendación indica las conclusiones con las que se relaciona, a quién va dirigida y una sugerencia de plazo de implementación. A nivel general, se recomienda también compartir los hallazgos y recomendaciones de esta evaluación-país con los actores con interés en la misma para así propiciar un proceso de reflexión y debate que, a su vez, pueda extraer aprendizajes y generar responsabilidades compartidas.

<p>RECOMENDACIÓN 1: El fortalecimiento del SIPPROINA para atender la VCI debe seguir siendo una prioridad para UNICEF-Bolivia.</p>	<p>DIRIGIDA A: UNICEF-Bolivia/SIPPROINA PLAZO: corto CONCLUSIONES: núm.3, núm.4, núm.7 y núm.13 PRIORIDAD: Alta</p>
<ul style="list-style-type: none"> - El ejercicio de evaluación ha constatado los avances realizados a nivel departamental y municipal. Sería recomendable que UNICEF-Bolivia continúe sus esfuerzos en fortalecer el SIPPROINA a nivel del Gobierno Central, sobretodo focalizando el trabajo con el ente rector de la política de protección a NNA. - En la estrategia de fortalecimiento de capacidades que ha apoyado UNICEF-Bolivia a través de la EGPP, es importante que se incluyan módulos específicos de formación en participación de NNA y en enfoque de género. En este sentido sería interesante realizar una alianza con el Instituto Interamericano del NNA (IIN) que tiene cursos ya elaborados y probados en el tema de participación y que son implementados a distancia. - En el contexto de SIPPROINA, donde confluyen una gran variedad de actores con diferentes niveles de capacidad y experiencia, sería importante buscar alianzas y complementariedades, así como también fortalecer la articulación y la cooperación entre los actores involucrados. Este fortalecimiento y búsqueda de alianzas debería de darse a todos los niveles, tanto central, como departamental y municipal. 	
<p>RECOMENDACIÓN 2: Fortalecer la estrategia de abogacía de UNICEF-Bolivia para la incidencia en marcos legales y políticos del país.</p>	<p>DIRIGIDA A: UNICEF-Bolivia PLAZO: medio CONCLUSIONES: núm.2 PRIORIDAD: Media</p>
<p>Sería importante también fortalecer las acciones de UNICEF-Bolivia a nivel de incidencia en marcos legales y políticos para consolidar el respaldo normativo en relación con los CEPAT. Estos marcos normativos deberían ser lo más explícito posible con relación a los CEPAT a fin de generar compromisos firmes con relación a su puesta en marcha y su mantenimiento.</p>	

<p>RECOMENDACIÓN 3: Continuar con el apoyo de UNICEF-Bolivia a los CEPAT focalizando los esfuerzos en la mejora de la calidad de los servicios de atención terapéutica y de prevención.</p>	<p>DIRIGIDA A: UNICEF-Bolivia/CEPAT PLAZO: corto CONCLUSIONES: núm.11 PRIORIDAD: Alta</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Se recomendaría realizar un nuevo ejercicio de monitoreo de los servicios CEPAT y que éste se llevara a cabo a través de metodologías participativas de investigación-acción. De esta forma, el personal responsable del servicio tendría la oportunidad de expresar con mayor profundidad y sin intermediación las necesidades del servicio, así como también la ruta que se debe seguir para seguir creciendo. - Sería deseable la realización de acciones de control de calidad de los servicios que ofrecen los CEPAT, tanto a nivel preventivo como de atención terapéutica. Los siguientes esfuerzos de UNICEF-Bolivia con relación a los CEPAT deberían de orientarse a la calidad del servicio, recolectando evidencia y difundiéndola para dar cuenta de su pertinencia y necesidad. Asimismo, sería interesante llevar a cabo evaluaciones de satisfacción del servicio y de percepción por parte de la ciudadanía. - Se debería diseñar un medio económico y eficiente de supervisión de casos para la atención terapéutica de los CEPAT. En este sentido, se podrían explorar alianzas con la academia y-universidades del país. - El personal responsable de las terapias de los CEPAT necesitaría ser acompañado, sobre todo a nivel psicológico, de forma permanente, para que el desarrollo del trabajo no afecte a su salud mental y de esa manera no decaiga la calidad y calidez del servicio. 	

<p>RECOMENDACIÓN 4: Desarrollar una campaña de comunicación sobre los servicios ofrecidos por los CEPAT adaptando los mensajes a los diferentes actores con interés y responsabilidades en la materia de VCI, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil.</p>	<p>DIRIGIDA A: UNICEF-Bolivia/CEPAT/SEDEGES PLAZO: medio CONCLUSIONES: núm.16 PRIORIDAD: Media</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Sería importante realizar una campaña de comunicación estratégica, dirigida particularmente a ciertos actores claves en espacios de decisión en los diferentes niveles del Estado, así como también a líderes de opinión. Asimismo, sería interesante dirigir esta campaña a las OSC y comités de lucha contra la VbG de cada municipio y/o departamento donde se encuentran los CEPAT. Dicha campaña debería estar dirigida a consolidar el servicio en el imaginario de tales colectivos. - La finalidad de esta campaña de comunicación sería dar a conocer el servicio de los CEPAT con un triple objetivo: consolidar el servicio en el imaginario de los colectivos a los que se dirige, involucrar a los actores a los que se dirige la campaña en la mejora de la calidad del servicio y promover su expansión en cada departamento. A su vez, esta campaña podría también minimizar uno de los riesgos más importantes para la sostenibilidad de los CEPAT, la dependencia de éstos ante la voluntad política para su financiamiento, fortalecimiento y expansión. 	
<p>RECOMENDACIÓN 5: Promover procesos de participación de NNA en los diferentes espacios creados alrededor del SIPPROINA con el fin de conseguir mayores compromisos de los distintos actores implicados en el sistema de protección.</p>	<p>DIRIGIDA A: UNICEF-Bolivia/NNA PLAZO: mediano CONCLUSIONES: núm.4, núm.12 y núm. 14 PRIORIDAD: Alta</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Dado el marco normativo de Bolivia, que contempla la participación de los NNA organizados, UNICEF podría utilizar esta promoción de la participación como una herramienta para la incidencia frente a autoridades locales y frente a Gobierno central. - Sería importante considerar incluir a los Comités de los/as NNA en las tareas y acciones de prevención de los CEPAT lo que supone tener en cuenta estos comités como aliados y considerarlos en el mapa de actores a la hora de realizar monitoreo, estudios, evaluaciones y planificaciones en materia de VCI. - Sería recomendable también apoyar y fortalecer a los comités de los/as NNA, mediante procesos de formación en donde se incluyan el enfoque de género a través de módulos formativos específicos sobre prevención de VbG, nuevas masculinidades y respeto mutuo entre pares. - La participación de los/as NNA, se identifica también como una línea de trabajo con potencial para incrementar la calidad de los CEPAT. En la medida que se vinculen procesos participativos con acciones de protección y de cambio en normas sociales de género se estará contribuyendo a mejorar la calidad del servicio. - Ser aconseja igualmente incorporar una visión de NNA como agentes de cambio en todos los componentes del CPD de UNICEF-Bolivia, así como también en cualquier marco y/o herramienta de planificación. 	

<p>RECOMENDACIÓN 6: Reforzar la estrategia de generación de evidencia y conocimiento vinculada con la VCI y la VbG.</p>	<p>DIRIGIDA A: UNICEF-Bolivia/CEPAT/Ente Rector PLAZO: mediano CONCLUSIONES: núm.16, núm.7 y núm. 13 PRIORIDAD: Media</p>
<p>Se recomienda mejorar la producción de estadísticas relacionadas con la VCI y VbG. Sería fundamental que cada CEPAT recolecte y sistematice datos desagregados por sexo, edad y demás variables que resulten interesantes para la conformación de evidencia, y que a su vez estos datos se consoliden a nivel nacional. En esta línea, sería recomendable que el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, como ente rector, acompañe esta iniciativa que incluso, podría ser liderada por la REDNAGES.</p>	
<p>RECOMENDACIÓN 7: Continuar con el apoyo en la lucha contra la VCI como fenómeno ampliamente extendido en el país y cuyos orígenes se encuentran en pautas culturales y normas sociales y de género y precisan de procesos de trabajo a largo plazo para generar cambios.</p>	<p>DIRIGIDA A: UNICEF-Bolivia/SIPPROINA/NNA PLAZO: largo CONCLUSIONES: núm.1 y núm. 3 PRIORIDAD: Media</p>
<p>En el trabajo de VCI sería recomendable aumentar la inversión e incrementar los esfuerzos en las acciones de prevención, siempre teniendo en cuenta la promoción activa de los/as NNA y acciones y estrategias innovadoras.</p>	
<p>RECOMENDACIÓN 8: Reforzar la incorporación del enfoque de género, en especial en aquellas intervenciones que implican atención directa a NNA.</p>	<p>DIRIGIDA A: UNICEF-Bolivia y UNICEF LACRO. PLAZO: corto CONCLUSIONES: núm.5 PRIORIDAD: Alta</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Las acciones de prevención (primaria y secundaria) de los CEPAT son un espacio muy apropiado para integrar el enfoque de género, en primer lugar en los equipos técnicos de los CEPAT y en segundo lugar con los NNA que acceden a las acciones de prevención. - Sería también recomendable fortalecer la coordinación y los vínculos entre los servicios dirigidos a las mujeres víctimas de violencia y los SLIM, DNA y CEPAT y/o CAT. - En cuanto a las acciones de UNICEF-Bolivia dirigidas específicamente a la VCI y/o VbG, sería aconsejable incrementar las acciones en entornos escolares que aborden la prevención de la VCI y la violencia sexual. Asimismo, y continuando con el enfoque de prevención, sería interesante realizar acciones en los CEPAT y/o CAT específicamente dirigidas a padres, madres y otros/as cuidadores/as. - Por último, sería altamente recomendable también incluir módulos específicos de formación relacionados con las desigualdades de género, y el enfoque de género en general, dirigidos a servidores/as de CEPAT y DNA. 	