

HV744
V422a

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
POSTGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE
AMERICA LATINA-CEPSAL
MERIDA-VENEZUELA**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE APLICACIÓN DEL
PROGRAMA NACIONAL DE ACCION PARA LA INFANCIA (1992-2000)
EN EL AREA DE PROTECCIÓN**

**Tesis de Grado para optar al título de
Magister Scientarum en Ciencia Política**

**SERBIULA
Tulio Febres Cordero**

**Pltgo. Heiddy Alejandra Sulbarán M.
Tutor: Dr. Víctor Martín Fiorino**

DONACION

A los niños de mi país que deambulan por las calles,
carentes de amor y abrigo, necesitados de protección.
A los corazones inocentes que nacieron en nuestra
tierra y que aún esperan que hagamos de sus vidas
algo mejor.

H. S.

AGRADECIMIENTO

A *Dios* por permitirme sentir a cada instante su presencia.

A mis *angelitos* que constantemente me acompañan y me dan la fortaleza para seguir adelante.

A mi Tutor, Dr. *Víctor Martín* por su dedicación y por sus enseñanzas. Simplemente, gracias por ser mi Maestro.

A mi querida morocha *Lorena*, gracias por estar, por darme ánimo, por ayudarme en la realización de mi proyecto. Este logro también es tuyo.

A *Reinaldo*, gracias por tus palabras, por tu cariño y por ser apoyo fundamental en mi vida.

A mi querida amiga *Wendy*, gracias por ayudarme y estar en los momentos que más lo he necesitado.

A mi compañera y amiga *Arelys*, gracias por el apoyo y la valiosa colaboración que me has dado.

A *Elbita* gracias por tus graciosas ocurrencias que hicieron que las horas de trabajo fueran más amenas.

A mis amigos *José Alfredo y Aigil*, gracias por estar en el momento preciso.

Gracias a todas las personas que de alguna manera me apoyaron todo este tiempo.

Dentro del estudio de la Ciencia Política y más concretamente dentro del estudio de la Democracia existe una falta de simetría en los que trabajan en estos temas: aquellos que escriben acerca de los Derechos de la Infancia también hablan acerca de la Democracia, en cambio aquellos que escriben acerca de la Democracia no mencionan los Derechos de los Niños.

Alessandro Baratta

RESUMEN

En Noviembre de 1989 se realizó en Nueva York, la Primera Cumbre Mundial a Favor de la Infancia con la participación de 71 Jefes de Estado y de Gobierno y 88 altos funcionarios gubernamentales, quienes asumieron el compromiso fundamental de alcanzar metas específicas para mejorar la situación de supervivencia, desarrollo y protección de los niños del mundo. Venezuela, por su parte, adquirió la responsabilidad de efectuar al siguiente año la Convención Nacional sobre los Derechos del Niño, la cual se realizó en Caracas en agosto de 1990. En esa Convención se aprobó el Programa Nacional de Acción para la Infancia en las áreas de desarrollo, supervivencia y protección, fijándose metas para ser alcanzadas durante el período 1992-2000, con la finalidad de cumplir con los compromisos que garantizaran el pleno crecimiento y desarrollo de la niñez venezolana. Del mismo modo, se plantearon las metas referidas al área de protección: 1)redefinir el proceso legal y técnico para la tutela y protección de menores en Estado de Abandono; 2)implementación de mecanismos para el cumplimiento de la obligación alimentaria; 3)fortalecer los mecanismos de seguimiento y control de menores; 4) protección de los menores trabajadores; 5)mejorar la atención de menores con necesidades especiales; 6)asistencia jurídica a la familia y al menor; 7)fomentar las políticas de comunicación dirigidas a reforzar la acción del Estado en la protección de los niños. La investigación aquí presentada analiza en qué medida el Programa Nacional de Acción ha logrado alcanzar sus metas en el área de protección para la Infancia. A través de un modelo de análisis de las políticas públicas hemos estudiado el proceso de aplicación del Programa Nacional de Acción en el área de Protección y los resultados obtenidos nos demuestran que las metas propuestas no llegaron a cumplirse. En conclusión, las políticas de protección para la infancia en Venezuela no han sido prioritarias y los mecanismos de ejecución de las políticas han sido ineficaces y poco significativos, trayendo como consecuencia que la situación de protección de los niños haya desmejorado notablemente.

INDICE

DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
INTRODUCCION	1
CAPITULO I: SITUACION DE LA PROTECCION DE LA INFANCIA EN VENEZUELA ANTES DE LA CONVENCION NACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	7
CAPITULO II: EL PROGRAMA NACIONAL DE ACCION PARA LA INFANCIA COMO UNA POLITICA PUBLICA DEL ESTADO VENEZOLANO	17
CAPITULO III: METAS PROPUESTAS EN EL AREA DE PROTECCION PARA LA INFANCIA ESTABLECIDAS EN EL PROGRAMA NACIONAL ...	29
CAPITULO IV: SITUACION DE LA PROTECCION DE LA INFANCIA EN VENEZUELA (1992-2000)	49
CAPITULO V: ANALISIS DEL PROCESO DE APLICACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE ACCION PARA LA INFANCIA EN EL AREA DE PROTECCION	69
CONCLUSIONES	82
RECOMENDACIONES	87

BIBLIOGRAFIA	90
---------------------------	-----------

INTRODUCCION

En noviembre de 1989, la Organización de las Naciones Unidas convocó a la Primera Cumbre Mundial a Favor de la Infancia en su sede de Nueva York. Allí 71 Jefes de Estados y de Gobierno y 88 altos funcionarios gubernamentales asumieron como compromiso fundamental alcanzar una serie de metas específicas a favor de la supervivencia, el desarrollo y la protección de los niños del mundo.

En la Reunión-Cumbre se firmó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) que establece derechos sociales, económicos, culturales y civiles para la infancia y ofrece protección frente a la violencia, la guerra, los desastres y la explotación. A partir de ese momento, la Oficina Regional de la UNICEF para América Latina y el Caribe se propuso impulsar una nueva política social basada en el reconocimiento de los derechos de los niños.

Los gobiernos latinoamericanos acordaron iniciar un proceso de instrumentación y/o aplicación de Planes Nacionales de Acción que constituyeran el eje para alcanzar un conjunto articulado de metas básicas a largo plazo, bien especificadas, cuantificables y de gran impacto social a favor de los niños. Los planteamientos más relevantes de la agenda política de la infancia en la región son: El interés superior del niño en su artículo 3, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece que en "todas las acciones concernientes a los niños que tomen instituciones públicas y privadas... una consideración primordial que se atenderá será el interés del niño". Ese principio incluye todas las políticas públicas y de modo particular la asignación de recursos financieros para garantizar la viabilidad de los derechos de los niños.

El propio Plan de Acción aprobado por la Cumbre señala que "deben hacerse todos los esfuerzos posibles para velar porque los programas (destinados a bienestar infantil) estén protegidos en épocas de austeridad económica y ajustes estructurales". En tal sentido, es fundamental la protección de los derechos del niño en el proceso de su desarrollo, por lo que aún en condiciones de extrema escasez de recursos financieros es necesario garantizar la prioridad del interés superior del niño en materia de políticas económicas y sociales.

Ahora bien, en la Cumbre, Venezuela adquirió la responsabilidad de efectuar al siguiente año la **Convención Nacional sobre los Derechos del Niño**, la cual se realizó en Caracas en agosto de 1990. En esa Convención, se aprobó el **Programa Nacional de Acción para la Infancia**, acordándose además, la elaboración de un documento antes de finalizar ese año, que resumiera los aspectos específicos del Programa, así como las principales metas a lograr con la finalidad de cumplir con los compromisos que garantizaran el pleno crecimiento y desarrollo de la niñez venezolana.

Por otra parte, tomando como referencia los problemas y las metas propuestas en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, se identificaron nuestras metas nacionales otorgándosele prioridad a los grupos de población infantil con mayores desventajas sociales: En primer lugar, los niños menores de siete años particularmente lactantes, ya que se consideran que los primeros años de vida son de vital importancia para el desarrollo futuro; y en segundo lugar, los niños en condiciones de pobreza extrema, los cuales con frecuencia, se encuentran fuera del alcance de los programas sociales.

Del mismo modo, se plantearon las metas incluidas en el documento del Programa Nacional de Acción para la Infancia referidas fundamentalmente al área de protección, entre estas tenemos: 1) Redefinir el proceso legal y técnico para la tutela y protección de menores en estado de abandono, a través de la Ley Tutelar del Menor y la Ley de Adopción, 2)

Lograr la protección de los niños abandonados, implementando mecanismos efectivos para el cumplimiento de la obligación alimentaria y dándole atención prioritaria, tanto a los padres biológicos como a los adoptivos; 3) Fortalecer los mecanismos de seguimiento y control de menores; 4) Instrumentar mecanismos de control que permitan supervisar y proteger a los menores trabajadores, a fin de garantizarle su escolaridad, pero que además realicen tareas remuneradas acorde con su edad, fuerza y capacidad; 5) Mejorar la calidad de atención de menores con necesidades especiales; 6) Ampliar y reforzar los servicios de asistencia jurídica a la familia y al menor; y 7) Fomentar las políticas de comunicación dirigidas a reforzar la acción del Estado en la protección de los niños.

Así tenemos que, el potencial más importante y esperanzador de Venezuela, en la actualidad lo representan sus niños; sector que constituye más de la mitad de nuestra población. Sin embargo, en nuestro país como en el resto de los países de América Latina, el proceso de desarrollo económico ha implicado limitaciones en el campo social, lo cual ha sido irreconciliable con el normal desarrollo físico y psicológico de la niñez venezolana. Además, se ha acumulado innumerables y complejos problemas que han originado efectos negativos en la población, especialmente en los estratos socioeconómicos más bajos.

En la última década, los programas sociales a todos los niveles, han aumentado enormemente y el Programa Nacional de Acción para la Infancia representa una ruptura radical con el pasado, pero quienes les corresponde tomar decisiones, deben y necesitan saber: ¿con qué grado de acierto está cumpliendo el programa los objetivos para los que se estableció?, y ¿sí se debería continuar, ampliar, reducir, cambiar o desechar el Programa?. Es por ello, que dentro del contexto democrático, la elaboración e implementación de las políticas públicas en lo que respecta a la protección de la infancia,

tiene gran significado y especial importancia, al considerar a los niños como parte integral de la Democracia.

Ahora bien, considerando que dentro del Programa Nacional de Acción para la Infancia existen metas y una serie de actividades planificadas para alcanzarlas, se hace necesario realizar una evaluación del cumplimiento de dicho Programa. Al respecto, la Ciencia Política tiene mucho que aportar, ya que cuenta con métodos de investigación, que a través de la elección de un procedimiento empírico y el planteamiento de hipótesis, permite el análisis y seguimiento de las acciones ejercidas por grupos u organismos que participan en un sector determinado.

Para el Politólogo, la inclusión de las acciones establecidas en la agenda política constituye un objeto de estudio prioritario. En efecto, se trata de los procesos que llevan a las autoridades políticas (o eventualmente administrativas) a ocuparse de un problema, formularlo de cierta manera e iniciar acciones para resolverlo.

En tal sentido, la presente investigación, incluye diferentes criterios de evaluación, a fin de determinar la eficacia de las políticas públicas del Estado venezolano en la protección de la infancia y conocer así **¿en qué medida el Programa Nacional de Acción ha logrado alcanzar sus metas en el área de protección de la infancia?**, así como también comprobar la hipótesis general, la cual señala lo siguiente: **Sí el Estado venezolano no le ha garantizado la protección a todos los niños, durante el período 1992-2000, entonces las políticas públicas para la infancia no han sido prioritarias.** De igual modo, las hipótesis derivadas que plantean: **Sí el Estado venezolano no le ha garantizado, desde 1992-2000 la protección a todos los niños entonces los mecanismos de ejecución de las políticas públicas han sido ineficaces y por lo tanto no han sido significativos y por último, sí el Estado venezolano no ha cumplido las metas propuestas en el Programa Nacional de Acción para la Infancia,**

entonces la situación de la protección de la niñez se ha desmejorado notablemente.

Por esta razón, es imprescindible el estudio de las políticas públicas ya que esto permite obtener valiosos indicadores de la gestión de gobierno de una sociedad. De allí, es importante que los politólogos presten cada vez más atención al estudio de las políticas públicas, los temas de interés y los diversos métodos empleados para la ejecución de las mismas. Por ello, es conveniente introducir un modelo sistémico para analizar la ejecución de las políticas e identificar las diversas áreas de interés para los analistas políticos.

Hay que tomar en cuenta que un análisis completo de la implementación exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante períodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempo y recurso. En tal sentido, en la presente investigación no se pretende realizar una evaluación exhaustiva del Programa Nacional de Acción para la Infancia, más sin embargo, tomaremos como base el esquema de análisis más conocido en el estudio de las políticas públicas como es el de Charles O. Jones, para identificar las debilidades existente en el proceso de aplicación del mencionado programa. No es nuestra intención poner a prueba una teoría sino desarrollar una perspectiva amplia sobre la manera en que opera la implementación de las políticas en el área de protección para la infancia en Venezuela.

De ahí que en la elaboración del presente trabajo se señale inicialmente el conjunto de problemas que fueron tomados en cuenta por el Estado venezolano para la elaboración del Programa Nacional de Acción para la Infancia, el cual fue diseñado como una política pública. A tal efecto, esta investigación está estructurada de la siguiente manera: Capítulo I, Situación de los niños en Venezuela antes de la Convención Nacional de la Infancia; Capítulo II, El Programa Nacional de Acción para la Infancia como una política pública del Estado Venezolano; Capítulo III, Metas propuestas

en el área de protección para la infancia establecidas Programa Nacional de Acción; Capítulo IV, Situación de la Protección de la Infancia en Venezuela 1992-2000 y por último, el Capítulo V, Análisis del Proceso de Aplicación del Programa Nacional de Acción para la Infancia en el área de protección; tomando en cuenta el Modelo de Jones y algunas categorías de análisis para el estudio de las políticas públicas. Finalmente, llegaremos a las conclusiones y daremos las recomendaciones que al respecto consideramos se deben tener presente para mejorar la situación de los niños en el país con la finalidad de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes y al mejoramiento de la programación futura de las políticas públicas para la infancia.

CAPITULO I
SITUACION DE LA PROTECCION DE LA INFANCIA EN VENEZUELA
ANTES DE LA CONVENCION NACIONAL
SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Antes de realizarse en Venezuela, la Convención Nacional sobre los Derechos del Niño ya nuestros niños padecían múltiples problemas en cuanto a su protección. Para comprender la problemática infantil respecto a la protección debemos primero definir los grupos que integran la categoría de niños denominados: **Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MCED)** la cual incluye: **1) Menores en Situación de Abandono; 2) Menores en Situación de Peligro; 3) Menores Infractores; 4) Menores en Estrategias de Supervivencia y 5) Menores con Necesidades Especiales (CUADRO 1).**

CUADRO 1

MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFICILES	
GRUPO	DEFINICION
1 En Situación de Abandono	"Serán considerados: 1) Quienes carezcan de medios de subsistencia; 2) Quienes se vean privados frecuentemente de alimentos o de las atenciones que requiera su salud; 3) Quienes no dispongan de habitación cierta; 4) Quienes sin causa justificada no reciban educación; 5) Quienes habitualmente se vean privados del afecto o cuidado de sus padres; 6) Quienes sean objetos de malos tratos físicos o mentales, graves o habituales; 7) Quienes sean objeto de explotación sexual; 8) Quienes se encuentren en otras circunstancias de desamparo que lleven a la convicción de que el menor se halla en situación de abandono" (Ley Tutelar del Menor, artículo 84).
2 En Situación de Peligro	" 1) Quienes consuman sustancias psicotrópicas no prescritas facultativamente o ingieran habitualmente bebidas alcohólicas; 2) Quienes frecuente la compañía de mal vivientes o vivan con ellos; 3) Quienes se empleen en ocupaciones que puedan considerarse perjudiciales a la moral y a las buenas costumbres o que se realicen en ambientes nocivos a su formación, a su salud o a su vida; 4) Quienes se fuguen del hogar o se dediquen a la mendicidad o deambulen frecuentemente por las calles; 5) Y en general a quienes se encuentren en cualquier otra situación que pueda constituir riesgo inminente para su salud, su vida o su moralidad" (Ibid, Art.85)
3 Infractores	"Se consideran: quienes incurran en cualquier hecho sancionado por las leyes penales u ordenanzas policiales" (Ibid, art.86).
4 En Estrategias de Supervivencia	"Los menores insertos en actividades dentro del sector formal, informal o marginal que les reportan ingresos (dinero, especies o servicios) para si, para su familia o para terceros. Para ello utilizan un tiempo parcial o total" (UNICEF, 1989:10).
5 Con Necesidades Especiales	"Los que sufren de impedimento físico o mental que perjudique sus posibilidades de participar como miembros activos de la sociedad" (Ley de Educación, artículos 31,32,33).

En cuanto a la problemática de los **menores en situación de abandono** ésta era bastante preocupante, especialmente para los pobres y menores de doce años puesto que carecían de alimentos, asistencia médica, educación, amor y cuidado paterno. Los niños debían permanecer largo tiempo en las instituciones del Estado. El sistema de adopción era difícil y tardío los innumerables procedimientos legales que había que realizar negándosele por lo tanto la posibilidad que los niños pudieran integrarse a una familia.

Para 1991, el número de menores en situación de abandono institucionalizados en el INAM y centros privados subvencionados era de 3.882. De ellos el 63.5% pertenecían al sexo femenino y el 36,5% al sexo masculino. Entre estos menores se encontraban casos de abandono propiamente dicho como menores en situación de peligro por: maltrato, negligencia, ausencia de control familiar, niños callejeros, etc. (UNICEF, 1995, p. 212).

Dentro del grupo de los **menores en situación de peligro** se observaba un grupo especial que constituía los **niños maltratados**. Para este subgrupo era difícil obtener indicadores seguros eran pocos los casos que se denunciaban. La Fundación de la Oficina del Niño Maltratado (FONDENIMA) para el área Metropolitana de Caracas presentó un informe que establecía que entre los años 1985 y 1989, se habían presentado 2.064 casos de maltrato, los cuales iban en aumento de 272 en 1985 a 800 en 1989 (Información proveniente de las Procuradurías de Menores del Distrito Sucre hasta el Municipio Vargas). Del resto de estados se conocía la incidencia pero la información no se encontraba unificada.

En lo referente a los **menores infractores** los datos no eran congruentes ya que existían diferencias entre las cifras proporcionadas por el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial por una parte, y la Fiscalía General de la República, los Tribunales de Menores y el INAM, por la otra. De igual manera, no existían criterios de clasificación de los delitos ni de los tratamientos que los menores debían de recibir.

Por ejemplo, para 1989 el delito más frecuente fue el hurto, el cual representó aproximadamente el 60% de los casos registrados, y la zona con la mayor incidencia fue el Distrito Federal.¹ Asimismo, el tráfico y consumo de drogas era otro de los delitos cometido por menores que no eran registrados oficialmente ni tampoco se proveía en los programas dedicados a ellos. De igual forma, "los menores infractores eran constantemente sometidos a violaciones de sus derechos: la aprehensión por parte de los cuerpos judiciales, y su permanencia en lugares ordinarios de detención" (EL Universal, 04/06/92, p.1-5). Otro vacío jurídico, se observó con los menores infractores, para quienes la Ley no establecía límite mínimo de edad, lo cual generaba como consecuencia el internado y sometimiento a proceso judicial a menores de 12 años. Además, la insuficiencia de las estructuras físicas era sumamente grave a nivel nacional, el país contaba con 76 Tribunales de Menores para la administración de justicia de los cuales solo 47 eran especializados ya que los otros debían atender asuntos relativos a materia Civil ordinaria, Mercantil, Penal, Tránsito y Trabajo. Esta situación trajo como consecuencia retraso en los juicios, lo cual obligaba a los menores a permanecer internados mucho más allá del tiempo conveniente. Por otra parte, Venezuela mantiene un déficit de 1.500 Tribunales en todo el país, de acuerdo con la recomendación hecha por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para países en desarrollo, la cual expresa: "en estos países debe existir un Tribunal por cada dos mil habitantes" (Reyes, 1990). De igual manera, se observó marcada tendencia a preferir medidas represivas y a realizar poco énfasis en definir estrategias eficaces para superar la desadaptación social de los menores infractores. "En el caso específico del INAM no existía claridad en las estrategias a emplear confundándose así éstas con las actividades cotidianas" (Márquez, 1989).

¹ Información obtenida por el Equipo No 4 del Programa Nacional de Atención al Niño en cuanto al prediagnóstico de los menores infractores en Caracas en el año 1991.

Por otro lado, en cuanto a los **menores en estrategias de sobrevivencia o menores trabajadores**, de acuerdo con las estadísticas oficiales de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) (Según Encuesta de Hogares por Muestreo. Caracas 1989). Para 1989 existían en el país 404.301 menores (10.9%) en la fuerza de trabajo. El 3,3% de los menores entre 10 y 14 años, que vivían en situación de extrema pobreza estaban incorporados al mercado laboral, observándose mayor proporción de los varones.² En muchos casos el trabajo del niño se oculta debido a que es una situación prohibida por la ley y los familiares tienden a no informarlo. Por último, la situación de los **menores con necesidades especiales** era otro problema urgente ya que no se conocían estadísticas precisas. La información oficial manejada era la de la Fundación de Educación Especial. De una investigación realizada por ésta en los años 1977-1978 señalaba que de los 662.000 niños que no asistían a la escuela 28.996 tenían necesidades especiales³. Al principio de la década de los ochenta, la atención en Venezuela a estos niños era reducida pero con tendencia a aumentar aceleradamente. Sin embargo, a partir de 1985 este crecimiento se desacelera y para 1989-1990, solo se atendían dentro de esta modalidad a 133.376 menores (menos del 8% de la población establecida)⁴. Además, no existía información que permitiera estimar el impacto de los programas sobre la población específica; tampoco era posible determinar la demanda insatisfecha, es decir, lo que incluía a aquellos menores que necesitaban ayuda y no la recibieron.

² Datos utilizados por la Comisión Presidencial por los Derechos del Niño como base del Estudio de la problemática para la realización del Programa Nacional de Acción para la Infancia.

³ Ministerio de Educación. Dirección de Educación Especial. Caracas, 1978.

⁴ (Ministerio de Educación, Dirección de Educación Especial, Fundación para el Desarrollo de la Educación Especial, Caracas, 1991).

Por su parte, la Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación contaba con diez programas diferentes para cumplir sus objetivos los cuales se ejecutaban en 1.086 unidades operativas a nivel nacional⁵. La matrícula fija, que era la que garantizaba atención por su continuidad, era mucho más baja que la atención periódica y la tendencia era que esta diferencia se acentuara (Comisión Presidencial por los Derechos del Niño, 1991, p.39). De igual forma, en muchos casos, los centros funcionaban en locales inadecuados sin que existiera política de mantenimiento. Lamentablemente, en 1991 hubo una disminución drástica del presupuesto para la Educación Especial (0,57% del presupuesto total del Ministerio de Educación) siendo este el más bajo desde la creación de esa Dirección, a pesar que la matrícula sufrió un incremento del 787,9% (Comisión Presidencial por los Derechos del Niño, 1991, p.42). Ahora bien, en la medida en que los problemas fueron surgiendo aisladamente, la misma dinámica institucional tuvo que definir los grupos objetivos. En algunas oportunidades esta definición provino de un instrumento jurídico, otras veces fue la práctica de atención, la que permitió individualizar situaciones problemáticas.

Por otro lado, de la heterogeneidad de los grupos objetivos se derivó una gran dispersión institucional y por ende de los programas a cumplir ya que cada uno de ellos tenía escasa cobertura y existía además poca coordinación entre los mismos. El grado de desarrollo institucional y de poder y legitimidad de las instituciones para obtener recursos frente a otras prioridades constituyó una barrera fuerte que frenó el avance en la definición de políticas y programas.

También, la mayor parte de los derechos de los niños eran violados lo que constituía el nudo crítico para definir las distintas categorías de Menores en

⁵ Prevención e Intervención, Deficiencia Auditiva, Deficiencias Visuales, Dificultades de Aprendizaje, Educación Laboral y Lectura, Retardo Mental, Lenguaje, Impedimentos Físicos y Alto Nivel de Desempeño

Circunstancias Especialmente Dificiles contenidas en los cuerpos jurídicos de la Ley Tutelar de Menores, el Código Civil, el Código Penal, la Ley del Trabajo y la Ley del Instituto Nacional del Menor.

Aunque en líneas generales esas leyes se consideraban suficientes y adecuadas existían vacíos legales que incidían en algunos grupos objetivos. En este sentido, uno de los problemas señalados con mayor frecuencia era que la Ley Tutelar de Menores no establecía de manera clara el límite de tiempo para que un menor con representante legal pero abandonado porque sus padres no cumplían sus obligaciones, podía ser declarado en estado de abandono y entregado a cualquier familia dispuesta a atenderlo. Estas situaciones quedaban a criterio de los jueces con lo cual el procedimiento se hacía muy lento perjudicando con ello a los niños quienes de esta manera eran obligados a permanecer en las instituciones oficiales, negándoseles por tanto el derecho a ser adoptados. En consecuencia, el número de niños declarados en estado de abandono llegaba a no cubrir la demanda cada vez mayor, de solicitudes de adopción.

Por último, otro de los graves problemas de la Administración de Justicia era el relativo al presupuesto, específicamente el destinado a la atención de menores, ya que para el años 1991, el Presupuesto asignado al Poder Judicial representó el 0.59% del Presupuesto Nacional.

En fin, la problemática en cuanto a la protección de los Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MCED), es compleja y posee múltiples aspectos, tal como se observa en el (CUADRO 2).

CUADRO 2

SITUACION	GRUPO (MCED)	CONSECUENCIA
- Menores en Situación de Abandono	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades para cumplir con el registro por anacronismo de los procedimientos. - La Ley no establece un mínimo de tiempo para la declaración de abandono. 	<ul style="list-style-type: none"> - La negación de actividad limita al niño a la discriminación en el disfrute de otros derechos. - Los niños son obligados a permanecer institucionalizados dificultándose la adopción.
- Menores en Situación de Abandono Parcial	<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento de las madres del derecho a pensión de alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Las madres no reclaman la pensión de alimentos.
- Menores en Situación de Peligro	No se cumplen las disposiciones contenidas en la Ley del Trabajo respecto a la lactancia y guarderías.	- Niños sin debida atención propensos a situaciones de peligro
-Menores Maltratados	Los casos de maltrato no son denunciados.	- Sólo los maltratos graves llegan al conocimiento de los jueces.

SITUACION	GRUPO (MCED)	CONSECUENCIA
-Menores Infractores	<ul style="list-style-type: none"> - No se cumple la disposición con respecto a establecimientos especiales. - La escasez de Servicios de Atención en Medio Abierto y escasez de jueces especializados impiden que la atención se preste en un medio familiar o comunitario. - No se establece edad mínima para que un menor sea considerado infractor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permanencia de menores en sitios ordinarios de detención. - Internamiento. - Menores de 12 años, internados en instituciones reeducativas y sometidos a procedimientos judiciales.
- Menores en Estrategias de Supervivencia	<ul style="list-style-type: none"> - No se cumplen las normas relativas a la prohibición de trabajar y protección contra la explotación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sometimiento a condiciones de explotación y abandono de la escuela.
- Todos los grupos	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente infraestructura jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad para acceder a la justicia, sobre todo a los más pobres.

CAPITULO II
EL PROGRAMA NACIONAL DE ACCION PARA LA INFANCIA COMO
UNA POLITICA PUBLICA DEL ESTADO VENEZOLANO

En el sistema político, la actividad que ejecuta el gobierno es importante debido a que éste constituye el núcleo central del mismo. El gobierno es responsable de la actividad política, tiene por atribución constitucional la responsabilidad fundamental de la elaboración de políticas ya que constantemente se encuentra sometido a la presión de las demandas de los ciudadanos. El gobierno debe efectuar la intervención cuando aparecen los problemas (políticos, sociales, económicos, entre otros), y buscar la solución más adecuada para actuar rápidamente. La actividad política que ejecuta el gobierno se traduce en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Para conocer sobre el término de políticas públicas Hogwood y Gunn (citados por Fernández, 1996), señalan lo siguiente:

En general, la lengua corriente hace uso del término políticas en un sentido muy amplio. Así, tanto se utiliza para referirse a un campo de actividad como la política social o la política exterior, como para expresar un propósito político muy concreto, una decisión gubernamental, un programa de acción o los resultados obtenidos por un determinado programa o ley (432).

Una de las definiciones que plantea más el uso de las políticas pública es la que dice que una política pública es "el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental" (Thoenig y Meny, citados por Fernández, 1996 p.432).

El problema de la infancia en Venezuela sin duda alguna es una responsabilidad directa del gobierno, de allí que éste asumiera ante la Comunidad Internacional el compromiso de estudiar la situación en la que se encontraban nuestros niños y observar los hechos irregulares reñidos con las más elementales normas de convivencia social. A pesar de la existencia de la normativa legal para la protección de la infancia, su incumplimiento continuo y la dura realidad de los niños en circunstancias especialmente difíciles se hizo necesario identificar como atención prioritaria el menor

infractor, el menor abandonado, aquel que se ve obligado a trabajar en una edad que debía destinarla a su desarrollo, y por último, los menores con necesidades especiales.

A partir de ese momento, el problema de los niños comenzó a ser un problema del Estado porque la situación había alcanzado la categoría de problema de política pública y se requería actuar para encontrar las diferentes alternativas para la solución del mismo. Específicamente, en 1990 comenzó a elaborarse el Programa Nacional de Acción para la Infancia y a estudiarse las posibles soluciones para el problema de los niños. "Las estrategias para atender los problemas de los niños se dirigen fundamentalmente a instrumentar mecanismos que favorezcan el cumplimiento de los derechos establecidos en las leyes" (Programa Nacional de Acción, 1990, p.79).

La actividad que desarrolló el gobierno venezolano⁶ para ese momento fue asumir la responsabilidad de buscarle solución a los problemas de la infancia. Como bien lo señala Rose (citado por Tamayo, 1997):

Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones que combinan recursos y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas, y en definitiva lograr unos impactos -objetivos- sociales, políticos. (281)

En consecuencia, las políticas públicas constituyen el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo el gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

⁶ Al Gobierno de Carlos Andrés Pérez le correspondió iniciar el proceso de elaboración del Programa Nacional de Acción para la Infancia y comenzar su Ejecución.

Por su parte Manuel Tamayo (1997) señala:

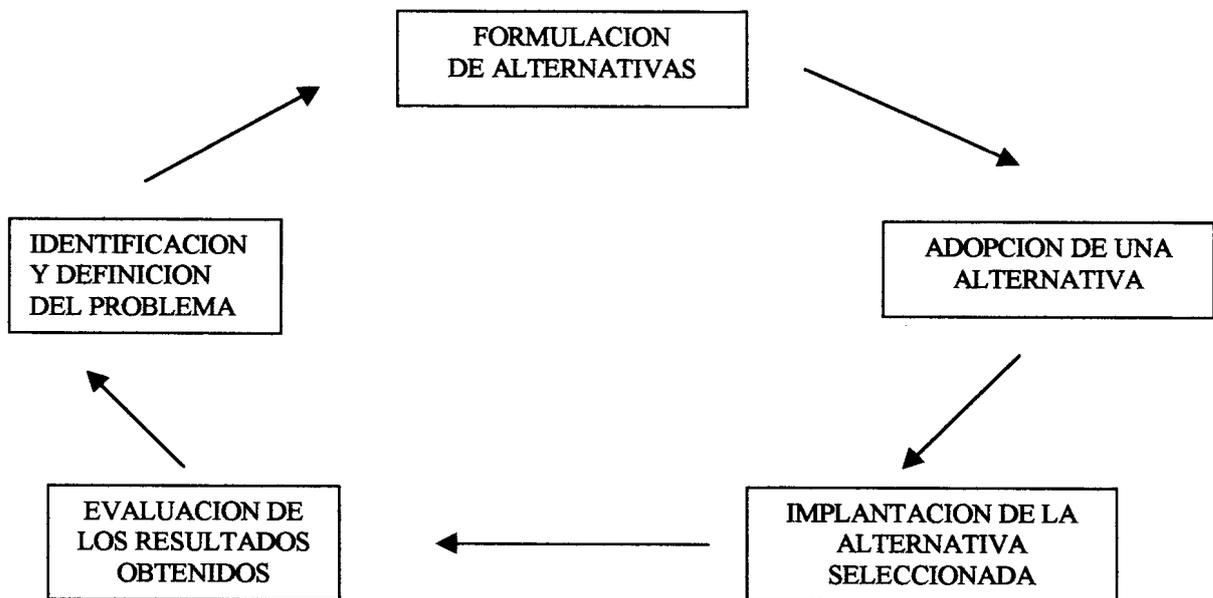
...las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar , mitigar o variar ese problema. (281).

En este sentido, el Programa Nacional de Acción para la Infancia es concebido como una política pública y constituye el resultado del esfuerzo concertado de los sectores públicos y privados de la sociedad venezolana cuyo objetivo se centra en dar coherencia de las acciones destinadas a garantizar los derechos de los niños venezolanos a la sobrevivencia, el desarrollo y la protección.

Ahora bien, es importante para comprender el diseño del Programa Nacional de Acción para la Infancia destacar el proceso de construcción de las Políticas Públicas. Al respecto tomamos en cuenta el esquema elaborado por Manuel Tamayo (1997), que comprende lo siguiente:

- 1) Identificación y definición del problema
- 2) Formulación de las alternativas de solución
- 3) Adopción de una alternativa
- 4) Implantación de la alternativa seleccionada
- 5) Evaluación de los resultados obtenidos

Se observa que el proceso de las políticas públicas es asimilable conceptualmente a la noción de sistema de tal forma que ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en si misma, ni basta para definir las características del proceso. A continuación se observa el gráfico en el que se aprecia de manera sencilla el ciclo de las políticas públicas.



No obstante, el proceso comienza esencialmente con dos momentos para poder adecuar la acción a la realidad, el primero con la *Detección de los Problemas* y el segundo con el *Diseño de la Agenda*.

Sobre la **Detección de Problemas** Tamayo (1997) expresa lo siguiente:

Los gabinetes de análisis, las oficinas de información al público, las unidades que recogen reclamaciones y sugerencias y las figuras como el defensor del usuario son instrumentos diseñados para recoger información o detectar problemas. (287)

Una vez que el gobierno conoce de un problema, lo define para actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. En tal sentido, la definición de los problemas es la primera fase del ciclo de las políticas públicas y debe hacerse tomando en cuenta las herramientas políticas con las que cuenta el

gobierno, es decir, consultas, reuniones, intercambio de información, negociaciones y posteriormente con técnicas instrumentales que permitan conocer la gravedad de la situación que se está tratando.

En la primera parte del Programa Nacional de Acción para la Infancia se identifican los principales problemas y necesidades de los niños venezolanos con referencia a su entorno como condicionante de su situación, con un análisis de las causas asociadas a sus carencias, contando con soportes estadísticos y se señalan las prioridades para la década 1990-2000.

En cuanto al **Diseño de la Agenda** se propone que de acuerdo al volumen de los problemas que preocupa a la sociedad se diseñan las agendas. "Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento se le denomina *agenda sistémica*, de esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la *agenda institucional o agenda política*" (Jones, citado por Tamayo, 1997). Esta agenda está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritario en un momento determinado. La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema de lugar a una política pública que intente solucionarlo.

Con respecto a la **Agenda** Lagroye (1993) señala que:

El momento decisivo en la realización de una política pública suele ser aquel en el que se identifica el problema y se incluye en la "agenda" de cuestiones a abordar, no sólo porque se ha iniciado la interacción, sino porque la formulación empleada y la solución propuesta indican quienes podrán participar directamente, como y con que apoyo (461).

Los problemas "llegan" a las autoridades públicas debido a su importancia coyuntural para muchos grupos de individuos, organizaciones o asociaciones. Múltiples agentes inician una polémica en torno de una

cuestión que le concierne de manera más o menos directa y tratan entonces de imponer su definición del problema a abordar, esta situación se presenta en el momento en que la UNICEF organiza la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia e involucra a todos los sectores presente para la búsqueda de soluciones del problema de los niños. Se cumple entonces con lo que señalan Cobb y Elder (citados por Lagroye, 1993):

La probabilidad de que las autoridades presten atención al problema será mayor en la medida en que afecte a grupos grandes y públicos variados, que los agentes interesados sean poderosos y capaces de imponer sus propias concepciones y que provoca conflictos y reacciones en la población (462).

En este sentido, el problema de la infancia se constituyó en una responsabilidad de la Comunidad Internacional y se hizo necesario que cada país participante en la Reunión-Cumbre se tomase en serio la situación de sus niños, ya que el problema se había convertido en un problema de todos los gobiernos.

Para Lagroye (1993), la elaboración de las agendas consiste concretamente:

el ingreso de un problema en el sistema formal de decisión política puede ser producto de distintos procesos: movilizaciones en torno de un problema controvertido, formulación simbólica acorde con los sucesos por parte de ciertos grupos, aprovechamiento de una oportunidad política por especialistas que han trabajado sobre soluciones alternativas, inicio de un debate público por agentes políticos interesados en "diferenciarse" de sus competidores sobre un asunto considerado delicado, etc (464).

En el Programa Nacional de Acción para la Infancia se incluye metas cuantificadas para mejorar la situación de los niños en todas la áreas de atención y para los menores en circunstancias especialmente difíciles, se señala que se tratará de: "...ofrecer mejor protección a los niños en

circunstancias especialmente difíciles y eliminar las causas fundamentales que conduzcan a tales situaciones (UNICEF, 1990. Plan de Acción:p.24). Uno de los mayores méritos de los compromisos asumidos en el programa ha sido llamar la atención sobre la necesidad de conformar un área que identifique los elementos comunes, en lo que a la protección de la infancia se refiere.

En la **Formulación de las Políticas Públicas**, una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La formulación de la política pública incluye: el planteamiento de las metas y objetivos a alcanzar, las posibles soluciones o alternativas. y, finalmente la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. "Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública" (Tamayo, 1997, p.21). Al respecto, Thoenig y Meny (citado por Fernández, 1996) señalan que:

se trata de un trabajo de prospectiva a través del cual se pretende conocer de antemano las posibles consecuencias de la aplicación de una u otra política; de hecho cualquier política publica "encubre una teoría del cambio social".(441)

El proceso comienza estableciendo las metas y objetivos a lograr con la política pública, ordenándolos según su importancia. Los objetivos deben expresarse primero en términos generales, y posteriormente traducirse a términos operativos, señalando para cada uno de ellos las expectativas de logro. Entonces, la formulación de la política incluye a su vez el establecimiento de metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación

de las posibles alternativas, la selección de una opción o la combinación de ellas, que iremos desarrollando de acuerdo a la explicación del Programa.

La segunda parte del Programa Nacional de Acción contiene las metas a ser cumplidas para finales de siglo, en torno a los problemas y áreas identificados como prioritarios. Se definen las etapas y plazos para la ejecución de las políticas y medidas en que se concreta el Plan; los recursos (financieros, humanos, organizativos y de cualquier otra índole) necesarios para alcanzar las metas establecidas.

Por otra parte, estudiosos de las políticas públicas coinciden en que la fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos y la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno.

La otra fase fundamental del proceso es la **Formulación de las alternativas de solución** que constituye básicamente: la adopción de una alternativa; y la implantación de la alternativa solucionada. El establecimiento de las alternativas son las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos. Las alternativas no son sólo las opciones conocidas: en el proceso se inventan y generan alternativas nuevas. El fin más importante es determinar una alternativa específica que constituya la mejor opción para el logro de los objetivos, costes y beneficios que acompañen la elección (Tamayo, 1997).

Jacques Lagroye (1993) hace un planteamiento interesante para la comprensión de las políticas públicas y que son pertinentes mencionarlos aquí, esencialmente plantea que se puede hablar de políticas públicas cuando:

- 1) el conjunto de las acciones consideradas corresponde a una *misma esfera de actividades*; lo cual significa que se identificará la política por el sector de aplicación (economía, cultura, educación, inmigración, etc.); 2) *las acciones iniciadas se concatenan* unas con

otras, es decir, el contenido de una es afectada por el de las anteriores y afecta a su vez a las siguientes; 3) se presentan el resultado de la interacción como un *programa coherente*, que responde a los objetivos deseables, beneficiosos para ciertos grupos; en este sentido a toda política pública se le imprime una orientación normativa a la que se supone debe adaptarse; 4) la autoridad pública (gobierno, ministerio, secretaría, etc.) es responsable de las decisiones y se encarga de hacerlas respetar ; así la política pública es *legitimada* por la intervención de los agentes autorizados a darles "fuerza de ley" incluso si se limitan a consagrar el resultado de una interacción en la que tuviera escasa participación (459).

A todos los efectos la política pública o un programa público no es más que el resultado de la combinación de determinados elementos. Es visible el hecho de que todas las fases en el proceso de las políticas públicas están concatenadas y deben ser tomadas en cuenta para finalmente determinar la acción del Estado en el problema que le compete.

Sobre la fase de **Implantación de la Alternativa Seleccionada** según Tamayo (1997) señala lo siguiente:

puede entenderse, por tanto, como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Esos elementos - recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas - están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses (302).

Por su parte, Kingdon (citado por Lagroye, 1993) expresa que:

El proceso de elaboración y puesta en práctica de una política pública se inicia cuando resulta políticamente oportuno plantear el problema, para el cual se han estudiado soluciones, en otras palabras, cuando se abre una "ventana" para lanzarse a la acción (464).

En el Programa Nacional de Acción para la Infancia se menciona con especial énfasis el desarrollo institucional y la coordinación, y la ampliación

de la cobertura de la infraestructura de atención a la infancia así como el diseño de metodología de abordaje y atención a estas situaciones.

Para Lagroye (1993) "La decisión de implantar una política es un momento fundamental, porque en virtud de ella una política pública recibe fuerza de ley, queda legitimada, deviene acto de gobierno" (465). Por otra parte, los poderes públicos están colocados institucionalmente en la posición de proponer soluciones a los problemas que requieren un tratamiento político.

Por último, se exige la **evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento**, la utilidad de la evaluación es "producir información de calidad para orientar nuevos proceso de decisión, aprendiendo de los éxitos y de los fracasos" (Tamayo, 1997). La evaluación es una tarea de búsqueda de informaciones que nos permiten reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades para orientar las políticas presentes y futuras. Tal y como señala, Fernández (1996):

La evaluación es importante puesto que obligan a quienes ostentan el poder de decidir a preocuparse de los efectos de sus elecciones, mientras la publicidad de las evaluaciones pone en manos de los ciudadanos una herramienta del control democrático de los gobiernos (448).

Esta fase, de acuerdo al criterio de los estudiosos, se presenta en el inicio y al final del proceso de las políticas públicas debido a que para diseñar la política pública debemos evaluar una situación donde se presenta un problema y una vez implantada la política debe hacerse nuevamente una evaluación para saber la efectividad de los resultados obtenidos.

En el Programa Nacional de Acción para la Infancia se establecieron los mecanismos de vigilancia para garantizar el seguimiento permanente del cumplimiento del mismo. Por último, se identificaron las áreas que requerían apoyo de investigación con la finalidad de fortalecer y dirigir las decisiones

tendientes a la protección de los niños en Venezuela; y se indicaron las acciones que necesitaban ser apoyadas por medidas concretas de cooperación internacional.

La organización de los procesos de seguimiento y evaluación formaron parte de las actividades a las cuales se comprometieron las instituciones oficiales en la implementación del Programa Nacional de Acción. Debe mencionarse con especial énfasis, las responsabilidades del Ministerio de la Familia y de la OCEI. Al Ministerio de la Familia le correspondió asumir el rol de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Presidencial por los Derechos de los Niños y, a su vez, elaborar el análisis de las acciones definidas en el Programa, así como promover la realización de evaluaciones especializadas. Por su parte, la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) se le delegó la función de garantizar la recolección, producción y difusión de información por parte de las instituciones del sector público.

CAPITULO III
METAS PROPUESTAS EN EL AREA DE PROTECCION PARA LA
INFANCIA ESTABLECIDAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ACCION

La realización de la Convención Nacional sobre los Derechos del Niño, fue el momento cumbre en el cual distintos sectores discutieron sobre la problemática de los niños venezolanos, lo que permitió tener un diagnóstico de la situación real de la infancia y con ello elaborar un Programa Nacional de Acción que debería ejecutar el Estado a desarrollar en la década siguiente. El objetivo central del Programa de Acción era hacer efectivos los derechos que tienen los niños venezolanos a la sobrevivencia, el desarrollo y la protección.

A partir de los problemas y las metas propuestas en la **Cumbre Mundial de la Infancia** se identificaron nuestra metas nacionales otorgándosele prioridad a los grupos de la población infantil con mayores desventajas sociales, como eran:

- 1) Niños menores de siete años, particularmente lactantes, ya que se considera que los primeros años de la vida son de importancia vital para el desarrollo futuro. Además, ha sido precisamente en este grupo etéreo donde se han identificado los problema más graves.
- 2) Niños en condiciones de pobreza extrema: los cuales con frecuencia, se encuentran fuera del alcance de los programas sociales.
 - 1) Reducir la mortalidad infantil al 50%.
 - 2) Reducir la mortalidad neonatal en un 45%.
 - 3) Reducir la mortalidad materna en un 60%.
 - 4) Reducir la desnutrición severa a un 50%. Aumentando el consumo proteico de hierro y vitamina "A".
 - 5) Aumentar los servicios nutricionales de salud en un 100%.
 - 6) Reducir el analfabetismo en la población mayor de 15 años.
 - 7) Atender el 55% de los niños en edad preescolar.
 - 8) Alcanzar el 100% de la matrícula escolar en la población de 7 a a 12 años.

9) Mejorar las condiciones de los menores en situación de abandono y menores infractores, entre otras.

Ahora bien, de acuerdo con el **Documento de Programa Nacional de Acción** (Comisión Presidencial por los Derechos del Niño, 1991, p.85), urgía encaminar los esfuerzos gubernamentales de manera sistemática y permanente para lograr hacia el año 2000, mejores niveles de salud, educación y protección para nuestros niños. En el **Area de Protección**, que es el área fundamental de nuestro estudio, las metas, acciones, y propuestas, así como los organismos responsables de ejecutarlas, fueron concebidas de la siguiente manera:

METAS A ALCANZAR Y LAS ESTRATEGIAS PARA LOGRARLAS

1) Facilitar y mejorar la tutela de los Menores en situación de Abandono:

Se prevén aquí medidas de carácter legal y de carácter técnicos administrativos:

- Reformar la Ley Tutelar de Menores ordenando el contenido del Libro Tercero que trata de los menores en situación irregular de manera que las disposiciones relativas a la situación de abandono y a la tutela del Estado se incluyan en un solo Título, para superar la dispersión que induce a retardos y confusiones en la tomas de decisiones.
- Evitar la institucionalización de niños abandonados. En su lugar recurrir a la propia familia si existe y en caso contrario a la adopción, a las colocaciones familiares, las casas hogares. Con este fin se propone reorientar y fortalecer el programa de colocaciones familiares a fin de ampliar significativamente su cobertura y facilitar de esta forma las

colocaciones familiares idóneas para atender niños recién nacidos y de otras edades, procurando preferiblemente, que sea con miras a la adopción.

2) Contribuir a que los padres puedan contribuir con sus obligaciones:

Reconociendo que gran parte de las situaciones de abandono, especialmente el abandono parcial, se debe por una parte a las dificultades económicas que experimentan los padres biológicos sobre todos los que se encuentran en situación de pobreza extrema – y por la otra a la ignorancia de sus obligaciones y derechos, se propone:

- Implementar a los fines de disminuir el índice de paternidad irresponsable, mecanismos ágiles para el cumplimiento efectivo de la obligación alimentaria promoviendo además, campañas de divulgación sobre los mecanismos de que disponen el Instituto Nacional del Menor, los Procuradores de Menores dependientes de la Fiscalía General de la República y los Tribunales de Menores para hacer efectiva la pensión alimentaria.
- Exigir, a través de los Tribunales de Menores, la solvencia alimentaria establecida en la Ley Tutelar de Menores como una medida de presión que garantice el cumplimiento de la pensión alimentaria.
- Ratificar por parte del Estado venezolano las convenciones internacionales sobre obligaciones alimentarias y restitución de menores (Montevideo - Uruguay, 1989). La responsabilidad de ratificación corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Congreso Nacional.
- Lograr el cumplimiento por parte de las empresas, de la instalación de las guarderías infantiles previstas en la Ley del Trabajo, exhortando a los

sectores empresarial, gubernamental y sindical al estudio de fórmulas conjuntas de negociación para el establecimiento de estos servicios los cuales inciden en forma directa y eficaz en la protección integral de niño.

- Apoyar, a través del Instituto Nacional del Menor, a la Fundación oficina Nacional de Denuncia del Niño Maltratado (FONDENIMA) en lo que se refiere a la investigación, tratamiento y seguimiento del grupo familiar del niño maltratado.
- Dar tratamiento especial y contribuir a la prevención y tratamiento de menores fármaco dependientes. El Instituto Nacional del Menor establecerá un convenio con la Fundación José Felix Ribas para el tratamiento de menores fármaco dependiente.

3) Facilitar el proceso de Adopción:

Dentro de las situaciones de abandono se le ha dado máxima prioridad a la adopción: una institución jurídica social de protección al niño. Para la aplicación de la adopción se debe cumplir con trámites administrativos y legales.

En este sentido se proponen medidas que implican modificaciones tanto legales como operativas:

- Incluir en la reforma de la Ley Tutelar de Menores la responsabilidad específica del Juez con competencia en materia de menores en situación irregular y dictar el Decreto del Estado de Abandono.
- Incluir en esta reforma un artículo que se refiera a la declaratoria en estado de abandono aquellos menores que tienen representante legal pero que no cumplen con su obligaciones, estableciendo un límite de tiempo para que el juez declare el estado de abandono.

- Reformar la Ley de Adopción para incluir en ella normas relativas a la Adopción Internacional. El Instituto Nacional designará una comisión de expertos en asuntos jurídicos en un plazo muy breve, analizará los proyectos de reforma a introducir en el Congreso.
- Ratificar el Convenio Internacional sobre conflicto de leyes en materia de adopción de menores (La Paz-Bolivia, 1984).
- Agilizar el proceso administrativo y jurídico para la entrega de menores en adopción a los fines de desmentir en la práctica la generalizada opinión de que la adopción es un proceso complicado por los requisitos exigidos y exageradamente mejorado en el tiempo para lograr la decisión judicial definitiva.
- Establecer en el INAM servicios de atención a padres biológicos y adoptivos, que contribuyan a facilitar el proceso y asistirlos en situaciones críticas, tales como:
 1. Fortalecer los programas de atención social a las madres biológicas que quieran abandonar o entregar a sus hijos. Estos programas deben concienciar sobre las alternativas, procedimientos en caso de que finalmente se decida a darlos en adopción, alertar sobre las consecuencias que implica el acto de entrega y adopción plena.
 2. Mantener un servicio de adopción integral obligatoria para los padres adoptantes, por el período de tiempo que garantice la clarificación tanto del proceso como de las situaciones que puedan plantearse con el hijo adoptado. Las escuelas de padres en funcionamiento son un buen medio para el logro de estos propósitos.
- Velar para que las adopciones nacionales e internacionales sean autorizadas por el organismo competente correspondiente, el Instituto Nacional del Menor.

4) Mejorar sustancialmente las condiciones que enfrentan los menores infractores.

El compromiso de mejorar las actuales condiciones de estos menores se sustenta en dos estrategias: En primer lugar, reorientar hacia una mejor calidad de vida, el tipo de atención que se les ofrece. En segundo lugar, ampliar sustancialmente la infraestructura de atención.

- Una mejor calidad de vida: la estrategia en este sentido se dirige a lograr que la atención que se presta a los menores infractores se oriente a alcanzar un efectivo proceso reeducativo y a garantizar su pronta reinserción en la sociedad. En tal sentido se propone:

Reforzar el servicio de ayuda juvenil del INAM.

- Garantizar, mediante una efectiva coordinación con los cuerpos policiales que los menores permanezcan en establecimientos especiales a cargo del INAM y no en sitios ordinarios de detención.
- Evaluar los objetivos de la División de Menores del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial para adecuarlos al cumplimiento de lo pautado por la Ley Tutelar de Menores.
- Incluir en la Ley Tutelar de Menores un artículo que establezca que ningún menor de 12 años podrá ser considerado infractor, ni sometido a procedimientos judiciales, ni internados en instituciones reeducativas.
- Lograr, a través tanto de la investigación sobre el menor infractor y los factores coordinantes de su conducta como el de la formación del personal especializado en el tratamiento de menores infractores, una atención menos represiva y más orientada a facilitar su reinserción en el medio familiar y comunitario.

5) Ampliar la Infraestructura.

La estrategia de ampliación de cobertura, lineamiento central de este plan, es especialmente pertinente en el caso del tratamiento de menores infractores.

- Disponer en el corto plazo del apoyo financiero necesario para extender significativamente la planta física y ampliar el personal de manera de garantizar la infraestructura suficiente para la atención de estos menores.
- Garantizar la disponibilidad de establecimientos especiales de carácter reeducativo, donde existan condiciones de seguridad para menores con personalidades muy deterioradas
- Ampliar y mejorar los servicios de atención en medio abierto, colocaciones familiares, consulta externa, libertad vigilada- a fin de evitar el internamiento y la institucionalización de menores infractores. El INAM, los jueces de menores y las organizaciones comunitarias deben actuar coordinadamente en este campo.

6) Respetar los derechos de los menores que se ven obligados a trabajar.

La estrategia en este caso obligan parte del hecho de que mientras persistan las condiciones de pobreza que obligan a los menores a contribuir a los sustento de sus hogares, el Estado como mínimo debe garantizarles protección en contra de la explotación y su derecho al estudio:

- Instrumentar mecanismos de control que permitan ejercerla supervisión y protección de los menores que se ven obligados a trabajar, con la finalidad que se les garantice la escolaridad y que realicen tareas acordes a su edad, fuerza y capacidad y que reciban la remuneración

adecuada. La Ley asigna esta responsabilidad al Ministerio del Trabajo a través de la División de Mujeres y Menores y al INAM.

- Orientar a los menores a través de los organismos supervisores, designados por la Ley en la formación de grupos laborales que les permitan asociarse y complementarse para el logro de mayores beneficios económicos para ellos y sus familias.
- Dotar de recursos financieros y técnicos a la Dirección de Mujeres y Menores del Ministerio del Trabajo y la Dirección del Apoyo legal del INAM. Fortalecimiento institucional indispensable para poder cumplir con los apartes antes señalados.

7) Hacer más eficiente el tratamiento de los menores con necesidades especiales.

La estrategia central en relación con este grupo es lograr la expansión muy importante de la cobertura de los servicios que se prestan, especialmente en la modalidad de matrícula fija. A este fin se propone:

- Formular y ejecutar un Plan para la construcción, la conservación, el mantenimiento y la adecuación de la planta física necesaria para atender a menores con necesidades especiales, a través de la Fundación de Edificaciones Educativas (FEDE) conjuntamente con MINDUR y las Gobernaciones del Estado.
- Dotar adecuadamente a la Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación para que cumpla con las labores de planificación, supervisión y seguimiento del Plan de Atención del Niño en lo que respecta a los menores con necesidades especiales.

8) Mejorar la eficacia en el cumplimiento de las leyes.

Partiendo de que el problema fundamental no es la inexistencia de leyes sino su escaso cumplimiento, se establecen como objetivos:

1- Mejorar sustancialmente el acceso a la administración de justicia de las clases más desposeídas .

La dificultad para acceder a la administración de justicia es un poderoso obstáculo para la administración de justicia de todas las categorías de menores en circunstancias especialmente difíciles. La estrategia para mejorar este aspecto es ampliar considerablemente los servicios de asistencia jurídica gratuita que tienen que ver con la familia y el menor.

- Rebozar y apoyar la coordinación de las organizaciones no gubernamentales a los fines de desarrollar un sistema efectivo de acceso de los grupos más desposeído a la justicia. A través de los servicios de asistencias jurídica gratuita, Universidades, Iglesias, Colegios de Abogados, se le otorgará prioridad a los asuntos relativos a la protección del menor, la Fiscalía General de la República se encargará de garantizar la efectiva coordinación entre los servicios públicos y privados de asistencia jurídica gratuita.
- Realizar los estudios y gestiones necesarias para determinar la factibilidad de instrumentar un servicio social obligatorio para los estudiantes de derecho similar al internado rural en el caso de los estudiantes de medicina.
- Revisar a la luz de la problemática de los menores en circunstancias especialmente difíciles, el Proyecto de Ley Orgánica de Defensa Gratuita actualmente en el Congreso Nacional y agilizar su aprobación.

9) Ampliar significativamente la red de Tribunales de Menores.

Con el fin de aligerar la sobrecarga de trabajo de los Tribunales se requiere crear en cantidad suficiente a nivel nacional: Tribunales de menores especializados y presididos por jueces especiales en la materia para atender el trabajo que se deriva de estos lineamientos. Esta tarea, que reclama un considerable esfuerzo en recursos estaría a cargo del Consejo de la Judicatura y de las Universidades Nacionales apoyados en un compromiso al más alto nivel para que garantice la disponibilidad necesario.

10) Fortalecer Instituciones para asegurar una atención eficaz y eficiente a los menores en situación irregular.

La estrategia central en esta área se orienta hacia el desarrollo institucional que permita garantizar la continuidad de las políticas institucionales de atención, protección y asistencia el menor que se establezcan para el decenio.

- El INAM debe hacer énfasis en brindar atención y protección especial al menor en situación irregular, en este sentido se propone:
 - 1- Evaluar los programas existentes en prevención, abandono y peligro y necesidad de tratamiento con el fin de reorientarlos hacia intervenciones más eficaces y eficientes.
 - 2- Transferir progresivamente los jardines de la infancia, las casas cunas y las guarderías a las instituciones públicas o privadas con reconocida experiencia en el cumplimiento de estas funciones.
 - 3- Reforzar la atención de los menores en situación de peligro a través de programas dirigidos a los jóvenes y particularmente a los fármaco dependientes.

- 4- Dotar al INAM de los recursos necesarios para elevar la calidad de la gestión administrativa y programática.
- 5- Otorgar máxima prioridad a la capacitación y selección de personal que debe enfrentar situaciones tan delicadas y específicas como las que afectan a los menores en circunstancias especialmente difíciles.

En este sentido:

- Se aplicarán técnicas de selección de personal para los recursos humanos especializados del área. Se redefinirán las series de cargos para evaluarlos a los requisitos y funciones específicas que deben cumplir. Esta labor será realizada por el INAM en estrecha colaboración con la Oficina Central de Personal.
- Particularmente en la protección de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (MCED), se debe asegurar una atención que le garantice al menor la superación de su situación, por lo tanto, se implementará una política de profesionalización del personal en servicio. En este sentido viene adelantando en el INAM una política de capacitación de personal con miras a disponer de un Centro de Formación y Capacitación.
- Esta profesionalización de la atención será extensiva no sólo al INAM sino a las ONG, Gobernaciones de Estado y Alcaldías, estableciéndose como requisito indispensable para el ingreso a los centros de atención de menores, su calificación previa en este Centro de Formación y Capacitación del INAM.
- Se ha detectado como un área prioritaria la necesidad de instruir a los funcionarios administrativos en el conocimiento de las leyes y en su obligación de dar cumplimiento a estas normas. Se propone, en consecuencia, organizar programas de mejoramiento profesional y capacitación al personal en servicio de instituciones como Jefaturas

Civiles, Dirección Nacional de Identificación y Extranjería e Instituto Nacional del Menor.

11) Propiciar un mejor conocimiento de las situaciones irregulares que permita superar las dificultades para el establecimiento de metas y programas más efectivos.

Una de las mayores dificultades para la definición de estos lineamientos ha sido la dispersión, la fragmentación y escasa cobertura de los estudios y estadísticas sobre los menores y la falta de claridad conceptual en la definición de cada grupo. En este sentido se le da una alta prioridad al acopio de información y al desarrollo de investigaciones que delimiten las manifestaciones del fenómeno de la situación irregular y discriminen claramente los diversos grupos objetivo. De esta manera, durante la década, se podrán formular lineamientos y metas de acción más precisas.

- Realizar a través del INAM, estudios dirigidos a determinar el perfil de los menores en circunstancias especialmente difíciles y sus familias; los nexos causales que existen entre los factores que intervienen en la emergencia de las distintas situaciones; los factores de riesgo; el origen y la procedencia de los casos; así como identificar las variables y los indicadores.
- Realizar investigaciones tendientes a determinar la magnitud del problema de los (MCED), la población objetivo y en consecuencia las prioridades de atención.
- Diseñar e instrumentar, a través del INAM, un sistema de información de alta confiabilidad y validez determinando variables e indicadores que midan la situación del MCED y su entorno; así como su perfil en base una ficha especial con información relevante sobre cada menor.

- Compatibilizar las estadísticas que manejan los diversos entes.

12) Favorecer en la opinión pública un ambiente menos propicio a la violencia y de mayor conciencia sobre los derechos de los niños.

En la estrategia comunicacional planteada en los lineamientos generales se dará particular importancia a:

- Difundir información dirigida a las familias y a las comunidades a los fines de que conozcan a los derechos y las leyes que los protegen: el derecho a la pensión de alimentos, la obligación de denunciar los casos de maltrato, la importancia de que los niños sean inscritos en el registro civil, los derechos que asisten a los menores infractores.
- Establecer convenios con instituciones educativas a fin de recabar aportes a través de tesis de grados y trabajos finales que guarden relación con materiales de formación, difusión y motivación respecto a los derechos del niño.
- Exigir el cumplimiento sobre las normas de protección intelectual y moral de los menores que prohíben transmitir programas con contenido de violencia, sexo, terror y exaltación de falsos valores.
- Estudiar la creación en el país de nuevos grupos de usuarios de los medios de comunicación y fortalecer los existentes a fin de fomentar una actitud más participativa por parte de la colectividad, y la capacidad de evaluar programaciones radiales y televisivas y de hacer recomendaciones en cuanto a los contenidos y mensajes negativos que atenten contra el desarrollo integral del niño, transmitidos a través de los medios de comunicación.
- Atender, de manera particular, la problemática del menor infractor transmitiendo información cierta que contribuya a destruir los

estereotipos con respecto a la extensión del fenómeno y la peligrosidad de los menores y que, a su vez, oriente a la comunidad y a los propios menores sobre los derechos que los asisten.

- Difundir información útil para los menores sobre la problemática de las drogas y las alternativas de tratamiento.

Las estrategias esenciales en este caso son: *facilitar el proceso de adopción*, contribuir con los padres biológicos en el cumplimiento de sus responsabilidades y velar porque el tratamiento y tutela de los niños en estado de abandono se cumpla de la manera que mejor convenga a su sano desarrollo.

Ahora bien, las metas establecidas en el Programa Nacional de Acción para la Infancia, tal y como fueron concebidas por el Estado Venezolano para ser ejecutadas en el período 1992-2000 y las cuales son tomadas en cuenta para el presente estudio pueden resumirse de la siguiente manera:

CUADRO 3

METAS	ACCIONES	ORGANISMO RESPONSABLE
<p>1) Redefinir el proceso legal y técnico administrativo para la tutela y protección de menores en estado de abandono.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma de la Ley Tutelar del Menor en lo relativo a la tutela que debe dar el Estado a los menores en situación de abandono y establecimiento de la responsabilidad del juez de menores para decretar el estado de abandono. - Reforma de la Ley de Adopción para incluir en ellas normativas relativa a la adopción internacional. 	<p>INAM</p> <p>Procuraduría de Menores</p> <p>Tribunales y Juzgados de Menores</p>
<p>2) Lograr la desinstitucionalización de los niños abandonados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reorientación y fomento de la colocación familiar y las casas hogares. - Atención Prioritaria a padres biológicos y adoptivos. - Mantenimientos de servicios de formación integral para padres. - Implementación de mecanismos efectivos para el cumplimiento de la obligación alimentaria. 	<p>INAM</p> <p>Procuraduría de Menores</p> <p>Tribunales de Menores</p>
<p>3) Fortalecer los mecanismos de seguimientos y control de menores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos a la protección de las madres trabajadoras. - Apoyo a través del INAM, a la Fundación Oficina Nacional de Denuncias del Niño Maltratado. 	<p>INAM</p> <p>Ministerio del Trabajo</p> <p>FONDENIMA</p>

METAS	ACCIONES	ORGANISMO RESPONSABLE
4) Mejorar la atención de menores infractores en los servicios de cuidado existentes en medio abierto y cerrado	<ul style="list-style-type: none"> - Reorientación del tipo de cuidado que se le ofrecen al menor infractor en los centros reeducativos. - Ampliación de la cobertura 	INAM
5) Instrumentar mecanismos de control para ejercer la supervisión y protección de menores trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma de la Ley Tutelar de Menores en consonancia con la Ley Orgánica del Trabajo - Desarrollo de un sistema de información para el registro de los menores trabajadores 	INAM Ministerio del Trabajo
6) Mejorar la calidad de la atención de menores con necesidades especiales	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de programas dirigidos a la atención de menores con necesidades especiales - Formulación y ejecución de un plan para la construcción, mantenimiento y adecuación de la planta física de los institutos de educación especial 	INAM Ministerio de Familia Ministerio de Educación Fundación del Niño FEDE MINDUR
7) Ampliar y reforzar los servicios asistencia jurídica gratuita que tiene que ver con la familia y el menor	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de un sistema efectivo de acceso de los grupos más desposeídos de la atención jurídica - Revisión del proyecto de Ley Orgánica de Defensa Gratuita - Ampliación de la red de Tribunales de Menores 	Fiscalía General de la República Consejo de la Judicatura
8) Fortalecer instituciones para asegurar una atención eficaz y eficiente en situación irregular	-Desarrollo de una red interinstitucional que garantice la continuidad de políticas de atención y protección de menores en situación irregular	INAM OCEI OCP

<p>9) Fomentar una política de comunicación dirigida a reforzar la acción del Estado en cuanto a la atención y protección de menores</p>	<p>-Formulación de Proyectos que permitan la continuidad. -Desarrollo de una política social - Estimulación, en la opinión pública, de un ambiente menos propicio a la violencia y de mayor conciencia sobre los derechos de los niños</p>	<p>NAM OCEI OCP</p>
--	--	-------------------------------

(Fuente: Programa Nacional de Acción para la Infancia, 1991)

Es importante señalar que para el desarrollo del Programa Nacional de Acción se solicitó apoyo a los organismos internacionales. Venezuela reconoció la necesidad y la posibilidad de aprovechar la experiencia y los recursos financieros de los organismos multilaterales. A la iniciativa se incorporaron los organismos del Sistema de las Naciones Unidas (UNICEF, PNUD, OPS, UNESCO, etc.) así como los financieros (especialmente el Banco Mundial y el BID).

Por otra parte, para garantizar los acuerdos y metas del Programa Nacional de Acción para la infancia se acordó la utilización de instrumentos de más alto nivel para el seguimiento y evaluación, con la finalidad de corregir las deficiencias y tomar las decisiones pertinentes. Se conformó la Comisión Permanente por los Derechos de los Niños para que funcionara como asesora del Presidente de la República en esta materia.

La organización de los procesos de seguimiento y evaluación forma parte de las actividades a las cuales se comprometieron las instituciones oficiales en la implementación del Programa Nacional de Acción. Debe mencionarse con especial énfasis, las responsabilidades del Ministerio de la Familia y de la OCEI.

Se le asignó al Ministerio de la Familia el rol de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Presidencial por los Derechos de los Niños y, a su vez, la

función de realizar de manera general el análisis de las acciones definidas en el Programa, así como promover la realización de evaluaciones especializadas. Por su parte, la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) se le confirió la responsabilidad de garantizar la recolección, producción y difusión de información por parte de las instituciones del sector público. Los Ministerios del sector social, los institutos autónomos y otras instituciones se comprometieron a garantizar la organización y revisión de los sistemas de información para adecuarlos a las exigencias de seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Acción.

Además, para el seguimiento y evaluación del Programa y mejorar los sistemas de información de las instituciones del sector social en Venezuela, se planteó organizar el trabajo de la siguiente manera:

- Al Ministerio de la Familia y la OCEI la responsabilidad de coordinar de los esfuerzos institucionales para la organización y adecuado funcionamiento de los sistemas de información que permitan el seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Acción.
- La aplicación de la Encuesta Social por constituir un instrumento de gran utilidad para obtener información social por muestreo y a nivel de cada Estado. Esta información abarca diferentes áreas sociales y permite evaluar en el tiempo las variaciones y características de los indicadores previamente acordados.
- El Ministerio de la Familia organizará el Sistema de Información para el Desarrollo Social (SIDES) que cumplirá esta función con el fin de garantizar que los indicadores relacionados con el seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Acción se encuentren disponibles de manera integrada y rápida, de acuerdo a los requerimientos tecnológicos necesarios.

- Garantizar que el Sistema de Información Presidencial (SIPRE), estructurado por la Presidencia de la República, cuente con los insumos de información para evaluar la marcha del Programa Nacional de Acción.
- Se les asignó a las instituciones involucradas en la Ejecución del Programa Nacional de Acción la tarea de recabar las evaluaciones de políticas y programas a fin de promover el mejoramiento de las restricciones encontradas y profundizar la eficacia y eficiencia de los programas.

Por último, para el desarrollo del Programa Nacional de Acción para la Infancia se acordó realizar investigaciones para analizar los problemas más importantes en la atención eficaz y eficiente de la población materno-infantil. Dentro de este aspecto tienen especial relevancia el estudio de los programas de atención y la detección de las restricciones más significativas. Se estableció, que los resultados de estas investigaciones se incorporaran en la toma de decisiones de los aspectos referidos en el Programa Nacional de Acción. Las áreas de mayor relevancia son las relacionadas con la evaluación del impacto de los programas y sus respectivos condicionantes así como el análisis de las posibles alternativas. Acordaron, que para la investigación era indispensable garantizar que las instituciones de investigación (públicas y privadas) participaran plenamente de este proceso y contribuyeran con sus aportes específicos para que las instituciones encargadas de la ejecución del Programa Nacional de Acción pudieran utilizar los resultados de estos esfuerzos.