



**Convención sobre los  
Derechos del Niño**

Distr.  
GENERAL

CRC/C/3/Add.59  
15 de diciembre de 1998

Original: ESPAÑOL

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES  
CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN

Informes iniciales que los Estados Partes  
debían presentar en 1992

Adición

VENEZUELA

Informe complementario\*

[8 de mayo de 1998]

---

\* Los anexos referidos en el documento pueden consultarse en los  
archivos de la Secretaría.

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                        | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN . . . . .                                                                                                                                                                 | 1 - 2           | 5             |
| I. POLÍTICAS DEL ESTADO VENEZOLANO PARA PROTEGER<br>A LA POBLACIÓN INFANTOJUVENIL DEL IMPACTO<br>SOCIAL DEL PROGRAMA DE REAJUSTE MACROECONÓMICO .                                      | 3 - 23          | 5             |
| A. Lineamientos y políticas sociales globales<br>a favor de la infancia contenidos en<br>el IX Plan de la Nación . . . . .                                                             | 7 - 13          | 6             |
| B. Componente social de la Agenda Venezuela . .                                                                                                                                        | 14 - 20         | 8             |
| C. Segunda parte de la Agenda Venezuela . . . .                                                                                                                                        | 21 - 23         | 11            |
| II. DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN<br>AL MENOR . . . . .                                                                                                               | 24 - 46         | 13            |
| A. Situación global del proceso . . . . .                                                                                                                                              | 27 - 27         | 13            |
| B. Términos de la transferencia . . . . .                                                                                                                                              | 29 - 30         | 14            |
| C. Resultados de la transferencia . . . . .                                                                                                                                            | 31 - 34         | 14            |
| D. Municipalización de la atención a<br>la infancia . . . . .                                                                                                                          | 35 - 38         | 15            |
| E. Descentralización de la atención a la infancia<br>y participación de la sociedad civil: caso<br>de la Red Local de Protección Integral a la<br>Infancia y la Adolescencia . . . . . | 39 - 46         | 17            |
| III. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA<br>PROTECCIÓN DE LA INFANCIA . . . . .                                                                                                   | 47 - 65         | 24            |
| A. Primera experiencia de participación<br>comunitaria: el caso de los hogares de<br>cuidado diario . . . . .                                                                          | 49 - 58         | 26            |
| B. Acción conjunta entre el Instituto Nacional<br>del Menor y la sociedad civil. Caso del Plan<br>de Recuperación Juvenil y Recreación Dirigida                                        | 59 - 61         | 27            |
| C. Principales problemas que enfrenta la<br>participación de la sociedad civil . . . . .                                                                                               | 62 - 65         | 28            |

ÍNDICE (continuación)

|                                                                                                                                                                                                                 | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| IV. PROCESO DE ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA DEDICADA A LA POBLACIÓN INFANTOJUVENIL, A LOS PRINCIPIOS DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO . . . . .                                          | 66 - 142        | 36            |
| A. El trabajo del Estado venezolano para generar una nueva propuesta de ley que signifique la adopción del paradigma de la protección integral en sustitución del paradigma de la situación irregular . . . . . | 75 - 82         | 38            |
| B. Características de la propuesta de reforma de la Ley tutelar de menores . . . . .                                                                                                                            | 83 - 95         | 40            |
| C. Cronología del proceso de reforma de la Ley tutelar de menores, 1994-1997 . . . . .                                                                                                                          | 96 - 139        | 42            |
| D. Otras acciones realizadas en el marco de la implementación de los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño . . . . .                                                               | 140 - 142       | 58            |
| V. SITUACIÓN DE NIÑOS INFRACTORES . . . . .                                                                                                                                                                     | 143 - 160       | 59            |
| A. Participación de niños y adolescentes en hechos delictivos . . . . .                                                                                                                                         | 144 - 149       | 59            |
| B. Principales motivos por los cuales ingresan los niños y adolescentes infractores de la ley al Programa de Tratamiento del Instituto Nacional del Menor . . . . .                                             | 150 - 153       | 60            |
| C. Breve descripción de los programas que ofrece el INAM para la atención de niños y adolescentes en conflicto con la ley . . . . .                                                                             | 154 - 159       | 61            |
| D. Nuevas acciones emprendidas por el INAM para atender a la población infantojuvenil infractora de la ley penal . . . . .                                                                                      | 160             | 62            |
| VI. SITUACIÓN DE LOS NIÑOS TRABAJADORES . . . . .                                                                                                                                                               | 161 - 182       | 77            |
| A. Datos básicos sobre la situación de los niños y adolescentes trabajadores . . . . .                                                                                                                          | 165 - 180       | 78            |
| B. Políticas para la protección laboral de los niños y adolescentes trabajadores . . . . .                                                                                                                      | 181 - 182       | 80            |

ÍNDICE (continuación)

|                                                                                        | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| VII. MEDIDAS IMPLEMENTADAS CONTRA EL ABUSO SEXUAL<br>DE NIÑOS Y ADOLESCENTES . . . . . | 183 - 203       | 81            |
| A. Aspecto legal . . . . .                                                             | 183 - 184       | 81            |
| B. Acciones del Instituto Nacional del Menor                                           | 185 - 198       | 81            |
| C. La problemática del tráfico de niños . . .                                          | 199 - 203       | 84            |
| VIII. SITUACIÓN DE NIÑOS INDOCUMENTADOS . . . . .                                      | 204 - 230       | 92            |
| IX. CONSIDERACIONES SOBRE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL                                    | 231 - 236       | 100           |

## INTRODUCCIÓN

1. El Instituto Nacional del Menor, organismo encargado de la protección integral de los niños y adolescentes del país, ha procedido a revisar exhaustivamente el informe referido al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño que debe presentar Venezuela ante el Comité evaluador en Ginebra y que ha sido elaborado por el Ministerio de la Familia. A raíz de ello ha estimado pertinente realizar una serie de observaciones ante las fallas detectadas así como complementar con información adicional, los temas que son de su competencia directa y en los que se han percibido insuficiencias.

2. En función de lo anterior, se desarrollaron los siguientes tópicos:

- políticas del Estado venezolano para proteger a la población infantojuvenil del impacto social del programa de reajuste macroeconómico (destacando los aspectos del VIII Plan de la Nación, insuficientemente tratado en el informe);
- descentralización de los Servicios de Atención al Menor;
- participación de la sociedad civil en la atención a la infancia;
- proceso de adecuación de la legislación venezolana dedicada a la población infantojuvenil a los principios de la Convención;
- situación de los niños y adolescentes infractores de la ley;
- situación de los niños trabajadores;
- situación del abuso sexual de los niños y adolescentes;
- situación de los niños indocumentados;
- consideraciones sobre adopción internacional.

### I. POLÍTICAS DEL ESTADO VENEZOLANO PARA PROTEGER A LA POBLACIÓN INFANTOJUVENIL DEL IMPACTO SOCIAL DEL PROGRAMA DE REAJUSTE MACROECONÓMICO

3. Los dos períodos gubernamentales que han transcurrido desde que Venezuela ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño han implementado programas de reajuste macroeconómico, acompañados de un conjunto de programas sociales de tipo compensatorio para solventar la difícil situación social que implica, para la población más pobre, la puesta en marcha de tales medidas. Es así como se diseñan el VIII y, posteriormente, el IX Plan de la Nación, teniendo como objetivos contrarrestar los efectos negativos que en el corto plazo se derivaron de la política de ajustes iniciada a partir de 1989 y establecer las bases para el desarrollo a mediano y largo plazo del capital humano, necesario para promover un crecimiento con equidad.

4. La estrategia para alcanzar estos objetivos se centró, en los comienzos del ajuste económico, en la sustitución de los subsidios indirectos y generalizados (que habían predominado en el país por largo tiempo) por programas y subsidios directos y focalizados. Con el transcurso del tiempo esta estrategia resultó evidentemente insuficiente y se ha intentado complementar con programas más estructurales dirigidos a crear las bases de un sistema de protección social para los sectores más vulnerables de la población, especialmente los niños y jóvenes en situación de pobreza, sobre las bases de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil.

5. En el diseño del VIII Plan se consideraron algunos criterios estratégicos que permanecen aún en la formulación del IX Plan; estos son:

- focalización, que brinda una direccionalidad adecuada a las inversiones hacia los grupos sociales más necesitados;
- transparencia, que permite un control efectivo en el manejo de los fondos;
- flexibilidad, que supone capacidad de introducir correctivos y reorientaciones a partir de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas implementadas;
- coordinación interinstitucional;
- articulación del corto y largo plazo (así como de la política social y económica);
- concertación y cooperación entre el sector público y no gubernamental para resolver los problemas sociales.

6. A partir de 1994 se ha dado énfasis especial a la situación del incremento de las desigualdades sociales y a concentrar aún más el ingreso, definiendo desde el área económica, políticas redistributivas a través de la reorientación del gasto social, la tributación selectiva, el impulso a actividades empleadoras de mano de obra y el apoyo a las organizaciones asociativas para la inserción de la población a la economía solidaria.

A. Lineamientos y políticas sociales globales a favor de la infancia contenidos en el IX Plan de la Nación

7. El IX Plan, dada la evolución de la primera fase de la política social compensatoria, promociona el redimensionamiento de la relación Estado-sociedad civil, donde cada ente asuma y ejerza la corresponsabilidad en la formulación, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y específicamente, de la política social. Esto conlleva al desarrollo de redes sociales, redes de apoyo a los segmentos más desfavorecidos de la población, la creación de oportunidades de integración social para ellos, compartir la responsabilidad de la política social con

entes descentralizados del Estado y del sector privado; significa también una participación activa de los usuarios de los programas en el seguimiento de los mismos, así como una mayor focalización del gasto social.

8. El Estado venezolano se ha esforzado en crear una política social novedosa que responda adecuadamente a la situación de emergencia social creada por el impacto de los ajustes económicos. Se tiene el convencimiento de que únicamente el crecimiento que pueda producir la política económica no resultará, vía derrame, en una mejora automática de los indicadores sociales, por lo que se requiere de estrategias expresamente dirigidas a enfrentar los problemas sociales prioritarios.

9. El análisis diagnóstico realizado por CORDIPLAN para la elaboración del IX Plan, contiene elementos que caracterizan el deterioro de la situación social en Venezuela y ponen de relieve la profundización del fenómeno de la pobreza. Por otra parte, el IX Plan plantea que los procesos de exclusión en salud, educación, la debilitada estructura familiar y la carencia de un eficiente sistema de seguridad social, deberán ser atendidos con equidad para lograr una integración social que proporcione igualdad de oportunidades para todos los sectores de la sociedad.

10. Es en función de lo anterior que en 1995 se diseñan los tres grandes objetivos del Plan en cuestión, a saber:

1. Facilitar a toda la población, especialmente a los grupos más débiles, el disfrute de los bienes y servicios materiales y de una adecuada calidad de vida;
2. Promover una transformación cultural que sirva de soporte valuativo y ético al Plan y garantizar el acceso de la población a los bienes culturales;
3. Desarrollar vínculos de integración social que faciliten una mayor convivencia entre los ciudadanos.

11. Se persigue alcanzar estos objetivos a través de cuatro líneas estratégicas:

1. Inserción social y servicios de calidad para todos;
2. Transformación cultural;
3. Rol protagónico de la juventud;
4. Organización, participación y gestión (es una línea que atraviesa transversalmente las tres líneas estratégicas arriba mencionadas).

#### Familia

12. La protección a la infancia que contempla el IX Plan, se canaliza a través de la atención a la familia. En este sentido se estipula que la

crisis de la estructura familiar será atendida apoyando financieramente a los grupos familiares, de modo que éstos cuenten con recursos y oportunidades para la protección física, social y emocional que requieren sus miembros.

13. La estrategia de atención a las familias se basa en su fortalecimiento como núcleo decisional para el desarrollo de las organizaciones comunitarias y de la Red de Promoción Social. Los recursos para atender las necesidades básicas de los miembros de la familia, en salud, educación y protección social, se otorgan de manera tal que la acción se produzca en la comunidad familiar misma, con recursos asignados a las localidades.

#### B. Componente Social de la Agenda Venezuela

14. Continuando con los lineamientos presentes en el VIII y IX Planes de la Nación, el Ejecutivo nacional procede en 1996 a diseñar la Agenda Venezuela, concebida ésta como un conjunto integral y coherente de políticas orientadas al crecimiento económico sostenido en un ambiente de estabilidad política y social. La misma tiene como objetivos:

- Abatir la inflación;
- Restablecer el equilibrio fiscal;
- Reestructurar y fortalecer el sistema financiero;
- Establecer un nuevo sistema de seguridad social;
- Iniciar un proceso de transferencia masiva de recursos hacia los sectores más vulnerables;
- Promover la transformación estructural de la economía y del marco institucional.

15. Además, la estrategia global de la Agenda está orientada en función de los siguientes tópicos:

- Reestructuración productiva;
- Programa de estabilización macroeconómica;
- Reformas institucionales;
- Desarrollo social.

16. En concordancia con este último punto se diseña el Componente Social de la Agenda Venezuela, constituido por catorce programas focalizados para atender a los segmentos poblacionales más vulnerables, a través de la compensación inmediata del ingreso familiar, deteriorado por el impacto inflacionario en gastos de alimentos, transporte y salud. Igualmente se pretende promover procesos de formación para la reinserción laboral y planes de generación de empleo.

17. De los 14 programas constituyentes de la Agenda Venezuela, 11 benefician directamente a la población infantojuvenil, estos son:

1. Programa de Subsidio Familiar. Consiste en la entrega de una compensación al grupo familiar de los niños matriculados entre el nivel preescolar, especial y el 6º año de la educación básica, de planteles oficiales y privados ubicados en barrios pobres, con mayor vulnerabilidad social y económica, a objeto de contribuir a la satisfacción de sus necesidades básicas. Este subsidio equivale a 4.800 bolívares por niño mes (10 dólares aproximadamente), hasta un máximo de tres niños por familia.
2. Programa Alimentario Escolar. Destinado al mejoramiento de las condiciones nutricionales de la población estudiantil, cursante de los niveles de educación preescolar, básica, 1º a 6º grado y la modalidad de educación especial, garantizando el suministro de una comida diaria balanceada, cuyo aporte calórico no debe ser menor al 30% del total de los requerimientos nutricionales de los escolares, según su edad.
3. Programa de Dotación de Uniformes Escolares. Proveerá de uniformes a la población estudiantil en situación de pobreza crítica a fin de mejorar sus condiciones de incorporación, participación y prosecución del sistema educativo venezolano. El objetivo del programa se circunscribe a mejorar las condiciones de estudio de la población escolarizada en preescolar, básica hasta 6º grado y educación especial, de los planteles oficiales y privados de carácter gratuito ubicados en barrios pobres urbanos, áreas rurales o en aquellas zonas cuya población proceda de estos sectores.
4. Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario. Se trata de un programa de atención integral diaria de niños entre 0 y 6 años, en situación de pobreza y que no están incorporados a la escuela; se brinda atención no convencional que contempla las áreas de nutrición, salud y desarrollo infantil, apoyando a su vez a las familias de las madres cuidadoras.
5. Programa Subsidio al Pasaje Estudiantil. Está orientado a toda la población estudiantil a nivel nacional, pertenecientes a institutos de educación primaria, media, diversificada y universitaria, debidamente registrada en el Ministerio de Educación. Incluye las siguientes modalidades: subsidio indirecto, previsto en el Decreto N° 520; sistema de boleto directo personalizado; y subsidio estudiantil Metro de Caracas.
6. Programa de Desayuno, Merienda y Comedores Escolares. Se orienta a la protección nutricional de los niños en edad de 2 a 6 años (institucionalizados y no institucionalizados) y escolares, a través del suministro de una aporte calórico y proteico, con un servicio de almuerzo nutricionalmente balanceado en cantidad y calidad

(comedores escolares) y el de una arepa de maíz precocida y enriquecida con relleno proteico y un vaso de lactovisoy (desayuno-merienda escolar).

7. Programa Ampliado Maternoinfantil (PAMI). Está orientado a brindar apoyo nutricional a las madres embarazadas, madres lactantes y niños menores de 6 años que viven en zonas marginales urbanas y comunidades rurales, el cual se expresa en la entrega mensual de 2 kg de leche y 3 kg de lactovisoy.
8. Programa Alimentario Estratégico. En éste se tiene previsto el subsidio hasta un 40% de una cesta de cinco alimentos estratégicos (harina de maíz, arroz, aceite, sardinas y granos). En la actualidad según resolución 130 del Ministerio de Agricultura y Cría, de fecha 3 de junio de 1996, la leche entera en polvo se incluye como un producto estratégico a la cesta.
9. Programa de Capacitación y Empleo Joven. Permitirá la capacitación e inserción laboral a jóvenes que se encuentran en situación de pobreza, desertores del sistema educativo formal y desocupados, mediante la coordinación de esfuerzos y recursos de instituciones capacitadoras, de fomento al empleo y de intermediación laboral conjuntamente con los gobiernos regionales y locales.
10. Programa de Dotación de Material Medicoquirúrgico. A través de este programa se dotará del equipamiento mínimo necesario de material medicoquirúrgico a un total de 2.200 ambulatorios de los 4.125 que conforman la Red Ambulatoria del país, con la finalidad de mejorar en forma importante la atención en los aspectos preventivos y curativos de la población, además de cubrir y en consecuencia disminuir, de forma ostensible, la congestión de pacientes en los servicios de emergencia de hospitales.
11. Programa de Suministro de Medicamentos (SUMED). Está dirigido a los pacientes que demandan atención médica-odontológica ambulatoria en las instituciones de salud del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (ambulatorios rurales II, urbanos I, II y III y en los hospitales I y II cabecera de distritos sanitarios) afectados de las patologías que ocasionan las primeras 25 causas de consulta de la región, además del control de la mujer embarazada y del niño sano, con lo que se dará cobertura a más del 70% de los pacientes ambulatorios atendidos en dichas instituciones. El programa utiliza la red privada de farmacias, con lo cual tiene la posibilidad de lograr más de 5.000 puntos de suministro de medicamentos. El paciente beneficiario del programa obtiene en el ambulatorio la prescripción de uno o dos medicamentos de acuerdo a protocolos estandarizados de tratamiento que han dado origen a la lista de medicamentos esenciales básicos del SUMED, en un recipe especial con el cual puede acudir a cualquiera de las farmacias afiliadas y obtener los medicamentos pagando el 20% del precio de venta al público (PVP), la farmacia financia el 15% y el Ministerio de

Sanidad y Asistencia Social aporta el 65% restante. La lista de medicamentos contiene 55 fármacos en 110 presentaciones farmacéuticas.

#### Ejecución consolidada para 1996

18. El nivel consolidado financiero de los programas sociales en el año 1996 alcanzó un 95% de ejecución, con una inversión global de 337,7 millardos de bolívares (683 millones de dólares aproximadamente), representando el 1,52% del producto interno bruto (PIB), y con ello se fortalecieron la Red Escolar, la de Hogares y Multihogares y de Atención Primaria a la Salud, entre otros.

19. En líneas generales la ejecución física de los programas sociales de la Agenda Venezuela para 1996 fue altamente satisfactoria, sin embargo hubo programas que por su propia naturaleza y por factores de orden administrativo no alcanzaron los niveles esperados, entre los cuales cabe destacar el Programa de Suministro de Medicamentos (SUMED), el cual alcanzó una ejecución del 55,5% para el mes de octubre de 1996, a diferencia del Programa de Subsidio Familiar que alcanzó el 98,55% de cobertura y el Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario con un 95%.

20. Se evidencia, luego de la ejecución de 1996, la necesidad de mejorar de manera cuantitativa y cualitativa los programas sociales en relación a las siguientes áreas:

- focalización, garantizando una más justa distribución de los beneficios sociales a la población;
- coordinación con los estados y municipios, manteniendo una consulta permanente con las entidades federales;
- seguimiento y control, a través de auditorías operativas y financieras de los programas sociales.

#### C. Segunda parte de la Agenda Venezuela

21. Según el último informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Venezuela no han aumentado los niveles de pobreza, a pesar de que no se experimentó crecimiento económico. Esto confirma que los programas sociales de la Agenda Venezuela han arrojado éxito en su ejecución. Ante esta realidad, se diseña la segunda parte de la Agenda Venezuela cuyo reto es pasar del alivio de la pobreza a su erradicación, por lo cual está planteada la implementación de un programa de microempresas y microcréditos que estimule la reactivación económica. La formalización de estos lineamientos cuenta con la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y probablemente tendrá recursos de organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

22. Los objetivos de esta segunda parte son:

- fortalecer la familia;

- formar capital humano;
- erradicar la pobreza;
- fortalecer la sociedad civil.

23. Se prevé que los recursos destinados los programas sociales aumentarán en un 30% para alcanzar un aproximado de 497 millardos de bolívares (1 millardo de dólares, aproximadamente) en el año 1998 y ampliar el número de familias beneficiadas a 4 millones. Entre los programas que se verán fortalecidos están el de Capacitación y Empleo Joven, Fortalecimiento Social, Suministro de Medicamentos y de Alimentos Estratégicos.

Cuadro 1

Programas sociales de la Agenda Venezuela

| Programa                                 | Presupuesto<br>1996     | Presupuesto<br>1997 | Población<br>objetivo |
|------------------------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------|
|                                          | (Millones de bolívares) |                     |                       |
| Subsidio familiar                        | 173 260,8               | 172 299,7           | 3 158 993             |
| Programa alimentario<br>estratégico      | 12 050,0                | 17 984,9            | 1 643 647             |
| Programa alimentario escolar             | 13 544,0                | 31 243,0            | 729 291               |
| Merienda escolar, comedores<br>escolares | 21 459,9                | 52 004,0            | 1 206 194             |
| Dotación de uniformes<br>escolares       | 37 416,4                | 48 045,5            | 3 289 999             |
| Suministro de medicamentos               | 4 202,0                 | 5 789,1             | 3 683 351             |
| Programa alimentario<br>maternoinfantil  | 17 143,1                | 19 559,6            | 500 000               |
| Materiales medicoquirúrgicos             | 2 737,2                 | 5 021,2             | 10 900 000            |
| Programa de hogares y<br>multihogares    | 33 687,1                | 43 000,0            | 350 000               |
| Subsidio al pasaje estudiantil           | 15 776,5                | 15 776,0            | 987 758               |
| Capacitación y empleo joven              | 10 077,7                | 7 150,0             | 50 763                |
| Protección al anciano                    | 7 265,1                 | 7 265,1             | 100 900               |
| Fortalecimiento social                   | 6 500,0                 | 13 050,0            | --                    |

| Programa                                           | Presupuesto<br>1996     | Presupuesto<br>1997 | Población<br>objetivo |
|----------------------------------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------|
|                                                    | (Millones de bolívares) |                     |                       |
| Incremento de ingresos a los pensionados por vejez | 22 617,3                | 28 162,4            | 162 490               |
| Total                                              | 337 737,1               | 466 359,9           | 27 763 386            |

Fuentes: Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), Ministerio de Familia.

## II. DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN AL MENOR

24. Desde 1989 se ha venido adelantando en Venezuela el proceso de transferencia de competencias y servicios desde el Ejecutivo Nacional hacia los Estados y municipios. Una de las materias que se ha estado descentralizando es la referente a la protección de la infancia, es así como la Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público (que regula todo este proceso), en su artículo 4 señala:

"En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta Ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional.

...

2. La protección de la familia, y en especial del menor..."

25. El ente encargado de esta última materia, el Instituto Nacional del Menor (INAM), contempla el desarrollo de este proceso a nivel nacional, como parte de un plan trienal, abarcando todas las modalidades de protección a la infancia y la asume como una estrategia corporativa que facilita y viabiliza el logro de su misión al promover mayor participación y compromiso de los distintos sectores gubernamentales, en la gestión de tareas asignadas al Instituto.

26. El proceso se ha estado ejecutando de manera gradual, en función de responder adecuadamente a los compromisos de pago de deudas pendientes y de pasivos laborales.

### A. Situación global del proceso

27. En el año 1993 se inició el proceso de descentralización del INAM con la firma del Convenio de Transferencia con la Gobernación del Estado Aragua, el 4 de octubre de 1993. En el año 1995, fueron transferidos los servicios

de atención al menor de los Estados Mónagas, Lara y Carabobo el 12 de julio de 1995. En el año 1996, los Programas de Transferencia de los Estados Miranda, Zulia y Trujillo se remitieron para su aprobación al Senado de la República, en el mes de diciembre. El programa del Estado Sucre fue aprobado el 1º de julio del año 1996. El INAM prevé como meta la firma de los convenios de estos cuatro Estados para el 30 de octubre del año en curso.

28. En 1997 se han firmado convenios de cogestión y se ha iniciado la elaboración del Programa de Transferencia con los Estados Táchira, Barinas, Yaracuy, Nueva Esparta y Anzóátegui. Actualmente el Instituto ha firmado convenios para la transferencia de servicios con las alcaldías de los municipios Sotillo y Anaco en el Estado Anzóáteui, Araure en Portuguesa y San Cristóbal en Táchira. Además, prepara convenios con los municipios Independencia en Yaracuy, Turén en Portuguesa y Rivero en el Estado Sucre, con la finalidad de constituir servicios de registro, control y referencia de menores de edad, en el marco de la creación y fortalecimiento de Redes Locales de Protección a la Infancia.

#### B. Términos de la transferencia

29. Se procedió a redistribuir los roles entre el INAM y el Ejecutivo Regional, correspondiendo al primero el rol de rectoría, centrada ésta en la definición de políticas y lineamientos programáticos, con desarrollo de acciones de asesoría, supervisión y evaluación, así como de capacitación e investigación.

30. Al Ejecutivo Regional corresponde la definición y ejecución de políticas, programas y planes locales en concordancia con las políticas y lineamientos del INAM. Igualmente el financiamiento del servicio y su organización con el aporte y orientación del ente rector.

#### C. Resultados de la transferencia

31. En cuanto a los servicios de atención al menor ya descentralizados en los Estados Aragua, Lara, Mónagas y Carabobo, se han culminado la transferencia efectiva del personal, de los recursos financieros y de las distintas modalidades programáticas. Se transfirieron un total de 104 centros, correspondientes a todos los tipos de programas existentes, excepto el consentimiento de las adopciones, que aún se mantiene centralizado para mayor control del proceso.

32. En lo referente a la prestación del servicio por parte del Ejecutivo Regional y como expresión del desarrollo de sus nuevas competencias, es necesario señalar que si bien no se ha podido evaluar cualitativamente la gestión, por el breve tiempo transcurrido, cabe destacar lo que se ha observado:

- mayor apoyo a la gestión del servicio a través de la coordinación con las otras dependencias de la gobernación, lo que permite optimizar los recursos;

- incremento gradual en la asignación de recursos financieros por parte de la gobernación;
- al analizar los informes de ejecución del año 1996, presentados por los servicios descentralizados, se apreciaba un incremento del número de menores atendidos, distribuidos de la siguiente manera:

|          | <u>1995</u> | <u>1996</u> |
|----------|-------------|-------------|
| Mónagas  | 5 985       | 21 358      |
| Lara     | 70 306      | 104 983     |
| Carabobo | 26 919      | 38 734      |

33. Los Estados Mónagas y Lara han elaborado sus respectivos proyectos de ley de creación del Instituto Estatal de Atención al menor de cada Estado.

34. En términos generales el proceso de descentralización del INAM abarca hasta el momento actual 14 Estados, lo que representa el 65,21% del servicio a nivel nacional. De éstos, sólo en Aragua, Mónagas, Lara y Carabobo se ha culminado la transferencia. En los cuatro Estados de Zulia, Miranda, Trujillo y Sucre se han cubierto todas las fases preparatorias para la firma del convenio en el primer semestre del año en curso. Cinco Estados más (Táchira, Yaracuy, Barinas, Nueva Esparta y Anzoátegui) están en la fase de cogestión desde enero de 1997. Para el término del presente año fiscal (1997) el Instituto prevé la culminación del proceso en 12 Estados, lo cual representaría el 52,17% del total del país.

#### D. Municipalización de la atención a la infancia

##### Primer Encuentro Nacional de Alcaldes Amigos de las Niñas y los Niños

35. Existe en el país la convicción de que la descentralización de los servicios de atención a la infancia no debe llegar sólo a los Estados, sino que debe profundizarse aún más el proceso, de manera de involucrar al nivel local en la mencionada actividad. En el marco de esta preocupación se realizó en Venezuela, en el mes de abril de 1994, el Primer Encuentro Nacional de Alcaldes Amigos de las Niñas y los Niños. Los objetivos centrales eran intercambiar ideas, propuestas y acciones para la atención y defensa de los derechos del niño en nuestro país e impulsar desde los municipios, una labor permanente de sensibilización y vigilancia sobre las condiciones de vida de niños y niñas, donde tiene primera responsabilidad el Estado nacional. Este encuentro también fue propicio para retomar y ratificar los acuerdos nacionales e internacionales sobre los derechos de los niños a los que se ha comprometido Venezuela desde la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia en 1990.

36. Luego de los días de discusión, el Encuentro arrojó como resultado el llamado "Compromiso de Caracas", que contiene las siguientes disposiciones:

- promover la elaboración e implementación de programas municipales en el contexto del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia y de las políticas del país en los aspectos sociales y económicos para el desarrollo humano;
- contribuir al cumplimiento de las metas acordadas en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, teniendo en cuenta las competencias, características y particularidades de cada municipio en las áreas de salud, nutrición, agua, saneamiento ambiental, educación y derechos ciudadanos de los niños y niñas;
- apoyar las iniciativas y los procesos de descentralización y desconcentración a nivel municipal, siendo necesario fortalecer la autonomía de la cual gozan los municipios en este momento, a fin de permitir a los gobiernos municipales contar con las competencias y recursos para incidir efectivamente en la resolución de los problemas locales. Para este efecto será necesario tomar en cuenta a los municipios en la reestructuración de la distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno y la prestación de servicios públicos a nivel local;
- fomentar la participación organizada de la población (organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios) a través de las juntas parroquiales en los programas municipales de acción en favor de la infancia;
- promover que el desarrollo de las acciones a nivel de los municipios contribuya a eliminar la discriminación que, desde la perspectiva de género, existe entre los niños y las niñas;
- continuar los esfuerzos para incrementar la inversión social y la adecuada asignación de los recursos en el ámbito municipal, en acciones en favor de los sectores poblacionales más pobres, y en particular, los niños y las niñas;
- orientar las acciones a nivel de los municipios teniendo en cuenta la necesidad de: definir grupos poblacionales y áreas de atención según criterio de riesgo y vulnerabilidad de los niños y las niñas; incrementar la capacidad para efectuar diagnósticos locales; promover la participación y organización comunitaria en forma amplia; desarrollar políticas de atención a la infancia con un enfoque integral; movilizar recursos nacionales e internacionales en función de acciones en favor de la infancia, y establecer redes de información, capacitación y cooperación entre alcaldías;
- reconocer que la infancia debe tener prioridad como política de Estado, en cualquiera de los ámbitos de la organización nacional.

### El municipio y la gestión social

37. En la búsqueda por profundizar el proceso de descentralización en Venezuela y dada la importancia que tiene el nivel municipal en el mismo, se han estado desarrollando, a lo largo de 1997, encuentros entre representantes del Gabinete Social, gobernaciones y alcaldías, para desarrollar la municipalización de los programas sociales contenidos en la Agenda Venezuela y otros programas sociales del Estado. En este sentido, en los primeros ocho meses de 1997 se han desarrollado cinco jornadas regionales con la participación de los 330 alcaldes del país (véase cuadro 2). Estas reuniones, denominadas "El municipio y la gestión social", se insertan dentro de la estrategia de descentralización vigente en el país y tiene como objetivos los siguientes:

- intercambiar opiniones y experiencias entre las autoridades nacionales, estatales y municipales sobre la gestión social;
- establecer mecanismos de coordinación para la ejecución de los programas sociales;
- identificar áreas y programas específicos cuya gestión podría ser asumida por el municipio.

38. En este contexto el Instituto Nacional del Menor ha dado a conocer el programa de Redes Locales de Protección a la Infancia y Adolescencia, para su implementación en los distintos municipios.

#### E. Descentralización de la atención a la infancia y participación de la sociedad civil: caso de la Red Local de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia

39. Desde 1995, el Instituto Nacional del Menor viene desarrollando esta nueva propuesta conceptual y metodológica en diversos municipios del país, en un esfuerzo de coordinación con sectores gubernamentales y no gubernamentales. La misma se propone dar respuestas eficientes a las variadas situaciones de discriminación, violación de derechos y desamparo que sufre gran parte de nuestra población de niños, niñas y adolescentes, particularmente aquellos en situación de desamparo y riesgo social: niños que sufren la explotación laboral o sexual, o están deambulando por las calles, consumiendo drogas, en situación de mendicidad, o han sido víctimas de delincuentes que los utilizan en actividades ilícitas.

40. La característica fundamental de estas experiencias ha sido su capacidad de generar acciones que facilitan la descentralización y la participación colectiva en el área de atención y protección de la infancia y la adolescencia desde un enfoque de intersectorialidad, en el sentido de que todos los entes involucrados han ido asumiendo un rol protagónico en la solución del problema: INAM, gobiernos estatales, asambleas legislativas, alcaldías, organismos gubernamentales, sociedad civil, familias, niños y adolescentes.

41. La Red Local de Protección a la Infancia y Adolescencia, además, es una propuesta que se inserta en el paradigma de protección integral presente en la Convención sobre los Derechos del Niño. En este sentido, la Red busca devolver a la sociedad en su conjunto la función de resguardo y defensa de los niños, niñas y adolescentes, en especial referencia a aquellos a los cuales se les violan sus derechos y por ende están expuestos al abandono, la mendicidad, el deambulismo, la explotación sexual o laboral y el consumo de drogas.

42. Los objetivos de la Red de Protección a la Infancia y Adolescencia son:

- la creación de unidades locales adscritas a las distintas alcaldías, que promueva la intersectorialidad y el control de la gestión, permitiendo canalizar y/o crear ofertas de servicios por parte del Estado y la sociedad civil, en función de las necesidades y demandas concretas de la población infantojuvenil localizada en cada municipio;
- desarrollar acciones de carácter proactivo que canalicen la participación de las fuerzas de cada localidad a fin de fortalecer actitudes y conductas personales y comunitarias en función de la protección integral de la infancia y adolescencia;
- brindar atención inmediata en educación, salud, nutrición, protección laboral, recreación y en el área sociofamiliar a los niños, niñas y adolescentes que viven en circunstancias de vida especialmente difíciles, a los fines de promover su incorporación a la sociedad como ciudadanos plenos de derechos;
- capacitar al personal de las alcaldías y a la ciudadanía en la defensa y protección de los derechos de la infancia y adolescencia.

#### Servicios que promueve la Red

43. La Red propone un sistema local de servicios en las áreas de atención y prevención que permita, por una parte, dar asistencia inmediata a las necesidades específicas de los niños y jóvenes en su ámbito geográfico, así como desarrollar acciones de difusión y educación que promuevan una cultura de respeto hacia los derechos de los niños y fortalezcan al núcleo familiar en su rol fundamental de protección y formación. Estos servicios son:

##### a) Servicios de atención:

- i) Atención integral ambulatoria. Los niños y jóvenes detectados en situación de riesgo y que tienen vínculos familiares serán atendidos en las áreas de orientación social y familiar, salud, nutrición, nivelación escolar, apoyo legal, capacitación laboral y recreación, entre otros, en coordinación con los servicios y programas existentes en el municipio. El apoyo familiar y comunitario es la base de sustentación en todo este proceso.

- ii) Atención en residencias provisionales. Los niños que no tienen vínculos familiares serán albergados en residencias donde no hay privación de la libertad y que funcionan como refugio transitorio de protección. Allí se evalúa su situación y se propicia el acercamiento y la reinserción a su grupo familiar o hacia otras formas sustitutas de protección familiares o institucionales, como los que contempla la Red de Reinserción Social-Familiar.
- iii) Atención a través de la Red de Reinserción Social-Familiar. Los niños con quienes no fue posible ningún proceso de acercamiento con sus familias de origen recibirán protección y cuidado en hogares sustitutos, casas hogares, comunidades terapéuticas para farmacodependientes o casas talleres, según sus necesidades y problemáticas particulares. Todo ello en coordinación con los procedimientos legales vigentes, a los fines de garantizar a los niños la asistencia y protección necesarias, para que en el menor tiempo posible, se decrete su adoptabilidad y puedan ser acogidos en una familia que los ampare bajo su tutela.

b) Servicios de prevención:

- i) Campañas educativas dirigidas a las familias, instituciones escolares y comunidades. Se proporciona información y orientación a cada uno de estos sectores, que les permitan asumir actitudes y conductas para prevenir la aparición del problema, así como promover acciones en defensa de los derechos de los niños. Para ello se organizarán actividades como la difusión de información en los medios de comunicación masivos existentes a nivel local o regional, distribución de material divulgativo, elaboración de periódicos o boletines comunitarios y escolares, escuelas para padres, charlas, foros y obras de teatro en las instituciones educativas y en las comunidades de vecinos, entre otras.
- ii) Banco de materiales divulgativos. Se realizarán actividades dirigidas a la recopilación e inventario de todo el material divulgativo posible de ser utilizado en las campañas de prevención. También incluye edición de nuevos materiales que se requieran para tales fines.
- iii) Comités de apoyo a nivel comunitario. Se trata de la conformación de comités de vecinos que promuevan todas las actividades de prevención y defensa de los derechos de los niños en sus comunidades. Podrán llevar a cabo tareas como vigilancia y recepción de información sobre el problema (comités de recepción de denuncias), organización de los hogares sustitutos a nivel comunitario (colocación de los niños

en casas de familia de la comunidad), actividades para el uso positivo del tiempo libre o de refuerzo pedagógico, organización de escuelas para padres, periódicos o boletines vecinales, entre otras.

- iv) Club de amigos o de padrinos. Se conformarán para motivar a sectores de la comunidad o a grupos organizados (como gremios, clubes sociales o asociaciones) para que sus miembros se conviertan en padrinos o amigos de los niños y adolescentes incorporados a la red local, y de esta manera puedan brindarles su apoyo en actividades como suministro de becas, apoyo y orientación a las familias, celebraciones de cumpleaños, fiestas de navidad, organización de clubes deportivos infantiles, de paseos y planes vacacionales, entre otras.
- v) Capacitación a los cuerpos policiales y de seguridad. Se busca proporcionar información y orientación a los cuerpos policiales y de seguridad a los fines de sensibilizarlos y educarlos en relación al papel fundamental que pueden desarrollar en la prevención y tratamiento del problema de los niños en abandono y peligro.
- vi) Centros de vigilancia y recepción de denuncias. Éstos podrán funcionar en las sedes de la Unidades Locales de Protección y se encargarán de actividades como la recepción de denuncias y referencias de casos de niños y adolescentes del municipio en situación de riesgo y abandono. Igualmente podrán promover y ejecutar campañas permanentes de vigilancia y control en aquellas áreas geográficas que hayan sido identificadas como zonas de riesgo, promover la promulgación de ordenanzas para controlar la permanencia de los menores en la calle en horarios nocturnos y de normas que regulen el acceso de menores en los locales de diversión para adultos, entre otras.

#### Acciones que desarrolla la Unidad Local de Protección Integral

44. La Red Local de Protección a la Infancia y Adolescencia se establece en cada localidad municipal. Tiene su base administrativa en una Unidad Local de Protección Integral, adscrita a la alcaldía respectiva. Esta oficina tiene por función facilitar los procesos de coordinación e integración de todos los aliados estratégicos que participan en la Red, así como promover la articulación de los diferentes programas y servicios públicos y privados existentes en el municipio, a fin de poner en marcha las actividades de protección integral y defensa de los derechos de los niños y adolescentes. En esta Unidad igualmente se realizan las actividades de registro, control y seguimiento de la gestión de los servicios de atención y prevención que la Red promueve en cada localidad.

45. Las acciones específicas que desarrolla la Unidad Local de Protección Integral son:

- incentivar las estrategias de promoción, difusión e información contempladas en el servicio de prevención;
- hacer el registro cuantitativo y cualitativo de la población de niños y adolescentes en situación de abandono, peligro o explotación dentro de las áreas seleccionadas como zonas de riesgo;
- llevar el inventario de las infraestructuras, servicios y programas tanto públicos como privados, dentro del municipio, vinculados con las áreas de atención: salud, educación, laboral, recreación, deporte, cultura y aspecto sociofamiliar;
- manejar el inventario de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones comunitarias o iglesias vinculadas a acciones de atención y protección;
- hacer el inventario de fábricas, industrias, comercios, bancos, supermercados y, en general, de todas las instancias que conforman el sector privado lucrativo del municipio;
- promover el establecimiento de los acuerdos y convenios interinstitucionales para impulsar las acciones de la Red Local;
- recibir denuncias y referencias de casos de niños y adolescentes del municipio a los cuales se les violan sus derechos;
- hacer el control y seguimiento de los niños y adolescentes incorporados a la Red Local de Protección;
- procesar, en coordinación con la seccional del INAM o su servicio descentralizado, los ingresos, egresos y traslados de niños y adolescentes sujetos a medidas de protección dentro del municipio.

46. Hasta el mes de agosto de 1997, se han logrado constituir 20 redes locales que han atendido a 1.628 niños en circunstancias de vida especialmente difíciles. Además se encuentran actualmente en promoción la constitución de 14 nuevas redes (véanse cuadros 3 y 4).

Cuadro 2  
Jornadas "El municipio y la gestión social"

1997

| Lugar             | Fecha                  | Estados participantes*                                                            |
|-------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Estado Anzoátegui | 2, 3 y 4 de abril      | Bolívar<br>Miranda<br>Mónagas<br>Nueva Esparta<br>Sucre<br>Anzoátegui             |
| Estado Táchira    | 29, 30 y 31 de junio   | Apure<br>Barinas<br>Mérida<br>Trujillo<br>Táchira                                 |
| Estado Falcón     | 19, 20 y 21 de julio   | Zulia<br>Falcón                                                                   |
| Estado Portuguesa | 16, 17 y 18 de agosto  | Yaracuy<br>Lara<br>Cojedes<br>Portuguesa                                          |
| Estado Guárico    | 6, 7 y 8 de septiembre | Aragua<br>Carabobo<br>Amazonas<br>Apure<br>Miranda<br>Distrito Federal<br>Guarico |

Fuente: Instituto Nacional del Menor.

\* Participan los municipios correspondientes a estos Estados.

Cuadro 3

Redes Locales de Protección Integral al Niño  
 y al Adolescente

1997

| Estado           | Municipio                                                        | Población<br>atendida |
|------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Anzoátegui       | Sotillo<br>Bolívar<br>Urbaneja<br>Anaco<br>El Tigrito            | 341                   |
| Apure            | San Fernando de Apure<br>Buasdálito                              | 141                   |
| Barinas          | Pedraza<br>Antonio José de Sucre<br>Barinas<br>Bolívar<br>Zamora | 308                   |
| Distrito Federal | Libertador                                                       | 109                   |
| Nueva Esparta    | Tubores<br>Maneiros<br>Mariños<br>García                         | 160                   |
| Trujillo         | Valera                                                           | 291                   |
| Táchira          | Bolívar                                                          | 222                   |
| Total            | 20                                                               | 1 628                 |

Fuente: Instituto Nacional del Menor.

Cuadro 4

Redes Locales de Protección Integral al Niño  
 y al Adolescente (en promoción)

1997

| Estado           | Municipio                                                                        |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Amazonas         | San Fernando de Atabapo                                                          |
| Delta Amacuro    | Tucupita                                                                         |
| Portuguesa       | Araure                                                                           |
| Táchira          | San Cristóbal<br>Urdaneta<br>Junín<br>Jauregui<br>García de Hevia                |
| Yaracuy          | Independencia<br>San Felipe<br>Cocorote<br>Bolívar<br>Aristides Bastidas<br>Páez |
| Total municipios | 14                                                                               |

Fuente: Instituto Nacional del Menor.

III. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN  
 LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

47. La consideración de los niños y adolescentes como grupo central de políticas públicas en Venezuela ha tenido distintos focos de importancia, desde el énfasis en programas de participación y recreación juvenil hasta la promoción de programas de atención a problemas específicos que afectan gravemente a este segmento poblacional. Entre éstos han merecido especial atención para la formulación de políticas y programas, los problemas de exclusión escolar y laboral de los jóvenes, y, en el campo de la salud, la desnutrición, fecundidad adolescente, incidencia de las enfermedades de transmisión sexual, uso y abuso de drogas y, más recientemente, los accidentes y la violencia.

48. En el marco descrito vale la pena destacar las prácticas paternalistas profundamente arraigadas en la acción del Estado al diseñar planes y programas dirigidos a la población infantojuvenil, lo cual marca el análisis a la hora de hablar de la participación de la sociedad civil en el área que nos interesa. Es así como se pueden distinguir tres etapas que caracterizan la forma como se crean y desarrollan los planes referidos; las mismas van

desde una participación exclusiva del Estado, hasta una posición de apertura del mismo permitiendo la participación de la comunidad. Los períodos en cuestión son:

- a) Primera etapa: el Estado asume la prevención y la centra en la protección del individuo riesgo (1936-1960). Ante las constantes expresiones de la sociedad civil referidas a su preocupación por la situación de la infancia, el Estado venezolano procede a crear el Consejo Venezolano del Niño (el 7 de agosto de 1936, actualmente convertido en Instituto Nacional del Menor), organismo ad honorem, el cual tendría como tarea fundamental "vigilar y coordinar los organismos oficiales y privados dedicados a la madre y el niño y al estudio del problema medicosocial de la madre y el niño en Venezuela". Los primeros programas que se definen en el área que nos ocupa resultan de la apertura democratizadora producida en el país entre 1936 y 1948. La comunidad identifica el problema y el Estado ofrece su protección a los débiles, asumiendo éste la responsabilidad total para la acción y confiando su desarrollo a los técnicos o profesionales, mientras que la sociedad es escuchada, pero sin ser convertida en sujeto activo.
- b) Segunda etapa: el Estado amplía el objeto de la prevención y promoción a la protección del grupo familiar (1960-1975). Luego de la dictadura de Pérez Jiménez, en 1958 (la cual tuvo una duración de diez años), se formula un Plan de Defensa Social de la Infancia, ante las nuevas manifestaciones de insatisfacción popular por la situación de los niños en el país. El Plan establece que es necesario ampliar el objeto de prevención por parte del Estado, plantea que poco se logrará trabajando sólo con el individuo emergente de una situación problemática en donde el núcleo familiar aparece como un actor fundamental de la perturbación social y emocional del individuo y por ello propone el trabajo de entes gubernamentales en la comunidad. El Estado sigue considerando que es su competencia exclusiva decir cómo han de hacerse las cosas en materia de infancia, de allí que se mantenga la tónica paternalista y asistencialista que hasta el momento había caracterizado sus acciones. Lo mencionado se expresa en el intento estatal por canalizar la incipiente participación ciudadana por vías de expresión diseñadas desde el aparato gubernamental;
- c) Tercera etapa: de 1975 al presente. El interés en el desarrollo social y los problemas de identificación del morbo paternalista. La súbita riqueza que obtiene el Estado a raíz de enormes ingresos provenientes de la explotación petrolera le permite mantener un rol hegemónico y prolongar la ejecución de políticas asistencialistas, quedando la participación comunitaria como mera declaración en los planes. Sin embargo, y debido a la presión social de la población

para lograr un rol más activo en la solución de sus problemas, desde el sector salud aparecen medidas de carácter social destinadas a la acción preventiva de la comunidad, entre las que destaca la promoción de organizaciones de base en los barrios.

A. Primera experiencia de participación comunitaria:  
el caso de los hogares de cuidado diario

49. Es a partir de 1974 cuando se comienza a involucrar activamente a la comunidad en materia de atención a la infancia, a través, específicamente, de la creación y consolidación de los hogares de cuidado diario (HCD). Este programa, auspiciado por la Fundación del Niño (dependiente de la Primera Dama de la República), tiene la particularidad de ser el primero que se plantea utilizar recursos de la comunidad, respetando sus patrones culturales, para promover la salud y el cuidado del niño de 3 meses a 6 años, durante las horas de trabajo fuera del hogar de las madres en situación de pobreza. Para ello se aprovecha una forma espontánea de atención, referida a la costumbre de muchas madres que trabajan fuera del hogar de solicitarle a una amiga o vecina el cuidado de sus hijos durante su ausencia, pagándole alguna cantidad de dinero por ello, para superar la deficiente cobertura de los servicios convencionales que presta el Estado en materia de atención de los preescolares.

50. En el sentido mencionado, surge la idea de capacitar a la madre cuidadora para que brinde una atención integral al niño, convirtiendo su acción en una fuente mayor de ingresos familiares y de mejoramiento de la calidad de vida de los infantes.

51. Un hogar de cuidado diario atendía, en un principio, un máximo de cinco niños con edades comprendidas entre 3 meses y 6 años, que necesitaran cuidado diurno por ausencia laboral de la madre y que no estuvieran incorporados a los sistemas convencionales de atención preescolar. La Fundación del Niño aportaba recursos económicos para la alimentación y para cubrir parte del aporte por cuidado (la otra parte la cubre la madre biológica) y al hogar podría dársele, como estímulo para la incorporación al programa, un apoyo económico inicial y único para acondicionamiento de la vivienda.

52. Inicialmente el programa HCD incorporó tecnología social al exigir para la creación de un hogar, un proceso de promoción del programa en la comunidad, un diagnóstico de la comunidad y un asesoramiento continuo, una vez constituido el hogar.

53. En su primera etapa concluida en 1989, se estimaba importante que el programa fuera solicitado por la comunidad y de esta manera surgieron 3.000 hogares de cuidado diario. La institución se consideraba un agente catalizador de la participación comunitaria.

54. Los mayores problemas enfrentados estaban referidos a la deficiencia de profesionales que capacitaran y evaluaran la labor de las madres cuidadoras, así como dificultades para lograr la promoción del programa.

55. A partir de 1989 y como consecuencia de la crisis económica, social y política que vive el país, se decide la masificación del programa y el Estado lo asume como parte de la política de enfrentamiento a la pobreza. Al producirse la masificación, se introducen nuevos criterios en el diseño del programa, los mismos se refieren a la atención de niños con alto índice de desnutrición, aunque sean hijos de madres que no trabajan fuera del hogar, además de la exoneración de pagos para los padres de estos niños.

56. La masificación transformó el programa en una punta de lanza del Estado para el cambio social, pues al añadir a sus propósitos la compensación del problema de la desnutrición penetró en zonas geográficas que anteriormente no se atendían por no llenar los requisitos de vivienda y accesibilidad para el personal promotor, lo que a su vez ha traído la generación de servicios básicos de otra índole para la población. Al prevenir problemas de nutrición, los HCD y especialmente los multihogares (modalidad que admite hasta 30 niños con tres madres cuidadoras en zonas muy pobres, donde no hay locales suficientes) se convierten en centros dispensadores de salud, enclavados en la comunidad, manejados por ésta y respondiendo a sus necesidades.

57. Actualmente la acción de hogares y multihogares representa uno de los 14 programas sociales de la Agenda Venezuela, llegando a contar con un presupuesto de 43.000 millones de bolívares (aproximadamente 87 millones de dólares); habiendo logrado una expansión de la cobertura de 79.118 niños en 1990 a 350.000 niños en 1997. Es además considerado como uno de los planes de mayor éxito de los últimos gobiernos, constituyendo como retos actuales la mejoría de la calidad de la atención dispensada, y la expansión del programa a todos los municipios.

58. Uno de los problemas con los que tropieza el programa es la dificultad para realizar el pago oportuno a las organizaciones no gubernamentales involucradas, lo que ocasiona suspensiones temporales del servicio o deterioro de su calidad. En la actualidad un número total de 768 organizaciones no gubernamentales participan en este programa.

B. Acción conjunta entre el Instituto Nacional del Menor  
y la sociedad civil. Caso del Plan de Recuperación  
Juvenil y Recreación Dirigida

59. El INAM, conocida la experiencia de los multihogares y con la finalidad de lograr mayor efectividad en las acciones de protección integral que la ley le asigna, diseñó en 1994 el Plan de Recuperación Juvenil y Recreación Dirigida, con los siguientes objetivos:

- a) Promover la constitución de una red social de apoyo a la infancia;
- b) Fomentar y desarrollar acciones comunitarias en favor de la infancia y en apoyo a la familia, a través de:
  - i) el fomento de la organización de los jóvenes y las familias;

- ii) el ofrecimiento de oportunidades formativas, culturales, recreativas y deportivas a niños y jóvenes;
- iii) la capacitación y habilitación laboral de adolescentes, jóvenes y familias.

El apoyo que brinda el Plan a las organizaciones comunitarias permite el desarrollo de programas que impliquen puestas efectivas a las necesidades de los niños y adolescentes de una determinada localidad.

60. Los interesados de un centro o servicio público, al igual que la sociedad organizada, pueden proponer proyectos para acceder a recursos financieros y actuar en favor de la infancia. Acompaña esta transferencia el asesoramiento técnicoadministrativo, el seguimiento y la evaluación del Plan de Trabajo, por parte del Estado.

#### Convenios con la sociedad civil

61. Los recursos del Plan de Recuperación Juvenil y Recreación Dirigida han permitido financiar la ejecución de 63 convenios con asociaciones civiles sin fines de lucro en el lapso de dos años y medio (ver cuadro 5). A través de ellos, el INAM desarrolla programas de relevante importancia como las casas-hogar, los hogares comunitarios para la prevención de la deserción escolar, la formación extraescolar, la atención a niños de la calle, la promoción de organizaciones culturales y deportivas y el primer programa público de atención integral a niños discapacitados en situación de abandono. De esta forma se cubren áreas de atención a nivel educativo, de capacitación, de protección social y recreativa (ver cuadros 6 a 10). Igualmente se ha expandido la cobertura de atención a 49.558 nuevos usuarios, a un costo de 417.782.967 bolívares (844.005 dólares, aproximadamente).

#### C. Principales problemas que enfrenta la participación de la sociedad civil

62. En junio de 1995, el INAM coordinó, con el auspicio de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Instituto Interamericano del Niño, la Reunión Subregional Andina de Salud Mental y Desarrollo Psicosocial de la Niñez. Allí se evaluó el trabajo conjunto del Estado con la sociedad civil, determinándose que el mismo ha venido presentando los siguientes problemas:

Debilidad en los niveles de la coordinación entre organismos gubernamentales y no gubernamentales en el área social;

Dispersión del poder decisorio entre las unidades ejecutoras del sector gubernamental;

Baja capacidad del Estado para compartir responsabilidades y gestiones con otras instancias organizativas;

Pocos espacios para la promoción, difusión e información de experiencias significativas de coordinación entre organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales;

Escaso seguimiento y evaluación de los procesos de coordinación entre el Estado y la sociedad civil a nivel nacional, regional y municipal;

Debilidad en la coordinación de los organismos nacionales ejecutores de la gestión social;

Poco estímulo al sector privado para que apoye la programación social;

Ausencia de una estrategia unificada que regularice y norme la articulación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

63. A pesar de estos problemas detectados, no se puede desconocer el avance que denota el interés de la sociedad por organizarse y participar en áreas que anteriormente eran de control exclusivo del Estado. Además, este último ha hecho esfuerzos notorios por abrir espacios para la actuación de las organizaciones no gubernamentales y ha prestado apoyo a la gestión de las mismas.

64. La conclusión más importante de este evento fue la necesidad de que los países asistentes trabajaran nuevamente en la elaboración de planes nacionales intersectoriales en favor de la infancia y lograran su institucionalización en los planes de la nación. El carácter imperioso de la incorporación de la sociedad civil en la elaboración de dichos planes fue un asunto aprobado por unanimidad.

65. Como consecuencia de este evento Venezuela inició y culminó un plan intersectorial para sustituir el Plan Nacional de Acción de 1990, pero de nuevo las dificultades han estado en el logro de su institucionalización.

#### Cuadro 5

#### Plan de recuperacion juvenil y recreacion dirigida. Convenios suscritos entre el INAM y la sociedad civil\*

| Área              | Número de convenios | Número de beneficiarios | Monto (en bolívares) |
|-------------------|---------------------|-------------------------|----------------------|
| Protección social | 32                  | 23 008                  | 313 651 595          |
| Educación         | 29                  | 22 615                  | 102 440 372          |
| Capacitación      | 6                   | 3 312                   | 963 000              |
| Deporte           | 2                   | 900                     | -                    |
| Cultura           | 3                   | 223                     | 728 000              |
| Total             | 63                  | 49 558                  | 417 782 967          |

Fuente: Dirección de Control de Gestión Programática. INAM.

\* Información actualizada al 31 de agosto de 1997.

**Cuadro 6**  
**Plan de recuperación juvenil y recreación dirigida. Área: protección social\***

| Entidad federal  | Asociación                        | Modalidad                                             | Beneficiarios | Monto asignado         | Ubicación proyecto   | Objetivos                                                                                                  |
|------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------|------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Distrito Federal | Obra Social de la Madre y el Niño | Atención Madres Adolescentes                          | 80            | 33 600 000             | Municipio Libertador | Asistencia médica y educacional a menores y madres solteras con sus respectivos hijos                      |
|                  | Fundación ATENEA                  | Casa Hogar                                            | 696           | 38 357 756<br>Comodato | Municipio Sucre      | Dirección y administración del Centro Gustavo H. Machado                                                   |
|                  | Hermanas Franciscanas             | Fondaudiología                                        | 100           | 11 000 200<br>Comodato | Municipio Vargas     | Tratamiento y educación de niños con deficiencias auditivas                                                |
|                  | Don Orione                        | Casa Hogar Atención Niños Discapacitados              | 40            | 51 200 000             | Municipio Vargas     | Programa de atención a niños minusválidos                                                                  |
|                  | FUNDAPARROQUIA                    | Casa Hogar                                            | 10            | Cogestión              | Municipio Vargas     | Programa Casa Hogar                                                                                        |
|                  | Principio de la Sabiduría         | Hogares Comunitarios                                  | 32            | 2 528 000              | Municipio Libertador | Programa Hogares Comunitarios                                                                              |
|                  | Proyecto Educación Complementaria | Centro de Atención Comunitaria                        | -             | Comodato               | Municipio Libertador | Desarrollo del programa Centro de Atención Comunitario                                                     |
|                  | Abanza (Mi Refugio)               | Casa Hogar                                            | 24            | 7 259 760              | Distrito Federal     | Programa Casa Hogar                                                                                        |
|                  | Benposta Nación de Muchachos      | Casa Hogar                                            | 30            | 8 502 408              | Municipio Vargas     | Atención integral a niños en situación de abandono                                                         |
|                  | Niña madre                        | Asistencia a niñas en situación de abandono y peligro | 60            | 16 000 000<br>Comodato | Municipio Libertador | Dotación y acondicionamiento del centro Cochera a Puente, para el desarrollo del programa Casa de Tránsito |
|                  | ARENISCA                          | Posada infantil                                       | 40            | 13 333 640<br>Comodato | Municipio Libertador | Atención a niños de la calle                                                                               |
|                  | Nueva Esperanza                   | Casa Hogar                                            | 25            | 3 200 000              | Municipio Libertador | Atención integral a niños en situación de abandono                                                         |

| Entidad federal | Asociación                                       | Modalidad                                                       | Beneficiarios | Monto asignado | Ubicación proyecto   | Objetivos                                                                                                       |
|-----------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------|----------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 | Hogar Bambi de Venezuela                         | Casa Hogar                                                      | 69            | 20 420 000     | Municipio Libertador | Programa Centro Infantil de Protección Inmediata                                                                |
|                 | Misioneras Mercedarias                           | Casa Hogar                                                      | 8             | 2 880 000      | Municipio Libertador | Programa Casa Hogar                                                                                             |
|                 | Asocamboya Generación 26                         | Programa cultural y deportivo comunitario                       | 2 098         | 4 046 000      | Municipio Libertador | Programa de Acción Comunitaria                                                                                  |
|                 | Servicio Social Internacional                    | Asesoría y apoyo al programa de adopción internacional del INAM | 150           | 5 127 070      | Municipio Libertador | Intervención en custodias, secuestro de menores, adopciones internacionales, derechos de visitas                |
|                 | Fundación Acción Social del Municipio Libertador | Atención a niños de la calle                                    | 100           | Comodato       | Municipio Libertador | Atención a niños en situación de abandono, en particular a niños de y en la calle                               |
|                 | Red de Casa Don Bosco                            | Atención al niño de la calle                                    | 70            | 11 960 000     | Municipio Libertador | Obra Patio-Dormitorio Abierto                                                                                   |
| Amazonas        | Amigos del Yanomami                              | Salud                                                           | 4 113         | 995 000        | Municipio Ature      | Atención primaria en salud                                                                                      |
|                 | AMAZONIA                                         | Asistencia odontológica                                         | 2 348         | 11 211 775     |                      | Atención en el área odontológica                                                                                |
| Anzoátegui      | Alcaldía de Sotillo                              | Posada del niño de la calle                                     | 250           | Comodato       | Municipio Sotillo    | Red Local de Protección a la Infancia y Adolescencia                                                            |
|                 | Alcaldía de Anaco                                |                                                                 | 1 000         | Comodato       | Municipio Anaco      | Red Local de Protección a la Infancia y Adolescencia                                                            |
| Aragua          | Hogares Crea                                     | Casa Hogar Atención a niños y jóvenes farmacodependientes       | 60            | 27 000 000     | Zuata                | Tratamiento curativo a varones adictos a las drogas                                                             |
| Mérida          | Don Bosco                                        | Casa Hogar Casa de Tránsito                                     | 500           | 10 000 000     | Mérida               | Atención a niños en situación de abandono y/o peligro                                                           |
|                 | Queremos Ayudar                                  | Hogar Comunitario                                               | 100           | 1 975 000      | Sector Mucujepe      | Atención integral a niños entre 7 y 12 años hijos de madres trabajadoras, o niños con riesgo de fracaso escolar |

| Entidad federal | Asociación                     | Modalidad                               | Beneficiarios | Monto asignado | Ubicación proyecto | Objetivos                                                                                |
|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------------|---------------|----------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Táchira         | Esclavas de la Inmaculada Niña | Casa Hogar                              | 37            | 12 199 641     | El Cobre           | Programa Casa Hogar                                                                      |
|                 | Alcaldía San Cristóbal         | Casa Taller                             | 100           | Comodato       | San Cristóbal      | Recuperación áreas deportivas, cocina y comedor de la Casa Taller J. González, Red Local |
| Zulia           | ORDACIFAM                      | Centro Infantil de Protección Inmediata | 30            | 2 495 145      | Maracaibo          | Centro de Protección Inmediata                                                           |
| Portuguesa      | Alcaldía Araure                | Centro de Atención Comunitaria          | 1 000         | Comodato       | Municipio Araure   | Centro de Atención Comunitaria, Red Local de Protección a la Infancia y Adolescencia     |
| Sucre           | Alcaldía Sucre                 | Protección Social                       | 500           | 15 000 000     | Municipio Sucre    | Acondicionamiento Casa Taller Cumaná y reparación tanques de agencia bloques 15 D y 23 A |

Fuente: Dirección de Control de Gestión Programática. INAM.

\* Información actualizada al 31 de agosto de 1997.

Cuadro 7

Plan de recuperación juvenil y recreación dirigida. Área: educación\*

| Entidad federal  | Asociación                             | Modalidad                         | Beneficiarios | Monto asignado | Ubicación proyecto   | Objetivos                                |
|------------------|----------------------------------------|-----------------------------------|---------------|----------------|----------------------|------------------------------------------|
| Distrito Federal | Instituto Autónomo Biblioteca Nacional | Publicaciones divulgativas        | -             | 1 943 881      | Municipio Libertador | Producción de publicaciones divulgativas |
|                  | ASODECO                                | Atención a jóvenes discapacitados | 20            | 10 000 000     | Municipio Baruta     | Transición laboral                       |
|                  | La Calle de los Niños                  | Programa Cultural                 | 1 250         | 600 000        | Municipio Libertador | Atención a niños de la calle             |

| Entidad federal | Asociación                            | Modalidad                                                     | Beneficiarios | Monto asignado | Ubicación proyecto    | Objetivos                                                                                |
|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------|----------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 | MAIZAL                                | Hogar comunitario                                             | 100           | 3 028 000      | Municipio Libertador  | Club de niños, educación no formal, hogares comunitarios                                 |
|                 | FONDENIMA                             | Atención al niño maltratado y capacitación para la prevención | 1 590         | 2 000 000      | Municipio Libertador  | Prevención y atención a niños maltratados y capacitación de padres y grupos comunitarios |
|                 | SORDOS CIEGOS                         | Atención a niños discapacitados                               | 20            | 1 740 605      | Municipio Sucre       | Atención integral a niños sordos y ciegos                                                |
|                 | Programa Educación Complementaria     | Apoyo extraescolar                                            | 250           | 2 916 700      | Municipio Libertador  | Atención integral a niños en circunstancias especialmente difíciles                      |
|                 | Movimiento Educativo Popular Integral | Apoyo extraescolar                                            | 330           | 5 364 000      | Municipio Libertador  | Atención a niños y jóvenes de la comunidad de Catuche                                    |
|                 | Grupo Juvenil Churum Meru             | Hogar Comunitario                                             | 657           | 2 148 786      | Municipio Libertador  | Atención integral a niños y jóvenes del Barrio San Andrés                                |
|                 | Centro Cultural Guaicaipuro           | Apoyo extraescolar                                            | 767           | 4 534 353      | Municipio Libertador  | Formación de niños en actividades culturales, recreativas y deportivas                   |
| Falcón          | Fe y Alegría                          | Apoyo extraescolar                                            | 40            | 2 000 000      | Santa Rita de Cumaleo | Reparación autobús                                                                       |
| Portuguesa      | Tambor y Fuego                        | Apoyo extraescolar                                            | 500           | 975 000        | Acarigua              | Programa de Acción Comunitaria                                                           |

Fuente: Dirección de Control de Gestión Programática. INAM.

\* Información actualizada al 31 de agosto de 1997.

**Cuadro 8**  
**Plan de recuperación juvenil y recreación dirigida. Área: capacitación\***

| Entidad federal  | Asociación                                   | Modalidad                        | Beneficiarios | Monto asignado | Ubicación proyecto   | Objetivos                                                                                 |
|------------------|----------------------------------------------|----------------------------------|---------------|----------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Yaracuy          | FUNDAYARACUY                                 | -                                | 140           | -              | San Felipe           | Capacitación laboral en la Casa Taller Ricardo H. Ortiz                                   |
| Distrito Federal | Fundación de Escuela de Gerencia Comunitaria | Capacitación laboral             | 792           | Comodato       | Municipio Libertador | Capacitación y formación comunitaria                                                      |
|                  | O.R.T. de Venezuela                          | Capacitación laboral             | 240           | -              | Área Metropolitana   |                                                                                           |
|                  | I.B.M. FUNDAYACUCHO                          | Proyecto Simón                   | 1 920         | Cogestión      |                      | Apoyo a la educación con el uso de tecnología avanzada (informática y telecomunicaciones) |
|                  | CEDIHAC                                      | Capacitación y protección social | 40            | 963 080        | Municipio Chacao     | Estimulación adecuada durante el embarazo y estimulación para niños entre 0 y 3 años      |
| Bolívar          | Angostura                                    | Capacitación                     | 180           | Cogestión      | Ciudad Bolívar       | Capacitación laboral en nueve especialidades                                              |

**Fuente:** Dirección de Control de Gestión Programática. INAM.

\* Información actualizada al 31 de agosto de 1997.

**Cuadro 9**

**Plan de recuperación juvenil y recreación dirigida. Área: deporte\***

| Entidad federal | Asociación                                                 | Modalidad | Beneficiarios | Monto asignado | Ubicación proyecto | Objetivos                                      |
|-----------------|------------------------------------------------------------|-----------|---------------|----------------|--------------------|------------------------------------------------|
| Yaracuy         | Fundación para el Deporte del Estado Yaracuy Domingo Savio | Deporte   | 600           | Cogestión      | San Felipe         | Coayudar al ejercicio de la práctica deportiva |
| Miranda         | Fundación para el Deporte del Estado Yaracuy Domingo Savio | Deporte   | 300           | 1 557 000      | Municipio Sucre    | Escuela popular de fútbol infantil             |

**Fuente:** Dirección de Control de Gestión Programática. INAM.

\* Información actualizada al 31 de agosto de 1997.

**Cuadro 10**

**Plan de recuperación juvenil y recreación dirigida. Área: cultura\***

| Entidad federal  | Asociación       | Modalidad                  | Beneficiarios | Monto asignado | Ubicación proyecto    | Objetivos                                                |
|------------------|------------------|----------------------------|---------------|----------------|-----------------------|----------------------------------------------------------|
| Distrito Federal | Ensamble Teatral | Teatro                     | 20            | Comodato       | Municipio Libertador  | Incorporación de niños a la actividad teatral            |
|                  | Teresa Carreño   | Danza                      | 15            | Cogestión      | Municipio Libertador  | Formación artística profesional y/o capacitación técnica |
| Carabobo         | Queremos ayudar  | Artesanía, música, deporte | 180           | 728 000        | Barrio Los Eucaliptos | Desarrollo Cultural                                      |

**Fuente:** Dirección de Control de Gestión Programática. INAM.

\* Información actualizada al 31 de agosto de 1997.

IV. PROCESO DE ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA DEDICADA  
A LA POBLACIÓN INFANTOJUVENIL, A LOS PRINCIPIOS DE LA  
CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

66. Venezuela tiene una historia de protección a la infancia que corre en paralelo con la historia de sus esfuerzos por lograr el desarrollo de un régimen democrático en la conducción de su destino y es así como en esta materia distinguimos tres etapas claramente diferenciadas y tres instrumentos legales referidos a una manera particular de atender y proteger a la infancia.

67. Primera etapa (implementación de un modelo de atención). Abarca el lapso comprendido entre 1936 y 1960 y se caracteriza por la concepción de que el Estado puede actuar en sustitución del grupo familiar y hacerlo exitosamente a través de la protección otorgada por régimen institucional. Este período da origen a la creación de una importante red institucional de internamiento y se elaboran dos de las leyes especiales que hemos tenido para regular la protección que el Estado brindará a su población infantojuvenil en desventaja social. La primera de ellas es el Código de Menores de 1939, y la segunda el Estatuto de Menores de 1950. Las leyes citadas ejemplifican diferentes modos de actuar en relación a la infancia y coincidencias importantes que se han transmitido por varias generaciones.

68. El Código de Menores restringía la responsabilidad del Estado a la "vigilancia, educación y protección de los menores de 18 años que se encuentran en abandono moral o material, o que hubiesen delinquido" (art. 1), lo que significaba que el Estado sólo atendería a la infancia y adolescencia cuando ésta constituyera un problema social, y que la protección general que ésta requiere para garantizar la promoción de su desarrollo integral se asignaba fundamentalmente al ámbito privado.

69. En 1950, el Estatuto de Menores, que sustituye al Código de 1939, hace un intento por superar esta visión a través de considerandos y declara "Que es deber insoslayable del Gobierno, asegurar a la infancia los medios y condiciones necesarios para que alcance su completo desarrollo moral e intelectual", e indica que el Estatuto se promulga para superar vacíos legales existentes, reconociendo derechos a la niñez, enfatizando la necesidad de proteger al menor de 18 años preferentemente en el seno de su familia y estableciendo la protección de ésta última, independientemente del estado civil de los padres. Además, otorga a los estados de la Unión, las municipalidades y los particulares la posibilidad de crear subsidios o establecimientos para amparar y proteger a la mujer embarazada, a las madres y al menor, siempre bajo la vigilancia del Consejo Venezolano del Niño (hoy, Instituto Nacional del Menor). En el Estatuto, el derecho del Estado de continuar la vigilancia de los menores (en los casos en que un menor de edad se encontrara en situación de abandono), que establecía el Código de Menores, se sustituye por la tutela del Estado, desarrollándose como medidas alternas a la institucionalización, la figura de la adopción y las colocaciones familiares.

70. En el Código de Menores del año 1939 estaba clara la necesidad de diferenciar en su tratamiento dos grupos de menores de edad, los niños

abandonados y los infractores de la ley, mas con el advenimiento del Estatuto de Menores y la incorporación en su texto de la teoría de la situación irregular, este tratamiento diferenciado desaparece.

71. Ambas leyes hacen énfasis en atender y proteger sólo a lo que se considera el sector más vulnerable de la población infantojuvenil, a pesar de que en las declaraciones iniciales del Estatuto se apunta la intención de abarcar a toda la población menor de 18 años.

72. Segunda etapa (esfuerzos para desarrollar el modelo de la situación irregular). A partir de 1950, el Estado venezolano logra una expansión de la red institucional de internamiento tendiente a favorecer el desarrollo de los diversos modelos de atención institucional previstos en el Estatuto de Menores. Como consecuencia de la caída de la dictadura perejimenista, se inicia una nueva etapa en la atención y protección de la infancia con el planteamiento de la necesidad de privilegiar la atención preventiva por el tratamiento institucional, insistiéndose en el imperativo de actuar en la comunidad a través de instituciones de medio abierto, parques de recreación dirigida, servicios de ayuda juvenil, educadores de calle, subsidios familiares, becas de estudio y, en general, programas de protección y fortalecimiento de la familia.

73. Desde 1957, la discusión sobre la necesidad de bajar la edad de imputabilidad de los menores de edad es recurrente y se acentúa particularmente hacia finales de la década de los sesenta, manteniéndose el tema en vigencia hasta el presente, como índice del descontento generado por el tratamiento que el paradigma de la situación irregular le da al menor de edad infractor de la ley.

74. Tercera etapa (crisis del modelo de la situación irregular). A mediados de la década de los setenta, la atención que el Estado otorga a la infancia y adolescencia entra en crisis y las críticas sobre su ineficiencia e ineficacia se profundizan, al punto de producirse en 1975 un decreto para la reorganización de la misma. En consecuencia, el Consejo Venezolano del Niño se transformará en 1978 en el Instituto Nacional del Menor. De esta reorganización surgirá en 1980 un nuevo instrumento jurídico: la Ley tutelar de menores, la cual incorpora algunos tópicos nuevos en la legislación especial del país, como son disposiciones sobre la presunción de minoridad, el establecimiento del principio según el cual en la interpretación de la ley debe prevalecer el interés del menor de acuerdo con los principios universalmente admitidos por el derecho de menores, se desarrollan con mayor profundidad disposiciones relativas a la organización familiar, incluyendo capítulos sobre la guarda y visitas, y se establecen procedimientos específicos para estas materias. Sin embargo, no logra superarse el paradigma de la situación irregular, el cual se fortalece al hacer énfasis la ley en que sólo se ocupará del sector infantojuvenil de la población en tal situación.

A. El trabajo del Estado venezolano para generar una nueva propuesta de ley que signifique la adopción del paradigma de la protección integral en sustitución del paradigma de la situación irregular

75. El 29 de agosto de 1990, Venezuela ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño mediante la Ley aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial, N° 34.541, y con ello se comprometió a adoptar las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención, dándose inicio a una nueva etapa en lo que se refiere a atención y protección de la infancia, que obliga a cambiar de paradigma legislativo e incorporar a la futura Ley nacional de protección a la infancia y adolescencia la teoría de la protección integral.

76. Ya para 1991 se concreta el primer esfuerzo en el marco mencionado anteriormente, a través de la realización de la Conferencia Nacional sobre los Derechos de los Niños (durante los días comprendidos entre el 26 y el 29 de agosto), ordenada por el Gobierno nacional mediante Decreto N° 1.208, publicado en la Gaceta Oficial, N° 34.601, del 23 de noviembre de 1990. La mencionada conferencia reúne a todos los organismos públicos y privados vinculados con la atención a la infancia en el país para producir un plan nacional que garantizara el cumplimiento de las metas acordadas en la Convención sobre los Derechos del Niño.

77. Como consecuencia de esta consulta nacional, y específicamente en el tema que nos ocupa, se concluyó que:

"Al examinar la legislación venezolana relativa al menor se concluye que desde el punto de vista normativo las leyes son suficientes, adecuadas y adaptadas a las más modernas tendencias del derecho minoril internacional. En este sentido poco es lo que contempla la Convención que no esté ya establecido en la legislación. No es la inexistencia de leyes la causa de los problemas, sino la debilidad estructural para cumplirlas." (Los niños: el compromiso de los noventa, versión final, pág. 4.)

Y por ello se propuso:

- a) "Reformar la Ley tutelar de menores ordenando el contenido del Libro Tercero referido a los menores en situación irregular, de modo que las disposiciones relativas a la situación de abandono y a la tutela del Estado se incluyeran en un solo título. Con eso se superaría la dispersión del texto actual que induce a retardos y confusiones en el plano de las decisiones". Además, se planteó que esta reforma legal, debería ser hecha... "en lo relativo a la tutela que debe prestar el Estado a los menores en situación de abandono y también con establecimiento de obligatoriedad al Juez de Menores para decretar el estado de abandono".

- b) Que se incluyera "un artículo estableciendo que ningún menor de 12 años podrá ser considerado infractor, ni sometido a procedimientos judiciales, ni internado en instituciones reeducativas" (op. cit.).
- c) Que se reformara la Ley de adopción, para incluir la normativa referida a la adopción internacional (República de Venezuela: Programa Nacional de Acción 1991).
- d) Con respecto a los menores trabajadores, se solicitó "adecuar la Ley tutelar de menores a la Ley orgánica del trabajo" (op. cit.).

78. Las propuestas mencionadas, en modo alguno constituían una adecuación de la ley nacional a la doctrina y al texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, y además contradecían las conclusiones que presentaron los participantes en la Conferencia Nacional, recogidas en el documento de conclusiones, versión preliminar, el cual expresa como necesidad lo siguiente:

"Realizar una evaluación de la Ley tutelar de menores, en base a los nuevos criterios y principios doctrinarios contenidos en los instrumentos internacionales sobre los Derechos del Niño y los Derechos Humanos." (Comisión Presidencial por los Derechos del Niño, 1991.)

79. Las diferencias que se pueden observar revelan la concurrencia de dos tendencias contradictorias en el seno de la Conferencia. Privó finalmente, la opción de mantener la concepción legal vigente, fundamentada en la doctrina de la situación irregular.

80. A pesar de que es con la realización de esta conferencia que comienzan a realizarse las primeras actividades referidas a reformar la vigente Ley tutelar de menores, este proceso de reforma no se intensifica sino a partir de 1994, caracterizándose por ser amplio, plural y flexible en tanto que ha reunido a los sectores del Estado y de la sociedad civil que están vinculados con la protección y atención a la infancia y adolescencia.

81. El proceso de divulgación y consulta de los planteamientos que deberían constituir el nuevo instrumento jurídico ha estado respaldado por la visita que han realizado a nuestro país destacados especialistas en el área de legislación referida a la población infantojuvenil adecuada a la Convención sobre los Derechos del Niño. Es así como se ha hecho un esfuerzo por intentar entender la nueva doctrina en cuestión con el objetivo de lograr una reforma amplia orientada a reconocer que los niños y adolescentes son sujetos de derecho.

82. Un aspecto de especial importancia lo constituye la participación que han tenido los niños y adolescentes en todo este proceso. Ejemplo de ello son los parlamentos y cabildos infantiles que se han llevado a cabo en distintas regiones del país, en los cuales la propia población beneficiaria de una nueva ley aporta sus opiniones y reclama por sus derechos.

B. Características de la propuesta de reforma  
de la Ley tutelar de menores

83. Los lineamientos básicos de la reforma, fundamentados en la Convención sobre los Derechos del Niño, se pueden resumir en los siguientes:

- reconocimiento de nuevos derechos para los niños y adolescentes (derecho a expresarse, opinar, defenderse, asociarse, participar, ser escuchado, tener un nombre e identidad);
- se concibe al niño y adolescente como sujeto de derecho y no como objeto de derecho;
- la ley está dedicada a toda la población infantojuvenil y no sólo a una parte de ella;
- los procesos de decisión sobre la condición de los niños y las consecuentes medidas serán breves;
- eliminación del termino "menor" por considerarlo peyorativo;
- incorporación del principio de progresividad en el ejercicio de los derechos por parte de la población infantojuvenil.

84. La propuesta en cuestión debería tener el carácter de ley orgánica, por cuanto se busca que sus disposiciones priven ante el resto de la normativa legal existente en el país y que esté referida a la materia, a los fines de ir configurando una filosofía coherente de protección integral a la niñez y adolescencia.

85. Siguiendo los lineamientos anteriores, el Instituto Nacional del Menor (con la colaboración de otros entes del Estado y de la sociedad civil) ha realizado tres propuestas de reforma de la Ley tutelar de menores, y específicamente el último anteproyecto de ley presentado ante el Congreso de la República (el 16 de octubre de 1996) está organizado en seis libros.

1. De los principios generales de protección integral, los derechos y libertades de la niñez y la adolescencia

86. En este libro se hacen explícitos y operativos los principios contenidos en el espíritu de la Convención, que son el principio de prioridad de la atención, el interés superior del niño, la participación de la sociedad civil y otras instituciones públicas y privadas en la protección y el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Consagra derechos y libertades tales como el derecho a la libertad, a la información adecuada a su edad, a su libre expresión, libertad de opinión en asuntos que le conciernen, a la participación, entre otros derechos. Además, deja explícito que la niñez y la adolescencia gozan de las garantías constitucionales y los derechos específicos que consagran las convenciones, tratados y pacto internacionales suscritos por Venezuela en esta materia.

87. Especial importancia representa el reconocimiento del derecho al nombre y a la identidad. En este sentido, los artículos redactados intentan dar respuesta al problema del registro de los niños, condición esencial para ser considerados como ciudadanos y, por ende, como personas que tienen derechos. Así, se plantea, entre otros aspectos, que todo niño o niña deberá ser registrado desde su nacimiento y tendrá derecho a una nacionalidad (art. 24).

88. Es necesario destacar que las disposiciones contempladas en el proyecto de reforma se insertan en el marco de una discusión existente en el país, referida básicamente a la inscripción tardía de los niños y a los problemas que arroja la existencia de niños hijos de padres indocumentados a los cuales se les dificulta enormemente el acceso al registro y, por ende, al nombre y a la nacionalidad (véase el capítulo del informe destinado a la situación de los niños indocumentados en Venezuela).

## 2. De la protección familiar

89. Se establece el deber de los padres o guardadores de participar activamente y de forma corresponsable en la educación y en todo el proceso evolutivo, para lo cual deben contar con programas de apoyo y cooperación prestados por la sociedad civil y el Estado. Especial énfasis se ha puesto en materia de adopción internacional que no encuentra consideración en la vigente ley especial. Se insiste, en la subsidiariedad de este tipo de adopción, en la necesidad de un control centralizado a nivel nacional y la conveniencia de establecer convenios internacionales a los fines de lograr los cometidos específicos de este tipo de adopción.

## 3. De la violación de los derechos de la niñez y la adolescencia

90. En este libro se le ha concedido especial importancia a la protección de los derechos fundamentales, y para ello se ha creado una acción general de protección (título primero). De esta manera, la protección se ha concebido de la forma más amplia, tanto cuando quien lesiona o amenaza los derechos del niño o adolescente, sea el Estado como la sociedad civil, organizada o no, como los padres, maestros o representantes, ante quienes el niño o adolescente se encuentre en estado de subordinación o indefensión. Y en cuanto a la lesión o amenaza, por la índole misma de los derechos defendidos, la pueden configurar tanto actos positivos como por omisión o carencia de actuación para hacer efectivos los derechos fundamentales, individuales, colectivos o difusos.

## 4. De la niñez y adolescencia que viole los derechos de terceros

91. En este libro, la propuesta de ley en concordancia con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, define un conjunto de normas y un procedimiento específico para el sector de la población comprendido entre 12 y 18 años de edad que incurra en la comisión de un hecho punible, fijando responsabilidades diferentes a las que el Código Penal venezolano fija para los adultos por tomar en cuenta las características propias de la adolescencia como etapa crucial del desarrollo humano. El procedimiento propuesto es el de juicio contradictorio breve.

92. La privación de libertad se considera una medida extrema que debe ser usada como último recurso, favoreciendo las acciones socioeducativas en medio abierto, con participación familiar y comunitaria.

5. De la organización del Estado para la protección integral y para la administración de justicia especializada en la niñez y la adolescencia

93. Se diseña un modelo de organización social donde el Estado central deja de ser el único ente ejecutor de acciones y programas de protección a la niñez y adolescencia para constituirse en el garante y promotor de toda una acción social en la que es obligada la participación de los ciudadanos, las familias, las organizaciones comunitarias, las autoridades locales y estatales, en la defensa y protección integral de los intereses de la población infantojuvenil.

94. El modelo planteado se asienta en una acción descentralizada, que define atribuciones para cada uno de los órganos del Estado, dejando claramente delimitadas las competencias, procedimientos y normas de actuación a los fines de evitar los excesos discrecionales y obligar a la necesaria coordinación entre los distintos entes públicos y privados.

6. De las faltas y delitos contra los derechos de la niñez y la adolescencia

95. En este libro se definen faltas y delitos que pueden cometerse contra la niñez y la adolescencia y establece la posibilidad de sancionar a personas naturales o jurídicas. Igualmente, se seleccionó la vía administrativa para la sanción de las faltas, proponiendo, además de las sanciones previstas en las leyes de la República (amonestaciones y destituciones), otro tipo de sanciones como las multas y la inhabilitación por lapsos determinados para el ejercicio de las funciones públicas o de la profesión para el caso de personas que trabajen en el ámbito privado.

C. Cronología del proceso de reforma de la Ley tutelar de menores, 1994-1997

96. Como ya se ha comentado, el proceso de reforma legislativa del que estamos tratando se ha caracterizado por ser plural y amplio; muestra de ellos son las constantes acciones conjuntas que han realizado instituciones del Estado (Ministerio de la Familia, Instituto Nacional del Menor, Congreso de la República, gobiernos regionales y locales) y de la sociedad civil vinculadas a la atención y protección de la niñez y adolescencia.

97. Las actividades a las que nos referimos se intensifican a partir del año 1994 hasta la fecha y constituyen un intenso esfuerzo de la comunidad nacional y de su Estado para dar respuesta a los compromisos adquiridos al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. En función de lo expuesto, se procederá a continuación a hacer una presentación de las acciones realizadas, año por año. Cabe destacar que en el lapso de 12 meses (del 16 de octubre de 1995 al 16 de octubre de 1996) el INAM, con la colaboración de los entes mencionados anteriormente, ha realizado tres sucesivas aproximaciones y propuestas para la modificación de la Ley tutelar de menores vigente.

1. Año 1994

98. Este año se caracterizó por la realización de esfuerzos dirigidos a divulgar los principios de la teoría de la protección integral, de manera de lograr un profundo entendimiento de los mismos y así introducirlos en la reforma de la que se trata.

99. El 6 de abril, en la Segunda Reunión Americana sobre Infancia y Política Social efectuada en Santa Fe de Bogotá, Venezuela suscribe el Compromiso de Nariño, en donde nuevamente se compromete a: "Acelerar los procesos de adaptación de la legislación interna y del establecimiento de procedimientos idóneos para la aplicación de los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño...".

100. En el mes de agosto, las autoridades del INAM se reunieron con el representante del UNICEF para Venezuela, Athenia Montejo, y con Emilio García Méndez, asesor regional de la misma organización para América Latina, con el objeto de intercambiar opiniones sobre la necesidad de cumplir con el compromiso de realizar los cambios legislativos pertinentes para la adaptación legislativa a la Convención. Se concluye en ese momento que es imperioso iniciar un proceso educativo para dar a conocer los principios y normas establecidos en la Convención, pues se percibía que en el país aún no se apreciaban bien las diferencias entre los principios que sustentan la Convención y los principios en los que se apoya la legislación de menores vigente.

101. Los días 20 y 21 de octubre se realiza un taller auspiciado por el UNICEF y el INAM, conducido por el Dr. Edson Seda (asesor regional del UNICEF en materia legal) y cuya finalidad sería iniciar la divulgación de la necesidad de un cambio en la legislación nacional. El taller se realizó en el auditorio de la Galería Nacional de Arte, Caracas. Se convocó a los jueces de menores, ministerio público, policía técnica judicial, policías municipales, prevención del delito, Dirección General Sectorial de Atención al Niño y a la Familia del Ministerio de la Familia, Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de Educación, organizaciones no gubernamentales y personal del INAM. La asistencia fue escasa (constituida básicamente por personal del INAM). Por lo cual no se logró el objetivo de difusión esperado.

102. El día 25 de octubre, en el auditorio del Museo de Bellas Artes de Caracas, se realiza la primera reunión preparatoria para la reforma de la Ley tutelar de menores, a la cual fueron invitadas las autoridades que tienen competencia en materia de seguridad y prevención del delito, a saber: gobernadores, alcaldes, jueces y procuradores de menores del Distrito Federal y estado Miranda, cuerpos de seguridad del Estado, Fiscalía General de la República y las siguientes comisiones del Congreso de la República: Contra el Uso Indebido de las Drogas, de Asuntos Sociales, de Asuntos Vecinales, y la de Juventud, Recreación y Deporte. El objetivo general del encuentro en cuestión era tratar y coordinar estrategias que permitan emprender acciones conjuntas que beneficien a los niños y adolescentes que viven en situación de riesgo social. En el marco de este propósito se insertó la presentación de

la propuesta del INAM en relación a la necesidad de reformar la Ley tutelar de menores. Las exposiciones estuvieron a cargo de la Ministra de la Familia y de representantes del INAM.

103. En el mes de noviembre, el Ministerio de la Familia, a través de la Dirección General Sectorial de Atención a la Infancia y a la Familia (ahora perteneciente al Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral a la Infancia y a la Familia (SENIFA)) convocó en la sede del INAM, nuevamente con el apoyo del UNICEF, a un segundo taller denominado "El proceso nacional de adecuación sustancial", con tres objetivos específicos, a saber: conocer el paradigma de la doctrina de protección integral; discutir e identificar los principios y bases para una reforma legislativa; realizar una propuesta de acción para iniciar el proceso de reforma de la Ley tutelar de menores. Este taller contó con la participación de los doctores García Méndez y Dávalos, expertos internacionales en la materia de adecuación de la legislación a la Convención sobre los Derechos del Niño. Nuevamente la convocatoria no arrojó los resultados esperados en relación a la importancia de la actividad propuesta, cumpliéndose sólo los dos primeros objetivos mencionados.

## 2. Año 1995

104. Durante este año continúan los actividades referidas a divulgar los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y se intensifica aún más el debate sobre la necesidad de actualizar nuestra ley a los mismos.

105. A finales del mes de enero las autoridades del INAM declaran acerca de la necesidad de diseñar lineamientos para un cambio de acción en lo concerniente a protección y atención de la infancia y adolescencia. Además, el INAM presenta ante la Convención de Gobernadores una ponencia en la que se plantea la necesidad de adecuar la ley a la Convención sobre los Derechos del Niño.

106. El día 4 de abril, en el Gabinete de Seguridad se plantea la necesidad de cambiar la Ley tutelar de menores en el marco del diseño y ejecución del Plan Nacional de Seguridad.

107. El INAM, con el auspicio del OPS, el UNICEF, OMEP, la UNESCO y el Instituto Interamericano del Niño, coordinó la Reunión Subregional Andina de Salud Mental y Desarrollo Psicosocial de la Niñez. En ésta se planteó la necesidad de reformar la Ley tutelar de menores y se propuso la elaboración de un plan sectorial para la infancia (adecuado a la filosofía de la protección integral) para sustituir al Plan Nacional de Acción. El 26 de junio se realiza el I Parlamento Infantil en una sesión extraordinaria de la Cámara del Senado, donde los niños hablaron sobre sus derechos, las situaciones que los afectan e hicieron propuestas al respecto.

108. El día 6 de julio, e impulsado por el incremento de las estadísticas de delito cometidos por menores de edad, el Partido Social Cristiano COPEI introdujo en la Cámara de Diputados el proyecto de reforma parcial de la Ley tutelar de menores, que proponía básicamente la rebaja de la edad de imputabilidad penal del menor de edad infractor de las leyes, modificando 12 artículos de la Ley tutelar de menores vigente y con ello

produce la movilización necesaria del Parlamento en torno al problema de los menores infractores. La proposición en cuestión planteaba bajar la imputabilidad penal del menor de los 18 a los 16 años; más precisamente, crear una responsabilidad intermedia para los menores de 18 años y mayores de 16, sometiénolos a sanciones penales en la misma jurisdicción de menores.

109. El 26 de julio, el Presidente de la Cámara de Diputados, Dr. Carmelo Lauría, da a conocer al INAM el proyecto presentado por el partido COPEI y el Instituto es convocado a participar en la primera reunión de la Comisión Especial que iniciaría el estudio de la reforma parcial de la Ley tutelar de menores.

110. El 1º de julio se realiza la reunión mencionada anteriormente; en ella la Fiscalía General de la República, el Ministerio de la Familia, el INAM y la policía tecnicajudicial coincidieron en plantear la necesidad de una reforma mucho más amplia de la Ley tutelar de menores vigente. Concretamente, el INAM planteó que no sólo se debe trabajar ante la urgencia que convocaba en ese momento por cuanto no se debía olvidar el compromiso adquirido por el país de adecuar su legislación a los principios y normas legales de la Convención que Venezuela había suscrito. No obstante, el Instituto se compromete a presentar, en el mes de octubre de ese año, sus observaciones al proyecto de reforma parcial de la Ley tutelar de menores introducido al Congreso por el partido COPEI.

111. En concordancia con lo anterior, el Ministerio de la Familia convocó y constituyó una comisión redactora encargada de presentar una alternativa a la propuesta del Congreso de la República. Dicha comisión se constituyó con jueces de menores, especialistas en criminología, psiquiatría, el UNICEF, CECODAP, Pastoral Familiar, Ministerio de la Familia y personal directivo del INAM, al cual se le delegó la coordinación de la misma. Este grupo realizó su trabajo en consecutivas reuniones llevadas a cabo los días 11, 17, 18, 25 y 29 de agosto, 1º, 8 y 13 de septiembre y el 11 de octubre.

112. Esta comisión, dada la urgencia de responder en el lapso fijado por el Congreso, trabajó en una reforma parcial del Libro Tercero y de aquellos artículos que en el resto de la ley tuvieran relación con dicho libro, cumpliendo su objetivo en la fecha acordada.

113. El día 28 de agosto, se realiza la segunda reunión de la Comisión Especial donde hubo un consenso manifiesto en rechazar la propuesta de COPEI, por ser una reforma muy puntual, entre otras razones, y emprender una reforma más global de la legislación minoril.

114. El INAM envió las invitaciones correspondientes a las I Jornadas de Análisis para la Reforma de la Ley Tutelar de Menores; en éstas se contó nuevamente con la presencia del Dr. Edson Seda, quien presentó un material de apoyo denominado "De la situación irregular y de la Ley tutelar de menores a la protección integral y a la Convención sobre los Derechos del Niño". Dichas jornadas fueron planificadas para ser realizadas en tres momentos a

los fines de atender a distintos públicos: en primer lugar, al personal del INAM Central y del Congreso, luego jueces y procuradores, y, finalmente, directores seccionales del INAM.

115. El día 19 de octubre, el INAM y la comisión interdisciplinaria previamente mencionada entregan a la Comisión Especial del Congreso el "Anteproyecto de Ley orgánica sobre protección al menor". Esta propuesta alternativa proponía dividir la materia del Libro Tercero en dos libros: uno que tratara los asuntos atinentes a los menores víctimas de violación de sus derechos y otro que atendiera a los menores que violen derechos de terceros. El Congreso divulgó la contrapropuesta del INAM a las del partido COPEI, en distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil, las cuales hicieron llegar tanto al INAM como al Congreso sus observaciones.

116. Para el día 24 de octubre y con motivo de la realización de la etapa inicial de las I Jornadas de Análisis para la Reforma de la Ley Tutelar de Menores, dedicada a funcionarios del INAM y Congreso, fueron invitadas aproximadamente 110 personas. Sin embargo, la asistencia fue escasa, constituida casi totalmente por personal del INAM y miembros de la Comisión Especial del Congreso que estudia la reforma de la ley. Los invitados fueron: Ministra de la Familia, miembros del Directorio del INAM (4), asesora del INAM en Ocumare del Tuy, senadores de la Comisión Permanente de Juventud, Recreación y Deportes del Congreso (6), diputados de la Comisión Permanente de Juventud, Recreación y Deportes del Congreso (14), senadores de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales del Congreso (7), diputados de la Comisión Especial para la Reforma de la Ley tutelar de menores del Congreso (7), diputados de la Comisión Bicameral para los Derechos de la Mujer del Congreso (18), Presidente y Vicepresidente de la Comisión Permanente de Salud de la Cámara de Diputados del Congreso (2), senadores de la Comisión Permanente de Política Interior y los Derechos Humanos del Congreso (24), senadores de la Comisión Permanente de Educación (5), diputados de la Comisión Permanente de Política Interior del Congreso, Comisión Legislativa del Congreso (3).

117. En este momento, el INAM aprovecha la oportunidad para decir que no estaba satisfecho con el proyecto entregado el día 19 y que en tal sentido se consideraba necesario trabajar en un cambio total de la ley minoril, propuesta que recibió el apoyo de la Comisión Especial del Congreso. La solicitud mencionada tiene su origen en la participación que tiene el INAM en el IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia, realizado en Bolivia del 15 al 20 de octubre, momento en el cual se internalizan aún más los principios de la protección integral.

118. El día 25 se reúne Edson Seda con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención y protección de la infancia.

119. El día 26 continúan las mencionadas jornadas. En esta oportunidad los invitados fueron alrededor de 36: Directora de Familia y Menores de la Fiscalía General de la República y otra funcionaria de la misma institución, jueces superiores de familia y menores (4), jueces de primera instancia de familia y menores (15), jueces correccionales de menores (5), juez de la circunscripción judicial del Estado Miranda y procuradores de menores (9).

120. El día 27 y para finalizar las I Jornadas de Análisis para la Reforma de la Ley tutelar de menores, se citaron a los 23 directores seccionales del INAM.

121. El día 30, la sociedad civil crea el Comité Juntos por una nueva Ley para niños, niñas y adolescentes en el que participan alrededor de 25 organizaciones no gubernamentales de probada trayectoria de trabajo en las áreas de la infancia, adolescencia y juventud, con el objetivo de propiciar un espacio plural, flexible y representativo de los grupos dedicados a esta materia, en la búsqueda de un consenso en torno a lo que deber ser una ley para los niños. El Comité, que coincide con el INAM, y con la Coordinadora de Organizaciones Gubernamentales de Atención al Niño (CONGAM) en rechazar la propuesta de COPEI, despliega una intensa actividad y se aboca a la tarea de analizar el anteproyecto presentado por el INAM, al cual hicieron varias observaciones basadas en estudios y diagnósticos de la realidad venezolana, en la experiencia de cada uno de los grupos y en la esencia del nuevo paradigma de la protección integral. Dichas observaciones fueron presentadas al Congreso, al INAM y a diferentes sectores de la sociedad civil a nivel nacional.

122. Del 30 de octubre al 4 de noviembre se desarrolló el seminario "Actualización del Derecho de Menores", organizado por el Consejo de la Judicatura. Al mismo asistieron los expertos internacionales José Atilio Álvarez y Rafael Sajon, quienes defendieron la teoría de la situación irregular, así como el mantenimiento del termino "menor" en la legislación, y comentaron las bondades de la Ley tutelar de menores vigente. Ante estas exposiciones, el INAM, nuevamente, defendió la necesidad de realizar cambios a nuestra legislación minoril.

123. El día 6 de diciembre, el INAM envía copia del primer anteproyecto de reforma a todas sus seccionales y les solicita realizar observaciones al respecto. En tal sentido, recibió respuestas de las siguientes direcciones seccionales: Anzoátegui, Apure, Delta Amacuro, Trujillo, Amazonas, Zulia, Distrito Federal, Guárico, Bolívar, Mérida y Lara.

124. El día 12 de diciembre, el INAM convocó a una consulta y debate público sobre el capítulo IV, "De los menores que violan los derechos de otros", que debía integrar el anteproyecto que elaboraba para ese momento una comisión interdisciplinaria coordinada por la mencionada institución. A la misma fueron invitadas un total aproximado de 70 personas entre representantes de distintas organizaciones y fundaciones de la sociedad civil: centros de investigaciones, Conferencia Episcopal Venezolana, Congreso de la República, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), policía técnicajudicial, Fiscalía General de la República, jueces y procuradores de menores, Ministerio de la Familia, universidades, el UNICEF y miembros del Directorio del INAM. Finalmente, asistieron 42 personas. Además, se publicaron anuncios del debate en la prensa de la ciudad de Caracas.

3. Año 1996

125. El año 1996 se caracterizó por la realización de múltiples actividades destinadas a dar a conocer las propuestas de modificación a la Ley tutelar de menores, los principios de la teoría de la protección integral y a fomentar el debate público al respecto. Durante este año el INAM introdujo dos proyectos de reforma, el primero de ellos el 6 de marzo, y el segundo el 23 de octubre.

126. Las acciones realizadas en 1996 conjugan la actuación del INAM, el Congreso, alcaldías, las organizaciones no gubernamentales y la participación infantojuvenil, en un esfuerzo conjunto para organizar encuentros y reuniones en el marco de la adecuación de la legislación minoril a la Convención sobre los Derechos del Niño. Un resumen de estas actividades se presenta en el cuadro 11.

4. Año 1997

127. El día 6 de marzo, la Comisión Especial del Congreso que estudia la reforma de la Ley Tutelar de Menores se reúne para recibir el trabajo realizado por la Universidad Católica Andrés Bello, titulado "Informe final sobre la propuesta del Instituto Nacional del Menor a la Comisión Especial del Congreso, tercera versión".

128. El día 31, el Ministerio del Trabajo opina sobre la tercera versión del anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Infancia y Adolescencia presentado por el INAM.

129. El día 12 de mayo, en el marco de la celebración de la Semana de los Derechos del Niño, se realiza una sesión solemne en la Asamblea Legislativa del Estado Yaracuy, presidida por niños de la región, los cuales plantearon que es de vital importancia la modificación de la Ley Tutelar de Menores. En esa misma fecha, un importante número de estudiantes llevaron a efecto una marcha por una de las avenidas más importantes de San Felipe, capital del Estado Yaracuy, con el objetivo de hacerse sentir ante el pueblo y las autoridades de la región.

130. El 14 de mayo, los niños del Estado Zulia hicieron una toma simbólica de los medios de comunicación, con el objeto de entregar los resultados de unas votaciones que realizaron para determinar cuáles eran los derechos más violados.

131. El día 15, en el Congreso de la República se reunieron 2.000 niños pertenecientes a 96 planteles, para hacerle entrega a su presidente del documento "Concretemos la esperanza: por nuestro derecho a la defensa". Las peticiones de los infantes serán estudiadas por el Parlamento para promulgar una ordenanza que regule la promoción y la defensa de lo consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño. Igualmente el día 15, se realizaron las II Jornadas de Discusión de la Reforma de la Ley tutelar de menores, en Maracay, Estado Aragua, bajo los auspicios de la asociación civil "Aragua Primero". En esta reunión se discutió acerca de las adecuaciones que se le han hecho al anteproyecto de Ley orgánica de protección a la niñez y adolescencia.

Cuadro 11

Eventos realizados en el marco de la reforma de la Ley tutelar de menores

1996

| Evento                                                                                                                       | Fecha              | Lugar                    | Asistencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>CONGRESO</u>                                                                                                              |                    |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Comisión bicameral sobre los derechos de la mujer, consulta sobre la Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia | 22 de enero        | Congreso de la República | INAM, Ministerio de Educación, UNICEF, Universidad Central de Venezuela, Comisión Venezolana del Servicio Social, Asociación Venezolana para una Educación Sexual Alternativa (AVESA), Fundación Aledo, Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP), Comité de familiares de las víctimas de los sucesos de febrero y marzo de 1989 (COFAVIC), Asociación Benefactora de Ayuda al Niño sin Asistencia (ABANSA), Movimiento de apoyo a las iniciativas locales autogestionarias (MAIZAL), Comité por una radio-televisión de servicio público, Instituto de Investigación de la Comunicación |
| <u>ONG</u>                                                                                                                   |                    |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Jornada "Los derechos del niño y la necesidad de una nueva ley"                                                              | 13 a 15 de febrero | Estado Mérida            | Múltiples organizaciones no gubernamentales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Foro "La reforma de la Ley tutelar de menores y la adecuación a la Convención sobre los Derechos del Niño"                   | 27 de febrero      | Municipio Páez           | UNICEF, Defensa del Niño Internacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| Evento                                                                                                    | Fecha         | Lugar                                                    | Asistencia                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>INAM</u>                                                                                               |               |                                                          |                                                                                                                                                                |
| Presentación del anteproyecto de Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia                  | 28 de febrero | Estado Falcón                                            | Presencia del Gobernador y sectores representativos del Estado                                                                                                 |
| Taller dirigido a los comunicadores sociales                                                              | 5 de marzo    | Caracas                                                  | Presencia de especialistas de la comunicación social                                                                                                           |
| <u>ONG</u>                                                                                                |               |                                                          |                                                                                                                                                                |
| Foro "La reforma de la Ley tutelar de menores y la adecuación a la Convención sobre los Derechos del Niño | 7 de marzo    | Estado Carabobo                                          | Sociedad civil                                                                                                                                                 |
| <u>INAM</u>                                                                                               |               |                                                          |                                                                                                                                                                |
| Taller "Discusión sobre la propuesta de Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia           | 13 de marzo   | Caracas, Instituto de Capacitación e Investigación (ICI) | Presidenta de la Comisión del Congreso para la Reforma de la Ley tutelar de menores, Fiscalía General de la República, sociedad civil, Iglesia, poder judicial |
| Primera discusión del anteproyecto de reforma de la Ley tutelar de menores                                | 14 de marzo   | Estado Trujillo                                          | Sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, sectores representativos del Estado, personal del INAM                                                      |
| Primer taller sobre la Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia                            | 28 de marzo   | Estado Barinas                                           | Jueces, procuradores de menores, personal del INAM, sociedad civil                                                                                             |
| Taller sobre la reforma de la Ley tutelar de menores                                                      | 10 de abril   | Caracas, ICI                                             | Sociedad civil, representantes del Estado                                                                                                                      |

| Evento                                                                                                | Fecha            | Lugar                    | Asistencia                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Taller para el estudio del anteproyecto de Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia    | 11 y 12 de abril | Estado Zulia             | Jueces, procuradores de menores, UNICEF, personal del INAM.<br><br>Auspiciado por la División de Postgrado de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad del Zulia, Colegio de Abogados del Estado Zulia |
| Taller de presentación del anteproyecto                                                               | 17 de abril      | Estado Bolívar           | Organismos oficiales, empresas privadas, jueces, fiscales del ministerio público, cuerpos de seguridad                                                                                                           |
| Segundo taller sobre la Ley orgánica de protección a la niñez y adolescencia                          | 18 de abril      | Estado Barinas           | Sociedad civil, personal del INAM                                                                                                                                                                                |
| <u>ONG</u><br>Los derechos del niño y la reforma de la Ley tutelar de menores                         | 18 de abril      | Estado Yaracuy           | Sociedad civil                                                                                                                                                                                                   |
| <u>INAM</u><br>Jornadas "Análisis de la Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia"      | 30 de abril      | Estado Yaracuy           | Organiza también la Comisión para la Reforma del Estado Yaracuy, presencia del Gobernador                                                                                                                        |
| <u>CONGRESO</u><br>Debate acerca del proyecto de Ley orgánica de protección a la niñez y adolescencia | 3 de mayo        | Congreso de la República | Parlamentarios, expertos peruanos en materia de trabajo infantil (Jorge Valencia, Padre Alejandro Cussianovich)                                                                                                  |

| Evento                                                                                                                                                       | Fecha         | Lugar                                  | Asistencia                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>INAM</u>                                                                                                                                                  |               |                                        |                                                                                                                |
| Foro "Propuesta de Ley orgánica de protección a la niñez y adolescencia"                                                                                     | 7 de mayo     | Estado Táchira                         | Personal del INAM                                                                                              |
| Taller de discusión sobre el proyecto de Ley orgánica de protección a la niñez y adolescencia                                                                | 8 y 9 de mayo | Estado Sucre                           | Personal del INAM                                                                                              |
| <u>ONG</u>                                                                                                                                                   |               |                                        |                                                                                                                |
| Taller "Reforma de la Ley tutelar de menores y los derechos en salud reproductiva"                                                                           | 13 de mayo    | Caracas, Auditorio del Jardín Botánico | Red de Población y Desarrollo Sustentable (REDPOB), Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población |
| Celebremos la Esperanza (Congregación de niños a las puertas del Congreso Nacional para exigir a los parlamentarios sus derechos plasmados en una nueva ley) | 15 de mayo    | Sede del Congreso de la República      |                                                                                                                |
| <u>ASAMBLEA LEGISLATIVA/INAM</u>                                                                                                                             |               |                                        |                                                                                                                |
| Los niños toman el Parlamento, en el marco de la celebración del 185° aniversario del Parlamento sucrense                                                    | 16 de mayo    | Asamblea Legislativa del Estado Sucre  | Miembros de la Asamblea Legislativa del Estado Sucre, representantes del INAM                                  |
| <u>ONG</u>                                                                                                                                                   |               |                                        |                                                                                                                |
| Marcha por las calles de Maracaibo                                                                                                                           | 17 de mayo    | Maracaibo, Estado Zulia                |                                                                                                                |
| Foro sobre proyecto de la Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia                                                                            | 17 de mayo    | Estado Sucre                           | Estudiantes universitarios, niños                                                                              |

| Evento                                                                                                                     | Fecha       | Lugar                                          | Asistencia                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I Jornada de la Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia                                                    | 21 de mayo  | Estado Cojedes                                 | Sociedad civil, jueces, procuradores de menores, personal del INAM                                                                                               |
| Taller sobre la propuesta de la Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia                                    | 24 de mayo  | Estado Nueva Esparta                           | Sociedad civil, jueces, procuradores de menores, personal del INAM                                                                                               |
| Jornadas de discusión "La Ley tutelar de menores: de la situación irregular a la protección integral"                      | 31 de mayo  | Estado Aragua                                  | Jueces, procuradores, prefectos, alcaldías, Colegio de Profesores del Estado, Presidenta del INAM, Presidenta de la Comisión del Congreso que estudia la reforma |
| <u>CONGRESO/ONG</u>                                                                                                        |             |                                                |                                                                                                                                                                  |
| II Parlamento Nacional Infantil y Juvenil (los niños debaten sobre sus derechos y la reforma de la Ley tutelar de menores) | 21 de junio | Cámara del Senado del Congreso de la República | CECODAP                                                                                                                                                          |
| <u>ALCALDÍA</u>                                                                                                            |             |                                                |                                                                                                                                                                  |
| Cabildo Infantil (los niños debaten sobre sus derechos y la reforma de la Ley tutelar de menores)                          | 13 de julio | Municipio de Puerto Cabello, Estado Carabobo   | Concejales, sociedad civil                                                                                                                                       |

| Evento                                                                                                                                                       | Fecha            | Lugar                                   | Asistencia                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>ONG</u><br>Jornadas de trabajo<br>"La comunidad:<br>compromiso de todos"                                                                                  | 12 a 14 de julio | Caracas                                 | Sociedad civil                                                                                |
| <u>ALCALDÍA/ONG</u><br>Cabildo Abierto Infantil<br>(los niños debaten sobre<br>sus derechos y la<br>reforma de la Ley<br>tutelar de menores)                 | 16 de julio      | Municipio El Hatillo,<br>Estado Miranda | Asistieron y colaboraron: UNICEF,<br>CECODAP, Cámara Venezolana de<br>Fabricantes de Juguetes |
| Cabildo Abierto Infantil<br>(los niños debaten sobre<br>sus derechos y la<br>reforma de la Ley<br>tutelar de menores)                                        | 18 de julio      | Municipio Sucre,<br>Estado Miranda      | Asistieron y colaboraron: UNICEF,<br>CECODAP, Cámara Venezolana de<br>Fabricantes de Juguetes |
| Cabildo Abierto Infantil<br>(los niños debaten sobre<br>sus derechos y la<br>reforma de la Ley<br>tutelar de menores)                                        | 20 de julio      | Municipio Baruta,<br>Estado Miranda     | Asistieron y colaboraron: UNICEF,<br>CECODAP, Cámara Venezolana de<br>Fabricantes de Juguetes |
| <u>ALCALDÍA/MINISTERIO DE<br/>EDUCACIÓN</u><br>Cabildo Infantil (los<br>niños debaten sobre sus<br>derechos y la reforma de<br>la Ley tutelar de<br>menores) | 20 de julio      | Municipio Carirubana,<br>Estado Falcón  | Concejales, sociedad civil                                                                    |
| <u>ONG</u><br>Mesa redonda sobre el<br>niño de hoy:<br>¿delincuente o gerente<br>del mañana?                                                                 | 22 de julio      | Caracas                                 | Sociedad civil                                                                                |

| Evento                                                                                                                          | Fecha              | Lugar                                   | Asistencia                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>ASAMBLEA LEGISLATIVA/INAM</u>                                                                                                |                    |                                         |                                                                                                   |
| Parlamento Estudiantil<br>(los niños debaten sobre sus derechos)                                                                | 5 de agosto        | Asamblea Legislativa del Estado Miranda | Parlamentarios, personal del INAM                                                                 |
| <u>INAM</u>                                                                                                                     |                    |                                         |                                                                                                   |
| Conferencia sobre la Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia                                                    | 9 de agosto        | Estado Sucre                            | Sociedad civil, personal del INAM                                                                 |
| <u>CONGRESO</u>                                                                                                                 |                    |                                         |                                                                                                   |
| Rueda de prensa ofrecida por la Presidenta de la Comisión del Congreso que estudia la reforma (Dra. Lilian Arvelo)              | 27 de septiembre   | Caracas                                 |                                                                                                   |
| Inicio de discusión del proyecto de reforma de la Ley tutelar de menores                                                        | 22 de octubre      | Congreso de la República                | Parlamentarios                                                                                    |
| Comisión de Política Interior y Derechos Humanos recibe y discute la reforma de la Ley tutelar de menores elaborada por el INAM | 27 de octubre      | Congreso de la República                | Parlamentarios                                                                                    |
| <u>INAM/SEPAMA</u>                                                                                                              |                    |                                         |                                                                                                   |
| Taller sobre la reforma de la Ley tutelar de menores                                                                            | 8 y 9 de noviembre | Estado Aragua                           | Miembros del Servicio Descentralizado del Estado Aragua (SEPAMA), representantes del INAM Central |

| Evento                                                                                                                      | Fecha           | Lugar                                        | Asistencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>ONG</u><br><br>Primer encuentro regional por los derechos del niño                                                       | 16 de noviembre | Estado Carabobo                              | Asociación de Defensa de los Derechos Humanos, Cáritas, Pastoral Social, Hogares Crea, Casa del Nuevo Pueblo, Grupo Tabare, Grupo Costumbres de mi Pueblo, Fundación Comunidad en Acción, Fundación de Padres y Amigos de Niños Especiales, Instituto de Investigaciones Penales y Criminológicas de la Universidad de Carabobo |
| <u>INAM</u><br><br>Encuentro "Análisis y propuestas al proyecto de Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia" | 6 de diciembre  | Estado Miranda                               | Asistieron y colaboraron: Gobernación del Estado, Comisión para la Reforma del Estado Miranda                                                                                                                                                                                                                                   |
| Reunión para analizar el proyecto de Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia                                | 10 de diciembre | Caracas, Auditorio del Museo de Bellas Artes | Presidenta de la Comisión del Congreso que estudia la reforma (Dra. Lilian Arvelo), representantes del Estado, sociedad civil                                                                                                                                                                                                   |

132. El día 16, los niños y jóvenes llevaron a cabo una marcha por las calles de Maracaibo, capital del Estado Zulia, para celebrar la Semana de los Derechos del Niño y reclamar por sus derechos. La misma estuvo organizada por CONGAINI, institutos de Fe y Alegría, Arquidiócesis, Fundación del Niño e INAM.
133. El día 24, CONGANI organizó el foro taller "Del dicho al hecho: trabajo infantil, marco legal y realidad social". En el mismo, la Ministra del Trabajo informó que había sido consignado al Congreso de la República un proyecto de ley para regular el trabajo infantil. Con ello se pretende agregar protecciones contra la explotación y el abuso contenidas en la Ley orgánica de trabajo y la Ley tutelar de menores.
134. Durante el lapso comprendido entre los días 29 al 31, en la ciudad de Maracay, el Consejo de la Judicatura y el UNICEF dedican el Segundo Encuentro de Jueces y Procuradores de Menores a analizar la propuesta de reforma de la Ley tutelar de menores redactada por el INAM. Esta institución presenta la ponencia "Proceso de adecuación legislativa a la Convención sobre los Derechos del Niño".
135. En el mes de junio, la Dirección de Desarrollo Social del Estado Zulia realiza un taller para discutir el Libro V de la propuesta de Ley orgánica de protección a la infancia y adolescencia, presentada por el INAM.
136. El día 23 de julio, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello entrega a la Comisión Especial del Congreso que estudia la reforma de la Ley tutelar de menores, el anteproyecto de Ley para la protección del niño y adolescente. El mismo contiene 682 artículos y fue preparado por el equipo redactor mencionado, con apoyo de un grupo consultivo conformado por 26 organizaciones no gubernamentales, 5 jueces de menores, miembros de la Escuela de la Judicatura y representantes del INAM. El acto en cuestión contó con la participación de un grupo de niños, niñas y jóvenes que tomaron la palabra para dejar en claro que estarán atentos a todo este proceso de reforma y serán vigilantes y garantes de que el mismo se conduzca de la mejor manera posible y realmente beneficie a la población infantojuvenil del país.
137. El mismo día 23 se realizó en San Cristóbal (capital del Estado Táchira) una sesión especial en la Asamblea Legislativa de esa entidad, en la que participaron alrededor de 20 niños que expusieron las principales necesidades que actualmente padece la infancia tachirense.
138. El día 28, se realizó en Caracas un foro para discutir el contenido del anteproyecto de ley introducido al Congreso el pasado 23 de los corrientes. La reunión contó con la presencia de las doctoras María García Morales de Guerrero y Ruth Capriles, redactoras del proyecto en cuestión. La ocasión fue propicia para debatir el tema con niños y adolescentes presentes.
139. Durante este año se intensifican las actividades de divulgación sobre la reforma de la Ley tutelar de menores. Un ejemplo de ello se observa en los espacios de radio y televisión que se le han dedicado al mencionado tema. Tal es así que el INAM ha participado, durante los primeros ocho meses

de 1997, en siete programas de televisión y ocho de radio, para dar a conocer la necesidad de adecuar la legislación nacional a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

D. Otras acciones realizadas en el marco de la implementación de los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño

140. Como se ha podido observar, en Venezuela se ha realizado un esfuerzo sostenido y conjunto por adecuar la legislación nacional a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo las acciones no se agotan en el ámbito legislativo, al contrario, intentan ir más allá y es así como se ha propuesto el diseño de una nueva estructura social del Estado para la protección integral de la niñez y adolescencia. La misma responde a la convicción de que es indispensable devolver la competencia del cuidado y control de los niños y adolescentes en circunstancias de vida especialmente difíciles, largamente usurpada por el Estado, a la familia y a la comunidad; entendiendo sin embargo que la infancia y adolescencia como bien social requiere del aparato gubernamental el cumplimiento de las garantías necesarias para su pleno desarrollo.

141. Esta estructura, para producir la introducción de un nuevo paradigma en la atención a la infancia y adolescencia, se fundamenta en los siguientes principios: solidaridad social; equidad en la distribución de los servicios de protección; universalidad de la protección otorgada por el Estado. En razón de esto el INAM ha diseñado un Sistema Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia que establece en el proceso general de protección ámbitos de acción, y distribuye competencias se estos últimos. Se diferencian así acciones ejecutoras de las propias de rectoría técnica, la protección de los derechos individuales de la protección de intereses difusos y derechos colectivos, y distingue además las competencias del Estado, de las que le corresponden a la sociedad civil.

142. El sistema se constituirá por:

- a) Organismos colegiados de carácter consultivo y deliberativo:
  - i) El Consejo Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia;
  - ii) El Consejo Estatal de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia;
  - iii) Los Consejos Locales de Protección a la Adolescencia;
- b) Organismos ejecutores de las acciones de protección integral, que serían:
  - i) Institutos Estatales o Distritales de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia;
  - ii) Unidades Locales de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia;

- iii) Organizaciones públicas y privadas de atención o protección integral a la infancia y adolescencia;
- c) Órgano Rector Nacional o Instituto Nacional de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia.

#### V. SITUACIÓN DE NIÑOS INFRACTORES

143. A continuación se presenta un diagnóstico de la población infantojuvenil que infringe las leyes en Venezuela, así como también se exponen acciones y medidas llevadas a cabo para solventar esta situación.

##### A. Participación de niños y adolescentes en hechos delictivos

144. La proporción del número de menores de edad que participan en hechos delictivos no guarda una relación directa con la composición por grupos de edad de la población, siendo una realidad el hecho de que infringen más las leyes penales los adultos que niños y adolescentes, ya que estos últimos alcanzan el 49% de la población y sólo se les atribuye entre un 15 y 19% del total de los delitos cometidos.

145. Esta observación desmiente de manera inequívoca lo que durante muchos años se ha venido diciendo, en el sentido de que la mayoría de los hechos delictivos que ocurren en el país son cometidos por menores de edad. No deja de ser preocupante, sin embargo, que efectivamente se compruebe un incremento de la participación de niños y adolescentes en hechos delictivos en los últimos años. Este incremento del registro de participación de niños y adolescentes en hechos delictivos, independientemente de que la crisis que vive el país podría dar cuenta del fenómeno, también puede explicarse por:

- a) Una mayor acción en la detención de niños y adolescentes que infringen las leyes penales por parte de los cuerpos policiales, lo que podría traducirse en:
  - i) menos impunidad, si la participación señalada se comprueba efectivamente;
  - ii) más represión y estigmatización, si no existe comprobación suficiente de la participación que se les atribuye;
- b) Un incremento real de la participación de menores en hechos que comentamos.

##### La infracción a las leyes penales por niños y adolescentes en Venezuela (último quinquenio)

146. Las estadísticas de la policía técnica judicial (P.T.J.) registran un total de 507.043 detenciones durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1992 y el 30 de junio de 1996. De este total el 16,3% (82.669) son niños y adolescentes (véase gráfico).

147. La comparación porcentual entre las detenciones de adultos y las de niños y adolescentes permite apreciar que desde el año 1992 y hasta el 1995, el porcentaje de adultos detenidos se viene reduciendo de 85,9% en 1992 a 80,9% en 1995, en contraposición al incremento en los porcentajes de retención de niños y adolescentes de 14,1% en 1992 a 19% en 1995. Es necesario indicar que las cifras correspondientes al primer semestre de 1996 revelan un 15,4% de niños y adolescentes retenidos, contra un 84,6% de adultos (véase cuadro 12).

148. La mayor proporción de infracciones a la Ley penal por menores de edad se presenta en adolescentes de 12 años de edad o más, correspondiendo una proporción menor del 1% del total de infracciones cometidas a niños cuyas edades oscilan entre 9 y 12 años (véase gráfico 2).

149. Las cifras de la policía técnica judicial señalan que las infracciones más frecuentemente cometidas por niños y adolescentes son el hurto, el robo y las lesiones personales. Los homicidios se han mantenido como quinta causa, sin embargo, es de señalar que durante los primeros seis meses de 1996 fueron retenidos 500 menores de edad (4,9%) por este motivo (véase gráfico 3).

B. Principales motivos por los cuales ingresan los niños  
y adolescentes infractores de la ley al Programa  
de Tratamiento del Instituto Nacional del Menor

150. Las cifras del INAM registran igualmente que el hurto constituye la primera causa de ingreso a los centros del Instituto. El robo y las lesiones personales se presentan como segunda o tercera causa alternativamente entre 1992 y 1994. Para 1995 se observa una modificación en el comportamiento de las causa de ingresos, ascendiendo los homicidios al tercer lugar en los motivos de ingreso a las instituciones, lo cual no es sinónimo de que el robo y las lesiones personales son delitos que ocurren con menos frecuencia por acción de niños y adolescentes, sino que la atribución de homicidios a este grupo poblacional reclama más internamiento en los centros del INAM, desplazándose hacia otros programas (atención en medio abierto) a los actores de otras infracciones a la ley consideradas menos graves (véase gráfico 4).

151. Realizando un análisis sobre las causas de ingreso de la población infantojuvenil presentes en los centros de tratamiento del INAM el día 21 de octubre del año 1996, se ubica a los homicidios como segunda causa de ingreso (15,6%), con 288 adolescentes del sexo masculino y 8 del sexo femenino internados en dichos centros por tal motivo (véase cuadro 13).

152. Otra cifra a destacar se relaciona con la baja participación de adolescentes de sexo femenino en hechos delictivos (véase cuadro 14).

153. Según cifras de la P.T.J., las entidades federales con los mayores índices de retención, para el período 1993-1995 son Distrito Federal, Miranda, Carabobo, Zulia, Aragua y Táchira (véase mapa 1).

C. Breve descripción de los programas que ofrece el INAM para la atención de niños y adolescentes en conflicto con la ley

Centros de Evaluación Inicial (CEI)

154. Es un servicio para la atención inmediata y provisional de los adolescentes detenidos como presuntos infractores, con el fin de:

- evitar su permanencia en lugares de reclusión de adultos;
- evaluar y clasificar rápidamente la situación social y conductual del adolescente;
- orientar a las autoridades pertinentes, para una toma de decisiones más justa y para referir a los adolescentes hacia la modalidad de atención más apropiada a su situación.

Centros de Diagnóstico y Tratamiento (CDT)

155. Son instituciones de régimen cerrado (internado), que tienen el propósito de diagnosticar y tratar al adolescente infractor. Existen dos tipos:

Tipo "A": para adolescentes en conflicto con la ley, que incurren por primera vez en hechos delictivos graves o que son reincidentes en hechos delictivos de menor gravedad y cuyas conductas previas no configuran un trastorno severo de su estructuración personal.

Tipo "B": para adolescentes en conflicto con la ley en los cuales se detectan desviaciones importantes en la configuración de su estructura personal, o son reincidentes, cometiendo hechos delictivos de gravedad creciente.

A pesar de que estos centros se han considerado necesarios desde la existencia del Plan Vegas (1938) no existe ninguno en el país.

Servicios de consulta externa

156. Son servicios para la atención ambulatoria, en donde se evalúa, orienta y trata a adolescentes en conflicto con la ley, que incurren en faltas a la ley en forma circunstancial, por primera vez, sin que se aprecien trastornos graves de su conducta previa y cuentan con buen apoyo familiar.

Servicios de libertad vigilada

157. Son servicios ambulatorios para la atención en la comunidad de los adolescentes en conflicto con la ley. En esta situación se atienden dos grupos:

- con problemas leves de conducta y que disponen del apoyo de su medio familiar;
- egresados de los Centros de Diagnóstico y Tratamiento.

Servicio de ayuda juvenil

158. Es un servicio ambulatorio de carácter preventivo, dedicado a la vigilancia y control de situaciones que colocan en riesgo la integridad física, moral e institucional de niños y adolescentes.

159. Para la ejecución del programa de tratamiento, el INAM cuenta con 55 establecimientos a nivel nacional, distribuidos en 9 para la detención provisional y 46 para diagnóstico y tratamiento (véase mapa 2 y cuadros 15 a 17)

D. Nuevas acciones emprendidas por el INAM para atender a la población infantojuvenil infractora de la ley penal

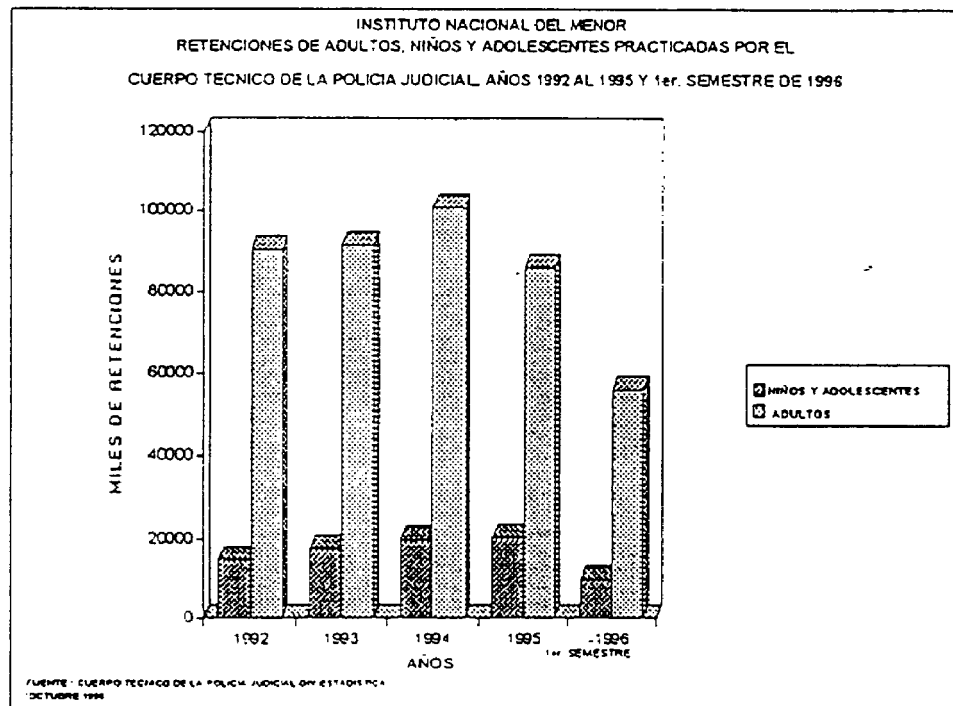
160. A mediados del año 1994, el INAM diseña e inicia la ejecución de nuevas acciones dirigidas a atender adecuadamente a los niños y adolescentes que infringen la ley, con el fin de ajustarse a lo establecido en las Reglas de Beijing y a la protección integral de la infancia y adolescencia;

- a) Definición de políticas, en el área de atención a niños y adolescentes en conflicto con la ley:
  - i) atender al adolescente infractor de la ley en lo posible dentro de su localidad o región;
  - ii) atender al adolescente infractor de la ley en medio cerrado (internados) sólo cuando sea necesario;
  - iii) distribuir equitativamente en las distintas regiones del país los servicios de atención al adolescente infractor de la ley, constituyendo una red institucional que atienda los problemas de acuerdo con las necesidades detectadas;
  - iv) promover acciones de coordinación interinstitucional que aseguren la integración social del adolescente a su egreso de la institución;
  - v) asegurar el respeto a los derechos de la infancia y a las leyes que lo protegen en la atención al adolescente infractor;
  - vi) garantizar la eficiencia y efectividad de los servicios de atención al adolescente infractor a través de un sistema de evaluación permanente;
  - vii) promover una reforma de la ley que garantice el respeto de los derechos de la infancia y adolescencia y de la comunidad cuando los menores de edad infringen las leyes penales.

- b) Reformulación de dos de los subprogramas del área de tratamiento del instituto, para aumentar las oportunidades de reeducación y superar el excesivo énfasis puesto en el diagnóstico. La nueva programación definió el diagnóstico como la fase inicial del tratamiento y todas las instituciones existentes están obligadas, una vez concluida esta fase, a brindar una continuidad de atención terapéutica, aprovechándose mejor los recursos humanos profesionales existentes en la región y evitando el traslado del adolescente a otras regiones para su tratamiento, lo cual favorece además, el trabajo de orientación con su grupo familiar. Se diseñó y puso en práctica el Programa de Evaluación Inicial, cuya finalidad es evitar la permanencia de niños y adolescentes, en lugares de reclusión de adultos o en sitios que representen un peligro para su integridad personal, así como decidir o recomendar, en un lapso no mayor de 15 días, la inclusión en el programa adecuado a la situación que confronta el niño o adolescente atendido, de acuerdo con la clasificación obtenida a través de una encuesta elaborada con tal propósito.
- c) Ampliación de la cobertura de atención de los niños y adolescentes que incurrir en infracciones a la ley. Las cifras de la P.T.J. expresan que en el año 1995 fueron retenidos 20.256 menores de edad como presuntos infractores y de enero a julio de 1996 la cifra arrojó un total de 10.162 menores retenidos. En 1994 para la atención de esta población, la capacidad disponible en los centros de tratamiento del INAM en todo el país era de 1.618 cupos para menores de edad de ambos sexos. Para 1996 se encontraban funcionando 1.853 plazas para una ampliación de 235 cupos más. Y se espera que para finales de 1997 se dispondrá de un total de 2.153 cupos, lo que significa un nuevo incremento de 300 cupos, distribuidos en los Estados Sucre, Zulia, Delta Amacuro, Amazonas, Guárico y Distrito Federal.
- d) Promoción de una estructura tipo para los Centros de Atención a Menores Infractores de la Ley penal con graves problemas de conducta. Actualmente el INAM ha dispuesto un presupuesto de 63 millones de bolívares (128.000 dólares aproximadamente) necesario para la elaboración de dicho proyecto, habiéndose iniciado su ejecución.
- e) Política de personal en el programa de tratamiento como acción crucial para garantizar la calidad de la atención que se brinda en esta área. El INAM ha diseñado y ejecuta parcialmente una política de personal que considera:
- i) el reclutamiento y la adecuación del personal que se incorpora a las funciones operativas de los centros;
  - ii) la capacitación permanente del personal que trabaja en este momento;
  - iii) incremento en la remuneración de los cargos de guía de centro;

- iv) implementación de un programa de seguridad social;
- v) establecimiento de un horario que permita la rotación del personal;
- f) Actividades de formación para los adolescentes internos en los Centros de Diagnóstico y Tratamiento, en el marco del Plan de Recuperación Juvenil y Recreación Dirigida. Estos programas de capacitación se han desarrollado en 16 entidades federales, teniendo un número de beneficiarios de 2.911 niños y adolescentes, entre los cuales 21 son becarios. El presupuesto que se utiliza para estos programas es de 66.063.628 bolívares (134.000 dólares aproximadamente), lo que representa el 27% del total asignado a los proyectos de capacitación que ofrece el INAM.

Gráfico 1



Cuadro 12

Retenciones de adultos, niños y adolescentes practicada  
 por el cuerpo técnico de la policía judicial (CTPJ),  
 años 1992 a 1995 y primer semestre de 1996

| Total |         |     | Niños y adolescentes |      | Adultos |      |
|-------|---------|-----|----------------------|------|---------|------|
| Años  | Nº      | %   | Nº                   | %    | Nº      | %    |
| Total | 507 043 | 100 | 82 669               | 16,3 | 424 374 | 83,7 |
| 1992  | 105 199 | 100 | 14 850               | 14,1 | 90 349  | 85,9 |
| 1993  | 108 635 | 100 | 17 392               | 16,0 | 91 243  | 84,0 |
| 1994  | 120 934 | 100 | 20 009               | 16,5 | 100 925 | 83,5 |
| 1995  | 106 152 | 100 | 20 256               | 19,0 | 85 896  | 80,9 |
| 1996* | 66 123  | 100 | 10 162               | 15,4 | 55 961  | 84,6 |

Fuente: División de Estadística, Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

\* Cifras correspondientes al primer semestre de 1996.

Instituto Nacional del Menor.

Gráfico 2

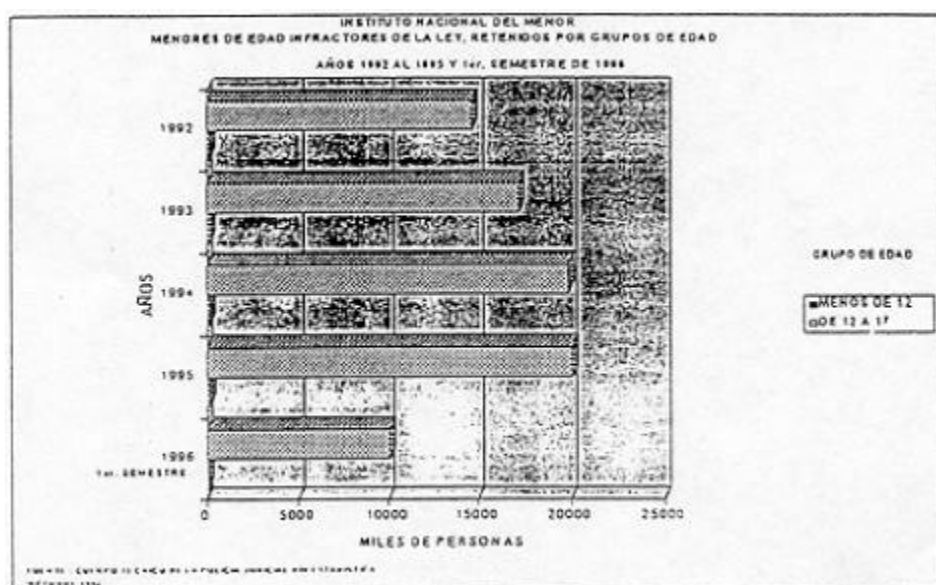


Gráfico 3

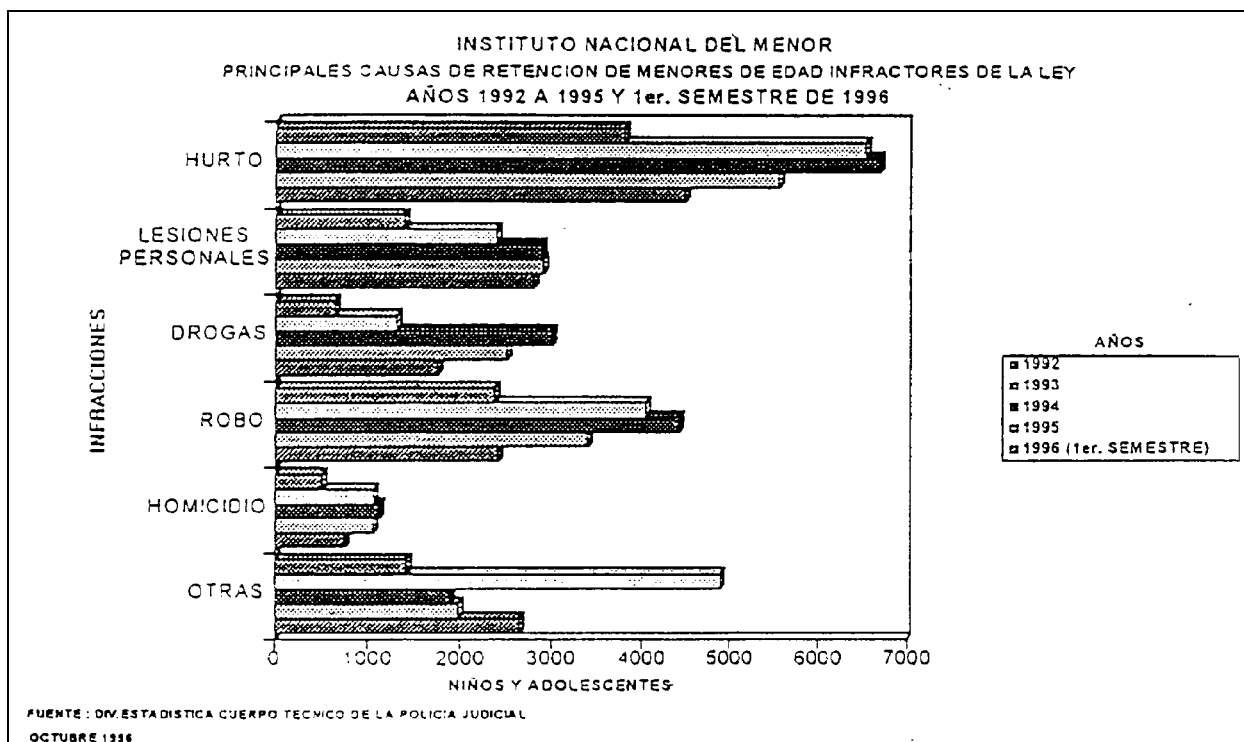
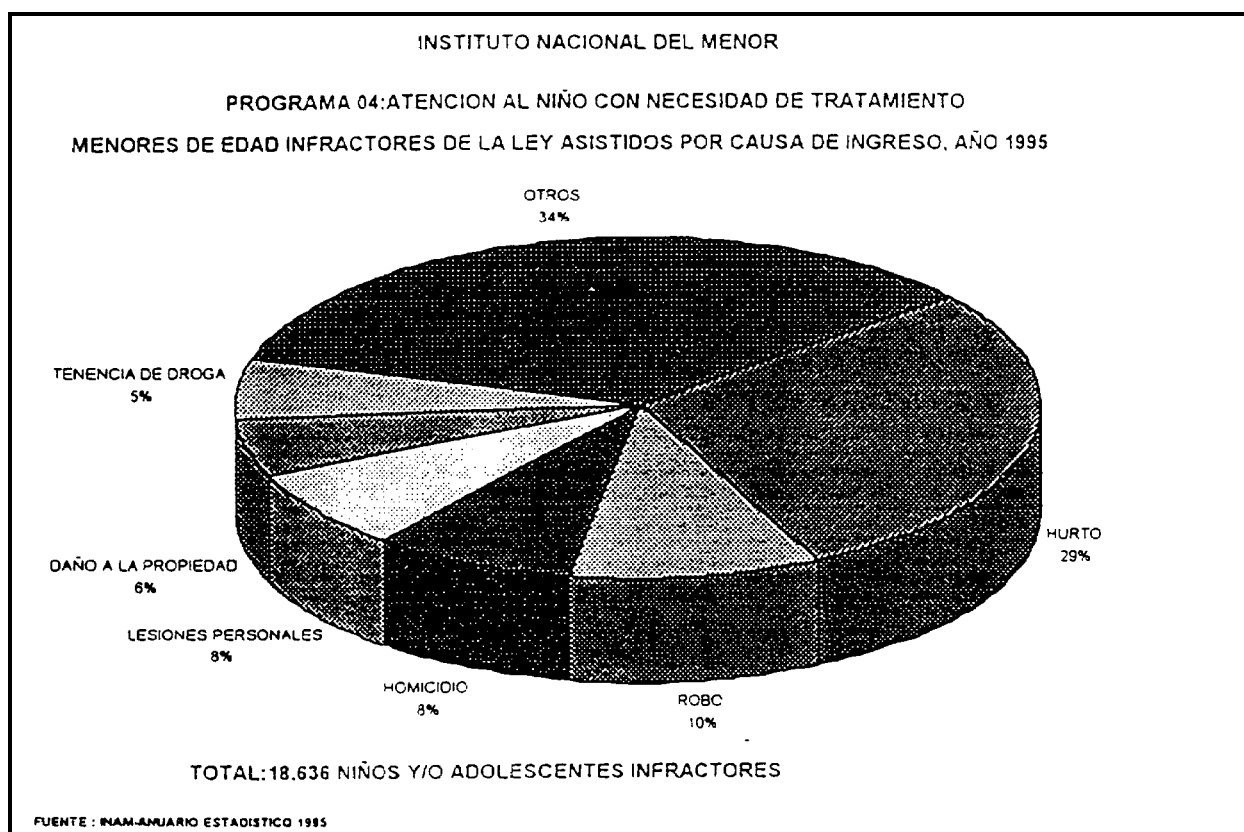


Gráfico 4



Cuadro 13

Resumen nacional de causas de ingreso en el área de tratamiento  
 de menores presentes en un día del mes de octubre de 1996

| Situaciones | Área de atención               | Sexo    |         | Total |
|-------------|--------------------------------|---------|---------|-------|
|             |                                | Hembras | Varones |       |
| Infractores | Hurtos                         | 33      | 466     | 499   |
|             | Homicidios                     | 8       | 288     | 296   |
|             | Robos                          | 1       | 148     | 149   |
|             | Lesiones personales            | 5       | 69      | 74    |
|             | Violación                      | 1       | 71      | 72    |
|             | Atracos                        | 0       | 66      | 66    |
|             | Azotes de barrio               | 3       | 42      | 45    |
|             | Porte de armas                 | 0       | 35      | 35    |
|             | Tenencia de drogas             | 1       | 30      | 31    |
|             | Daños a la propiedad           | 4       | 20      | 24    |
|             | Contra las buenas costumbres   | 11      | 9       | 20    |
|             | Indocumentados                 | 7       | 4       | 11    |
|             | Riñas                          | 7       | 4       | 11    |
|             | Arrebatón                      | 0       | 8       | 8     |
|             | Tráfico de drogas              | 1       | 5       | 6     |
|             | Atentado contra personas       | 2       | 1       | 3     |
|             | Otros*                         | 1       | 3       | 4     |
|             | Subtotal                       | 85      | 1 269   | 1 354 |
| Peligro     | Deambulismo                    | 24      | 93      | 117   |
|             | Fugas del hogar                | 90      | 20      | 110   |
|             | Consumo de drogas              | 14      | 51      | 65    |
|             | Tránsito irregular             | 18      | 45      | 63    |
|             | Vagancia                       | 1       | 28      | 29    |
|             | Desadaptación del hogar        | 18      | 4       | 22    |
|             | Prostitución                   | 16      | 0       | 16    |
|             | Abandono familiar              | 0       | 14      | 14    |
|             | Ingesta de bebidas alcohólicas | 2       | 8       | 10    |
|             | Peligro moral                  | 9       | 0       | 9     |
|             | Alteración de la conducta      | 6       | 1       | 7     |
|             | Otros**                        | 1       | 5       | 6     |
|             | Subtotal                       | 199     | 269     | 468   |
| Abandono    | Abandono familiar              | 4       | 18      | 22    |
|             | Maltrato físico                | 18      | 2       | 20    |
|             | Situación de abandono          | 1       | 9       | 10    |
|             | Abuso o explotación sexual     | 4       | 0       | 4     |
|             | Fugas de la institución        | 1       | 2       | 3     |
|             | Otros***                       | 7       | 2       | 9     |
|             | Subtotal                       | 35      | 33      | 68    |
| Total       |                                | 319     | 1 571   | 1 890 |

(Fuente y notas del cuadro 13)

Fuente: Instituto Nacional del Menor.

\* Averiguación por homicidio, abigüeo, intento de homicidio.

\*\* Seducción, averiguación, falsificación de documentos, secuestros.

\*\*\* Irrespeto a la autoridad, accidentes de tránsito con lesiones, fugas de la institución.

#### Cuadro 14

##### Retenciones de menores infractores según sexo

Años 1992 a 1995 y primer semestre de 1996

| Años  | Total  |     | Masculino |      | Femenino |     |
|-------|--------|-----|-----------|------|----------|-----|
|       | Nº     | %   | Nº        | %    | Nº       | %   |
| 1992  | 14 850 | 100 | 13 886    | 93,5 | 964      | 6,5 |
| 1993  | 17 392 | 100 | 16 142    | 92,8 | 1 250    | 7,2 |
| 1994  | 20 009 | 100 | 18 661    | 93,3 | 1 348    | 6,7 |
| 1995  | 20 256 | 100 | 18 982    | 93,7 | 1 274    | 6,3 |
| 1996* | 10 162 | 100 | 9 574     | 94,2 | 588      | 5,8 |

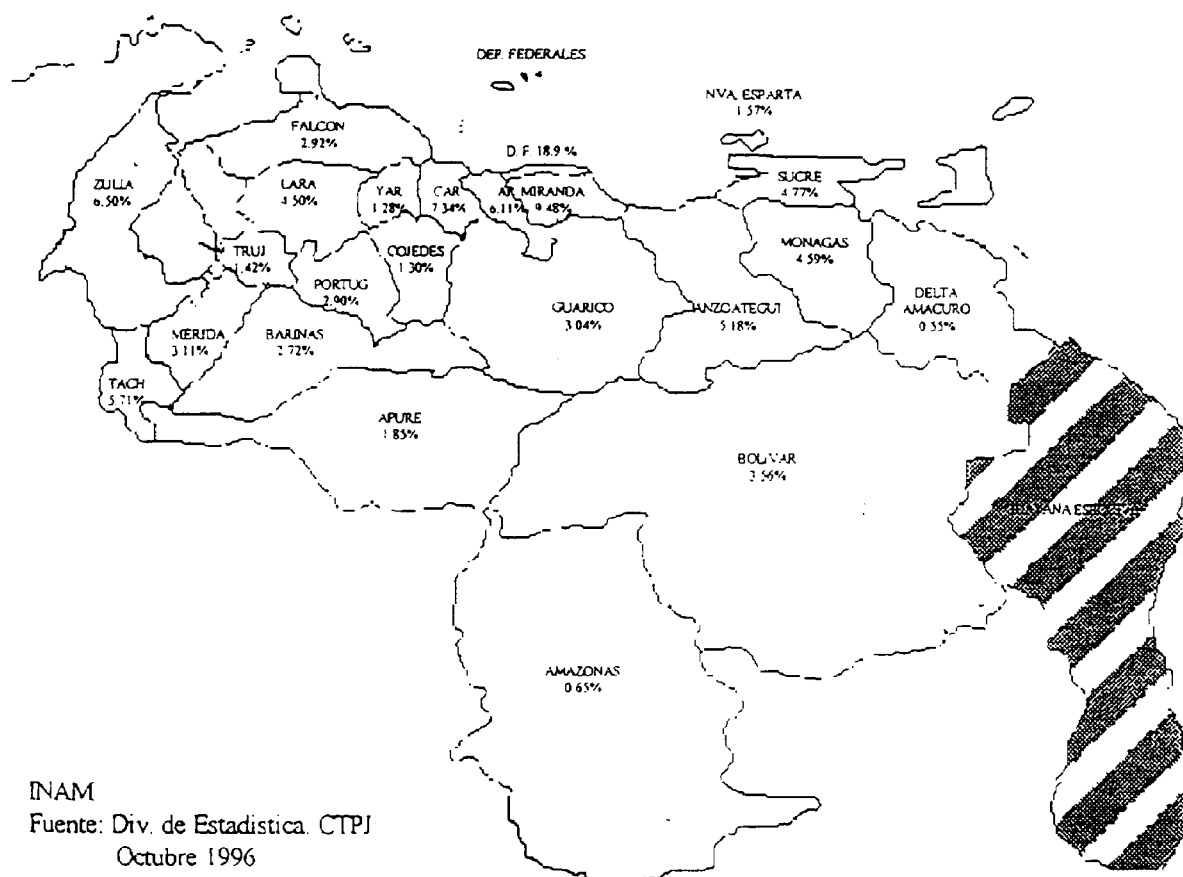
Fuente: División de Estadística, Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

\* Cifras correspondientes al primer semestre de 1996.

Instituto Nacional del Menor.

Mapa 1

**PORCENTAJE DE NIÑOS Y ADOLESCENTES RETENIDOS POR CTPJ  
SEGÚN ENTIDAD FEDERAL  
VENEZUELA - 1995**

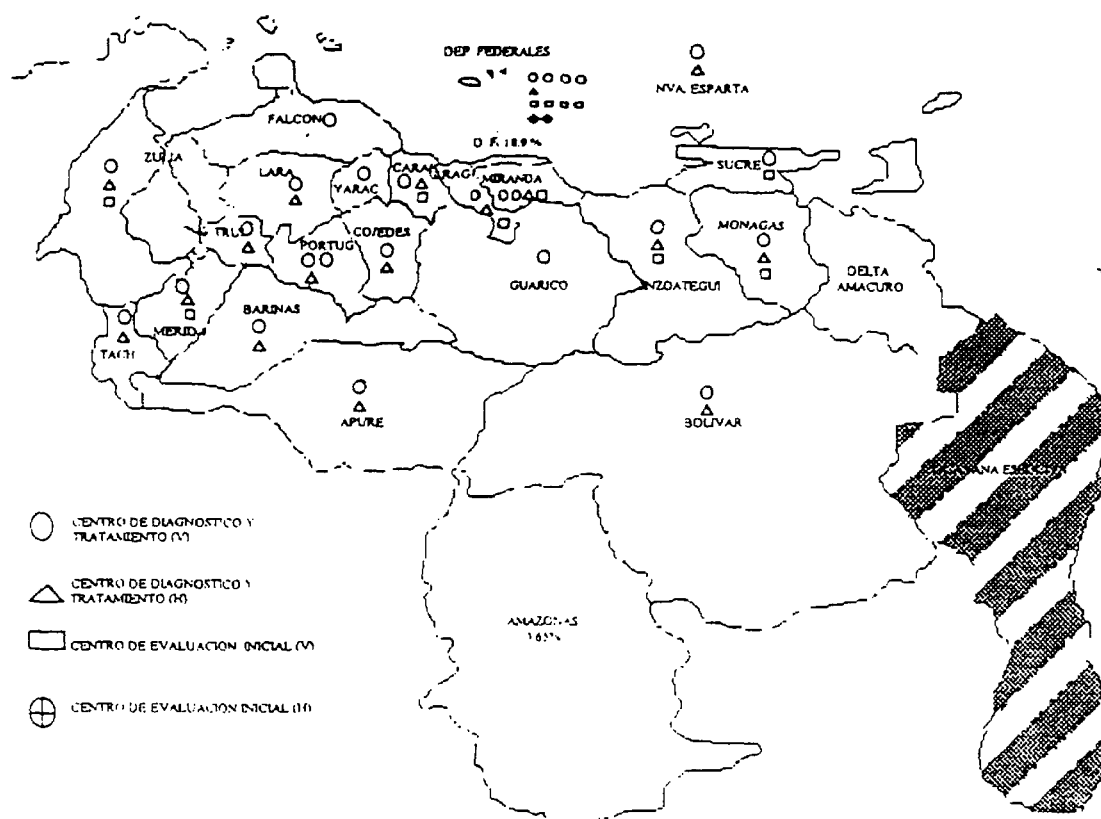


INAM

Fuente: Div. de Estadística. CTPJ  
Octubre 1996

Mapa 2

# ESTABLECIMIENTOS DEL PROGRAMA DE TRATAMIENTO UBICACION GEOGRAFICA



FUENTE: INAM, 1996

Cuadro 15

Adolescentes asistidos por modalidad, según entidad federal, año 1995

| Entidad federal                       | Total  | Centro de Evaluación Inicial (CEI) | Centro de Diagnóstico y Tratamiento (CDT) | Consulta externa | Servicio de libertad vigilada | Servicio de ayuda juvenil |
|---------------------------------------|--------|------------------------------------|-------------------------------------------|------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Total del país                        | 66 114 | 4 268                              | 19 414                                    | 3 456            | 5 003                         | 33 973                    |
| Distrito Federal y área metropolitana | 4 369  | 211                                | 882                                       | 1 736            | 607                           | 933                       |
| Amazonas                              | 515    | -                                  | 136                                       | -                | 42                            | 337                       |
| Anzoátegui                            | 1 418  | -                                  | 410                                       | 349              | 205                           | 454                       |
| Apure                                 | 1 925  | -                                  | 461                                       | -                | 10                            | 1 454                     |
| Aragua a/                             | 5 878  | 1 706                              | 604                                       | 231              | 105                           | 3 232                     |
| Barinas                               | 3 650  | -                                  | 1 724                                     | -                | 40                            | 1 886                     |
| Bolívar                               | 6 963  | -                                  | 3 108                                     | -                | 47                            | 3 808                     |
| Carabobo a/                           | 1 812  | -                                  | 718                                       | -                | 348                           | 746                       |
| Cojedes                               | 1 635  | -                                  | 876                                       | -                | 242                           | 517                       |
| Delta Amacuro                         | 7 477  | -                                  | -                                         | -                | 80                            | 7 397                     |
| Falcón                                | 1 118  | -                                  | 550                                       | -                | 66                            | 502                       |
| Guárico                               | 969    | -                                  | 400                                       | -                | 205                           | 364                       |
| Lara a/                               | 2 898  | -                                  | 921                                       | 90               | 130                           | 1 757                     |
| Mérida                                | 3 618  | 1 718                              | 154                                       | 44               | 250                           | 1 452                     |
| Miranda                               | 2 314  | 633                                | 629                                       | 196              | 330                           | 526                       |
| Monagas a/                            | 1 891  | -                                  | 336                                       | 474              | -                             | 1 081                     |
| Nueva Esparta                         | 853    | -                                  | 338                                       | -                | -                             | 515                       |
| Portuguesa                            | 4 685  | -                                  | 2 543                                     | 155              | 137                           | 1 850                     |
| Sucre                                 | 1 803  | -                                  | 69                                        | -                | -                             | 1 734                     |
| Táchira                               | 2 027  | -                                  | 765                                       | -                | 311                           | 951                       |
| Trujillo                              | 2 640  | -                                  | 1 119                                     | 95               | 142                           | 1 284                     |
| Yaracuy                               | 1 428  | -                                  | 1 212                                     | 6                | 96                            | 114                       |
| Zulia                                 | 4 228  | -                                  | 1 459                                     | 80               | 1 610                         | 1 079                     |

a/ Servicios Descentralizados de Atención al Menor.

Cuadro 16

Centros del programa de tratamiento cupos presupuestados y menores presentes  
(femenino), 14 a 17 años, al 21 de octubre de 1996

| Seccional                                                                                                                                                                                                                                           | Tipo de centro | Nombre del centro        | Sexo (H) | Cupo | Men. asist. | Observaciones                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------|----------|------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ditrito Federal<br>área metropolitana<br><br>Anzoátegui<br>Apure<br>Aragua<br>Barinas<br>Bolívar<br>Carabobo<br><br>Cojedes<br>Lara<br>Mérida<br>Miranda<br>Monagas<br>Nueva Esparta<br>Portuguesa<br>Táchira<br><br>Trujillo<br>Zulia<br><br>Total | C.E.I.         | Gustavo H. Machado       | X        | 60   | 51          | Este centro atiende a niñas en edades comprendidas entre 18 años no cumplidos<br>Reapertura 1997<br>Creación para 1997 |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | José Gregorio Hernández  | X        | 50   |             |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.E.I.         | José Gregorio Hernández  | X        | 16   |             |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Barcelona I              | X        | 30   | 21          | Descentralizado (SAPAMA)                                                                                               |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | San Fernando II          | X        | 30   | 10          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | La Esperanza             | X        | 30   | 20          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Barinas II               | X        | 20   | 15          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Ciudad Bolívar II        | X        | 18   | 16          | Descentralizado (Fundamenores)                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Alberto Ravell           | X        | 30   | 30          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | San Carlos               | X        | 18   | 12          | Descentralizado (SEAM)                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Barquisimeto I           | X        | 30   | 21          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Mérida II                | X        | 35   | 32          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Rafael Vegas             | X        | 35   | 35          | Descentralizado (SEAM)                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Menca de León I          | X        | 30   | 30          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Pbro. Pedro Silvano M.   | X        | 40   | 20          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Acarigua II              | X        | 30   | 14          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Wilpia Flores de Centeno | X        | 30   | 20          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | Albertina de Luchessi    | X        | 20   | 20          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | C.D.T.         | La Guajira               | X        | 60   | 52          |                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                     | 19             |                          |          | 546  | 424         |                                                                                                                        |

Fuente: Instituto Nacional del Menor.

Cuadro 17

Centros del programa de tratamiento cupos presupuestados y menores presentes  
(masculino), 14 a 17 años, al 21 de octubre de 1996

| Seccional                              | Tipo de centro | Nombre del centro           | Sexo (H) | Cupo | Men. asist. | Observaciones                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------|----------------|-----------------------------|----------|------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Distrito Federal<br>área metropolitana | C.D.T.         | Carolina Usler I            | X        | 63   | 40          | * Los 87 cupos de Carolina II no están funcionando por reparación de la infraestructura                                                                                                                                      |
|                                        | C.D.T.         | Carolina Usler II*          | X        | 87   |             |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                        | C.D.T.         | Carolina Usler III          | X        | 66   | 38          | Abierto 1995 cupos del C.E.I. están en reparación y se usan 16 del C.D.T.<br><br>Creación 1997<br><br>Creado en 1995<br><br>Creación 1997<br><br>Detenida la remodelación por obstaculización de la jefatura C. de Maiquetia |
|                                        | C.D.T.         | Ciudad de Caracas           | X        | 64   | 48          |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                        | C.E.I.         | Ciudad de Caracas           | X        | 20   | 13          |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                        | C.E.I.         | El Valle                    | X        | 64   | 59          |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                        | C.E.I.         | Coche                       | X        | 76   |             |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                        | C.E.I.         | Maiquetia                   | X        | 40   |             |                                                                                                                                                                                                                              |
| Amazonas                               | C.D.T.         | Amazonas                    | X        | 28   | 30          |                                                                                                                                                                                                                              |
| Anzoátegui                             | C.D.T.         | Barcelona II                | X        | 38   | 21          | Creación 1996                                                                                                                                                                                                                |
|                                        | C.D.T.         | Prof. Antonio José Díaz     | X        | 38   | 21          |                                                                                                                                                                                                                              |
|                                        | C.E.I.         | Anexo a la Policía Lechería | X        | 15   | 26          |                                                                                                                                                                                                                              |
| Apure                                  | C.D.T.         | San Fernando I              | X        | 30   | 15          |                                                                                                                                                                                                                              |

| Seccional     | Tipo de centro | Nombre del centro                    | Sexo (H) | Cupo | Men. asist. | Observaciones                                         |
|---------------|----------------|--------------------------------------|----------|------|-------------|-------------------------------------------------------|
| Aragua        | C.D.T.         | San Carlos                           | X        | 40   | 35          | Descentralizado (SAPAMA)                              |
|               | C.D.T.         | San Carlos                           | X        | 40   | 38          | Descentralizado (SAPAMA)                              |
|               | C.E.I.         | La Morita                            | X        | 70   | 20          | Reabierto en 1996 (SAPAMA)                            |
| Barinas       | C.D.T.         | Barinas I                            | X        | 30   | 20          |                                                       |
| Bolívar       | C.D.T.         | Ciudad Bolívar I                     | X        | 30   | 26          |                                                       |
|               | C.D.T.         | Monseñor Juan J. Bernal              | X        | 50   | 91          |                                                       |
| Carabobo      | C.D.T.         | Pastor Oropeza Castillo (Naguanagua) | X        | 90   | 70          | Reabierto marzo 1995<br>Descentralizado en julio 1995 |
|               | C.E.I.         |                                      | X        | 40   |             | Creación 1997<br>Descentralizado en julio 1995        |
| Cojedes       | C.D.T.         | Fray Pedro de Berja                  | X        | 25   | 13          | En reparación                                         |
| Delta Amacuro | C.D.T.         | Tucupita                             | X        | 30   | 10          | En remodelación para construir un C.D.T.              |
| Falcón        | C.D.T.         | Coro                                 | X        | 48   | 15          |                                                       |
| Guarico       | C.D.T.         | Damián Ramírez Labrador              | X        | 60   | 25          |                                                       |
| Lara          | C.D.T.         | Manzano I                            | X        | 90   | 34          | Descentralizado (SEAM)                                |
|               | C.E.I.         | Manzano                              | X        | 40   |             | Descentralizado (SEAM)                                |
| Mérida        | C.D.T.         | Mérida I                             | X        | 40   | 38          |                                                       |
|               | C.E.I.         | Mérida                               | X        | 35   | 36          |                                                       |
| Miranda       | C.E.I.         | El Carrizal                          | X        | 35   | 35          |                                                       |
|               | C.D.T.         | Francisco de Miranda I               | X        | 45   | 45          |                                                       |
|               | C.D.T.         | Francisco de Miranda II              | X        | 40   | 40          |                                                       |

| Seccional     | Tipo de centro | Nombre del centro        | Sexo (H) | Cupo  | Men. asist. | Observaciones            |
|---------------|----------------|--------------------------|----------|-------|-------------|--------------------------|
|               | C.E.I.         | Don Bosco                | X        | 64    |             | Creación y apertura 1997 |
| Monagas       | C.D.T.         | Jesús M. Rengel          | X        | 30    | 30          | Descentralizado (SEAM)   |
|               | C.E.I.         | José Francisco Bermúdez  | X        | 10    | 30          | Descentralizado (SEAM)   |
| Nueva Esparta | C.D.T.         | Los Cocos                | X        | 50    | 50          | En reparación            |
| Portuguesa    | C.D.T.         | Acarigua I               | X        | 50    | 20          |                          |
|               | C.D.T.         | Guanare                  | X        | 30    | 25          |                          |
| Sucre         | C.D.T.         | Carupano                 | X        | 50    | 30          | Apertura en 1997         |
|               | C.E.I.         | Antonio José de Sucre    | X        | 30    |             |                          |
| Táchira       | C.D.T.         | San Cristóbal            | X        | 50    | 50          |                          |
| Trujillo      | C.D.T.         | Carmania                 | X        | 50    | 50          |                          |
| Yaracuy       | C.D.T.         | Bachiller Manuel Álvarez | X        | 60    | 32          |                          |
| Zulia         | C.E.I.         | Sabaneta                 | X        | 90    | 204         | Reapertura en 1997       |
|               | C.D.T.         | La Cañada I              | X        | 30    | 30          |                          |
|               | C.D.T.         | La Cañada II             | X        | 60    |             |                          |
| Total         | 46             |                          |          | 1 709 | 1 466       |                          |

## VI. SITUACIÓN DE LOS NIÑOS TRABAJADORES

161. Los datos que a continuación se presentan son adquiridos a través de la Encuesta Nacional sobre la Situación Laboral de la Niñez y Adolescencia en Venezuela (segundo semestre de 1996), realizada por el INAM para cubrir el vacío de información existente en nuestro país sobre esta dimensión de la realidad social.

162. Los niños y adolescentes que realizan actividades generadoras de ingresos se han clasificado de la siguiente manera:

- a) Vendedor en locales. Se considera como niño o adolescente vendedor que se encuentra en un establecimiento comercial desarrollando actividades de venta, por ejemplo: vendedor en tienda, en bodega, en carnicería, farmacia, despachadores.
- b) Vendedor en establecimientos fijos ubicados en la calle. Niños y adolescentes que venden en la calle, pero en un lugar fijo, por ejemplo: vendedor de refrescos, helados, comida, etc.
- c) Vendedor ambulante. Se dedican a la venta de diversos productos en la calle, por ejemplo: vendedor de flores, cotufas, etc.
- d) Pregonero, vendedor de revistas y/o periódicos. Ya sea de forma ambulante o en puestos fijos, ubicados en las calles.
- e) Colector. Trabajan ayudando a los chóferes de autobuses y/o camionetas del transporte público urbano, cobrando los pasajes.
- f) Trabajos independientes varios. Son los realizados por aquellos que reciben un pago directamente del cliente por la prestación de un servicio: lavacarros, maleteros, limpiabotas, empaquetadores, carretilleros.
- g) Auxiliares. Los que se encuentran ocupados en el sector formal de la economía como auxiliares de profesionales de distintas disciplinas, por ejemplo: auxiliar de odontología, auxiliar de preescolar, auxiliar de educación física.
- h) Obreros. Incluye a aquellos que reciben pago por la prestación de un servicio que le ordena o dirige otra persona que es la que establece los términos (lugar, horario, monto del trabajo a realizar), por ejemplo: ayudantes de albañilería, mecánica, soldadura, herrería, zapatero, gasolinería, etc.

163. En la categoría de obrero se incluyen a los menores de edad que trabajan como obreros del sector formal, los cuales deben estar autorizados por el INAM:

- a) Servicio doméstico. Aquellos que realizan trabajos domésticos dentro de hogares de familiares o no familiares. En esta categoría se considera: cuidar niños, lavar ropa, planchar, cocinar, etc.

- b) Trabajos del agro. Incluye a aquellos que realizan actividades propias del sector agropecuario, tales como: ordeñador, sembrador, jornalero.
- c) Oficinista. Son los que efectúan actividades laborales que dependen del funcionamiento de una oficina. Incluye: recepcionista, secretaria, transcriptor, operador, etc.
- d) Artesano. Se considera a aquellos que se dedican a la producción de artículos de elaboración básicamente manual, los cuales generalmente son para la venta.
- e) Mensajero. Son los que trabajan como mensajeros, ya sean internos o en la calle.
- f) Pescadores. Incluye a niños y adolescentes que directamente participan en las actividades de la pesca. En estos casos no se considera a los vendedores de pescado.

164. En la categoría de actividades marginales de ingreso se ubican a los niños y adolescentes que realizan actividades establecidas al margen de lo permitido legal y socialmente, siendo por otra parte no correspondiente con el sector informal de la economía, por ejemplo: mendicidad, explotación sexual comercial, venta de estupefacientes, robo, recolectores de desechos. Estas actividades no son consideradas como trabajo, sin embargo, por constituir formas de ingresos se requiere, dado los objetivos del estudio, precisar a la población que participa en ellas.

A. Datos básicos sobre la situación de los niños  
y adolescentes trabajadores

165. La edad promedio de los niños y adolescentes trabajadores encuestados se ubicó en los 14 años, siendo la edad mínima encontrada los 6 años de edad. A pesar que la Ley tutelar de menores y la Ley orgánica del trabajo establecen como edad mínima para el trabajo los 14 y los 12 años para algunas excepciones, se ha observado que un porcentaje significativo de la muestra (24,1%) se ubica por debajo de los 12 años. Veinticinco niños encuestados declararon tener 6 ó 7 años de edad.

166. La composición por sexo pareciera referir una menor incorporación de las niñas y de las adolescentes al desarrollo de actividades generadoras de ingresos, ya que el 82,4% de los(as) encuestados(as) pertenece al sexo masculino.

167. En la muestra se pudo apreciar que el 96,5% (6.450) de los encuestados declararon ser venezolanos. De los 112 niños y adolescentes trabajadores que declararon ser de nacionalidad extranjera, el 75% de éstos se ubicó en el grupo de edad de 13 a 17 años.

168. De los encuestados de nacionalidad venezolana (6.450), 110 niños y adolescentes informaron no poseer documentos de identificación.

169. Del total de la muestra nacional (6.655) el 52,8% declaró no estar estudiando para el momento de la aplicación de la encuesta.

170. En la muestra nacional, 55,1% (3.669) de los entrevistados declaró haber culminado la primaria (sexto grado), de los cuales, 373 informaron haber terminado la escuela básica (noveno grado) y 202, el ciclo diversificado (onceavo grado). Por otra parte, el 34,6% (2.302) informó no haber culminado la primaria.

171. En el estudio se encontró un total de 343 casos de niños y adolescentes trabajadores que nunca habían asistido a la escuela y no saben leer ni escribir.

172. En cuanto al análisis de los resultados sobre el consumo de alcohol, cigarrillos y otras sustancias, se evidencia que el 13,1% de los encuestados informó ingerir alcohol; el 13,4% fumar cigarrillos; y el 0,9% declaró consumir sustancias psicoactivas ilegales.

173. La distribución de la muestra nacional de acuerdo al tipo de actividad generadora de ingresos realizada por los entrevistados durante el período que se analiza, permite considerar que 6.172 niños y adolescentes se desempeñan como trabajadores; mientras que 483 se ubican en la categoría "actividad marginal de ingreso".

174. Al analizar la muestra por sector económico, se observó que el 73,3% se encuentra ocupado en el sector informal de la economía. Es de destacar que en este análisis no han sido incluidas las actividades marginales de ingreso.

175. El 58,2% (3.596) de los encuestados se dedica a actividades vinculadas a la venta. De éstos, 3.138 niños y adolescentes lo hacen en el contexto de la calle.

176. Otro grupo de actividades está conformado por los trabajos independientes, los empaquetadores, limpiabotas, cuidacarros, carretilleros, entre otros, quienes representan al 26,3% (1.629) de la muestra nacional.

177. En relación al monto de la remuneración que perciben los niños y adolescentes entrevistados, los resultados arrojan que el ingreso promedio por día es de 1.167,41 bolívares (2 dólares aproximadamente).

178. En el ejercicio de actividades marginales de ingresos se ubican a 483 niños y adolescentes. Dentro de este grupo, el 46% se dedica a la recolección de desechos. Además, 144 de los encuestados se dedican a juegos de azar como forma de obtener dinero, de éstos, el 9,7% son niñas y adolescentes. La composición por sexo de la muestra evidencia una tendencia a la mayor participación de niñas, debido a que el 9,7% de las encuestadas se dedican a este tipo de actividades, mientras que en los entrevistados del sexo masculino se observó un 6,7%. Otro hallazgo fue el de un niño de 10 años de edad que declaró dedicarse al robo y hurto.

179. De los 6.655 encuestados, el 63,4% trabaja seis o siete días a la semana. El 36% de la muestra lo hace entre uno y cinco días.

180. De los 6.655 entrevistados, 5.799 (81,7%) respondió que se han incorporado a desempeñar alguna actividad generadora de ingreso desde hace dos años o menos, encontrando que el 60% de éstos (3.484) tenía menos de un año trabajando para el momento de la encuesta.

B. Políticas para la protección laboral de los niños y adolescentes trabajadores

181. Con el objetivo de adoptar políticas tendientes a solventar la situación anteriormente descrita, el ejecutivo nacional procedió, el 13 de agosto de 1997, a crear la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Niños Trabajadores, mediante Decreto N° 1995 (publicado en la Gaceta Oficial N° 36.282). La misma tendrá carácter interinstitucional y se encargará de:

- elaborar planes y propuestas a fin de diseñar el programa nacional contentivo de las actividades y campos de acción del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), en Venezuela;
- tomar en cuenta otros planes y proyectos que se desarrollen para eliminar la problemática dentro del contexto de una política nacional de lucha contra el trabajo infantil, en el marco del memorándum de entendimiento entre Venezuela y la Organización Internacional del Trabajo;
- estimular y fortalecer la coordinación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, en la lucha contra este problema;
- todas aquellas tareas que por la índole de su actividad le asigna el ejecutivo nacional.

182. Otras medidas que se han definido como necesarias para atacar la realidad que afecta a niños y jóvenes trabajadores son:

- erradicación del trabajo de menores de 12 años y de la explotación laboral en la población con edad comprendida entre los 12 y 18 años;
- fortalecimiento institucional para la vigilancia y control de las condiciones laborales de la infancia;
- expansión de la cobertura de programas para la protección integral de la niñez y la adolescencia trabajadora;
- incorporación de la sociedad civil en la prevención y evaluación de las condiciones laborales de la infancia y la adolescencia.

VII. MEDIDAS IMPLEMENTADAS CONTRA EL ABUSO SEXUAL  
DE NIÑOS Y ADOLESCENTES

A. Aspecto legal

183. Una creciente preocupación existe en Venezuela en cuanto al tema de la explotación sexual de niños y adolescentes, muestra de ello son los intentos por realizar cambios legislativos que apunten en ese sentido. En el marco de esta propuesta se han presentado una serie de articulados a objeto de que se consideraran en la reforma del Código Penal venezolano que viene adelantando el Parlamento (ver anexo). La intención de los artículos propuestos es la de que se tipifique como delito la explotación sexual comercial de los niños y se castigue severamente.

184. En relación a la normativa legal vigente en el país que regula esta materia, ésta se encuentra establecida en el Código Penal venezolano y en la Ley tutelar de menores. A través de su aplicación se han realizado intervenciones que han conducido a la clausura de locales, detenciones policiales y desmantelamiento de redes, además del pronunciamiento de asambleas legislativas y el Congreso Nacional.

B. Acciones del Instituto Nacional del Menor

185. Por su parte, el Instituto Nacional del Menor ha venido atendiendo las denuncias y casos concretos de abuso sexual infantil, explotación sexual comercial de los niños y adolescentes y detección o control de la producción o distribución de material pornográfico dirigido a niños, a través de sus programas tradicionales de prevención, es decir, los Centro de Atención Comunitaria y Servicio de Ayuda Juvenil. Por esta vía en los Estados Cógedes, Guárico, Distrito Federal, Mónagas, Táchira, Anzóategui, Apure y Barinas, se han organizado procesos de intervención administrativa con base en lo establecido en la Ley tutelar de menores vigente, para la inspección o sanción si procede, de hoteles y locales nocturnos sobre los cuales se han recibido denuncias acerca de la presencia de menores de edad víctimas de abuso o explotación sexual comercial. Cuando las situaciones conocidas ameritan de la asistencia y protección inmediata de los niños o adolescentes afectados, el INAM o los tribunales de menores ordenan el internamiento de las víctimas en centros de la red institucional del INAM en los que se procura su reinserción familiar y social.

186. Sin embargo, la evaluación de estas experiencias confirmó su baja cobertura en relación a las exigencias que el tipo de protección preventiva deberá brindar y su poco o escaso impacto social y fundamentalmente evidenció que este tipo de acciones incide en una mayor estigmatización y marginación social de los menores de edad atendidos y se tenía, además, el efecto perverso de reducir las opciones de protección, a la capacidad de intervención de una sola institución del Estado responsable de la protección de los "menores en situación irregular".

187. Sobre la base de esta evaluación el INAM promueve una estrategia de gestión social y participación comunitaria, dirigida a conformar Redes Locales de Protección Social a niños y adolescentes víctimas de situaciones

de alto riesgo social. Estas redes se van estructurando a medida que se incorporan instituciones locales, asociaciones comunitarias, empresas privadas sensibles a la problemática y autoridades locales, cada una de las cuales, desde su ámbito de acción o según sus recursos o potencialidades, contribuye en un Plan Local coordinado para la prevención y atención oportuna de estas situaciones. (Véase el apartado del informe dedicado a las Redes Locales de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia.)

188. Estratégicamente, estas redes han sido promovidas en las zonas consideradas como más vulnerables al riesgo de la explotación infantojuvenil. Por ejemplo, en Puerto La Cruz (municipio Sotillo) se inició esta experiencia desde 1995, constituyendo un plan de trabajo que abarca acciones educativas, asistenciales, de protección laboral y de orientación individual y familiar para la población registrada como objetivo de la Red. Entre los logros de esta estrategia en esa zona está la creación, por parte de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui, de una comisión especial para investigar la prostitución infantil en toda la entidad federal. Igualmente, esta experiencia permitió la creación de una residencia provisional para la protección inmediata de los niños que se localizan en situación de riesgo, la cual funciona como un centro de emergencia y atención inmediata de las denuncias que formula la comunidad. Para el éxito de esta experiencia se han involucrado funcionarios de diferentes instituciones del Estado, voluntarios de asociaciones civiles de la localidad, representantes de las autoridades municipales y de la gobernación del Estado, representantes de los medios de comunicación y de la empresa privada de la zona.

#### Niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual

189. En los primeros ocho meses del año 1997 han sido atendidos 71 casos de niños y adolescentes que han sido víctimas de abuso sexual (violación, seducción, actos lascivos), todos ellos asociados a graves situaciones de maltrato doméstico, embarazo precoz, deserción escolar y abandono familiar. En su mayoría provienen de familias conformadas por madre, padrastro y hermanos; en algunos casos las madres están en situación ilegal en el país (de nacionalidad colombiana), las cuales al conocer por parte del niño(a) la situación de abuso la han negado desmintiendo la veracidad de lo que les informan y asumiendo la inocencia del agresor (padrastro). La acción de los trabajadores sociales del INAM ha permitido constatar que son grupos familiares sometidos a un proceso de empobrecimiento extremo, donde no existen normas para la convivencia, con un muy bajo nivel sociocultural, en condiciones de hacinamiento y en los cuales aparecen la explotación laboral y la obligación hacia los hijos de mendigar para obtener ingresos.

190. En 11 de los 71 casos el victimario no tenía vínculo con el menor de edad agredido, en 4 de los casos el agresor fue el padre biológico.

191. El análisis arroja que los niños y adolescentes que nos ocupan tienen entre 3 y 17 años de edad, 7 son de sexo masculino; 29 no están asistiendo a la escuela; 2 son analfabetos; 2 son discapacitados; 3 adolescentes están embarazadas y una es madre; una de las adolescentes es víctima de un funcionario policial.

Adolescentes víctimas de explotación sexual comercial

192. En el país no se dispone de información sobre este tipo de explotación, ni tampoco se cuenta con investigaciones rigurosas que permitan una aproximación a sus dimensiones cualitativa y cuantitativa. Sin embargo, el INAM viene realizando desde el año 1996 un estudio a nivel nacional sobre la situación laboral de la niñez y la adolescencia en Venezuela, planteándose como objetivos:

- lograr una aproximación cuantitativa y cualitativa de los niños y adolescentes que realizan actividades generadoras de ingreso en la calle;
- intervenir oportunamente las situaciones de riesgo o peligro detectadas;
- desarrollar acciones de prevención adecuadas a cada realidad, a través de los programas del INAM: Centros de Ayuda Comunitaria, Casa del Niño Trabajador y el Servicio de Ayuda Juvenil.

193. Es de indicar que durante el año 1996 se entrevistó un total de 11.478 niños y adolescentes, de los cuales el 6% (687) realiza actividades vinculadas con la indigencia, son víctimas de explotación sexual comercial o han sido inducidos a la práctica de hechos delictivos. De estos 687, tenemos que 43 declararon obtener sus ingresos a través del ejercicio de actividades vinculadas con el comercio sexual. En cuanto a la información del primer semestre de 1997, hasta ahora se ha procesado la correspondiente a siete entidades federales, habiéndose encontrado 28 casos vinculados a esta actividad.

194. Un análisis descriptivo sobre los 71 casos resultantes de las entrevistas realizadas para esta encuesta durante el año 1996 y primer semestre de 1997, evidenció:

- la edad actual de inicio de la explotación sexual comercial de niños y adolescentes es de 12 años;
- la menor edad de inicio registrada fue de 7 años y se trató de una adolescente que declaró tener 10 años realizando su actividad generadora de ingreso y actualmente tiene 17 años;
- de los 71 casos registrados, 58 no estudian;
- de los 71 casos registrados, 70 declararon consumir alcohol, cigarrillos y/o sustancias psicoactivas ilegales, 14 de ellos asumen el consumo de los tres tipos de sustancias;
- el 56,3% (40) de los casos declaró realizar sus jornadas durante seis o siete días de la semana. El 62% (44) lo hace durante el turno de la noche;

- un número de 23 adolescentes ejerce la actividad en la calle, mientras que 26 lo hacen en bares, tascas y establecimientos similares (véase cuadro 18).

195. Es necesario reiterar que las cifras mencionadas no son el resultado de un trabajo específico sobre prostitución infantil, sin embargo, las mismas constituyen un indicador del alcance del problema. Además, otra dimensión desde la cual el INAM puede dar cuenta del problema es la relativa a la población atendida a través de su red institucional. Así tenemos que durante el período 1985-1996 han ingresado a la red INAM 1.170 menores de edad presuntamente por ejercicio de la "prostitución", registrándose un incremento significativo a partir del año 1993, el cual ha ido aumentando sucesivamente hasta el final del período 1996. Este último dato es difícil de interpretar por cuanto también el INAM ha aumentado su cobertura y ha mostrado mayor énfasis en atacar el problema, de allí que no se pueda concluir si la problemática se ha incrementado o ahora se atiende más.

196. A pesar de lo expuesto, la explotación sexual comercial de niños y adolescentes no tiene aún en nuestro país el tratamiento que esta problemática demanda. Sin embargo, representa una preocupación creciente del Estado venezolano, el cual ha tratado de reformular políticas y planes al respecto, básicamente a partir de la realización del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños (Estocolmo, 1996).

197. La labor resulta altamente difícil dado la diversidad de factores que inciden para dar un tratamiento adecuado al problema. El desconocimiento de los aspectos legales concernientes al abuso sexual por parte de la población y la existencia de patrones culturales arraigados que promueven su aceptación tácita, aunque se declare aborrecería en lo abstracto, perturba profundamente el proceso de intervención y la capacidad de dar respuestas adecuadas.

198. En otras situaciones de explotación sexual comercial se ha evidenciando la inducción por parte de las madres, quienes consideran que tal actividad "es la más fácil y rentable".

### C. La problemática del tráfico de niños

199. En octubre de 1996, Venezuela ratificó la Convención de La Haya, la cual tiene como principio responder a la necesidad de regular con alcance global el traslado internacional de menores de su Estado de residencia al Estado de residencia de los posibles adoptantes, en la búsqueda de fortalecer las normativas legales y sistematizar los procedimientos, garantizando así una protección integral y transparente a los niños en proceso de adopción. Tal hecho ha constituido una medida efectiva para la prevención del tráfico de niños y adolescentes.

200. En tal sentido, el Instituto Nacional del Menor había realizado en 1995 varias reuniones con instituciones con competencia en la prevención del tráfico de niños (Dirección de Extranjería, Fiscalía General de la República, policía técnica judicial, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social) para diseñar un plan de prevención de tráfico y venta de niños, del cual se realizó el diagnóstico y se delinearon estrategias y actividades,

pero no se ha logrado su institucionalización, por lo que finalmente, el único ente que ha ejecutado acciones del mismo ha sido el INAM iniciándose un proceso de intervención que ha permitido ejercer acciones de control sobre situaciones de posible riesgo. (Véase anexos del apartado del informe dedicado a la situación de los niños indocumentados.)

201. Es necesario destacar que la puesta en marcha de un plan de esta naturaleza es de vital importancia en un país en el que las cifras son preocupantes. Así tenemos que en un análisis de informaciones de prensa sobre desapariciones de niños y adolescentes durante 1996, se detectaron 314 casos de desapariciones de niños y adolescentes, siendo relevante que el 73% corresponde a población entre los 12 y 17 años, y de éstos, el 69% es del sexo femenino, lo que puede constituir un indicador de posible trata de niños con fines de explotación sexual comercial (véase cuadro 19 y gráficos 5 a 8).

202. En otro orden de ideas, resulta necesario destacar la utilización de la Convención sobre los Derechos del Niño para atacar situaciones que estimulen el tráfico y venta de niños. Se hace referencia a las acciones llevadas a cabo por el INAM ante la realización de una campaña publicitaria en 1996 por el Instituto Venezolano para el Desarrollo Integral del Niño (INVEDIN) que pretendía atraer la atención de los adultos para apadrinar a niños de esta institución. La misma se desarrolló a través de afiches que contenían las siguientes frases:

"Por muy pocos días tenemos niños en oferta";

"Aproveche, tres niños por el precio de dos";

"Pague esta niña en 12 cuotas, sin inicial" (véase anexos).

Tales mensajes contravienen lo dispuesto por el artículo 35 de la Convención, el cual establece que "Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma".

203. El INAM atacó esta situación exhortando a eliminar los afiches en cuestión, aclarando que no cuestionaba la iniciativa de INVEDIN, la cual intentaba promover el derecho a la educación de los niños con necesidades especiales y motivar el altruismo de la comunidad para estos propósitos. Sin embargo, señaló lo inaceptable de la estrategia publicitaria utilizada, la cual, además de contener los mensajes ya señalados, proponía la escogencia del niño de acuerdo a la edad, sexo y tamaño, así como también se podía seleccionar la forma de pago.

Cuadro 18

Adolescentes víctimas de explotación sexual

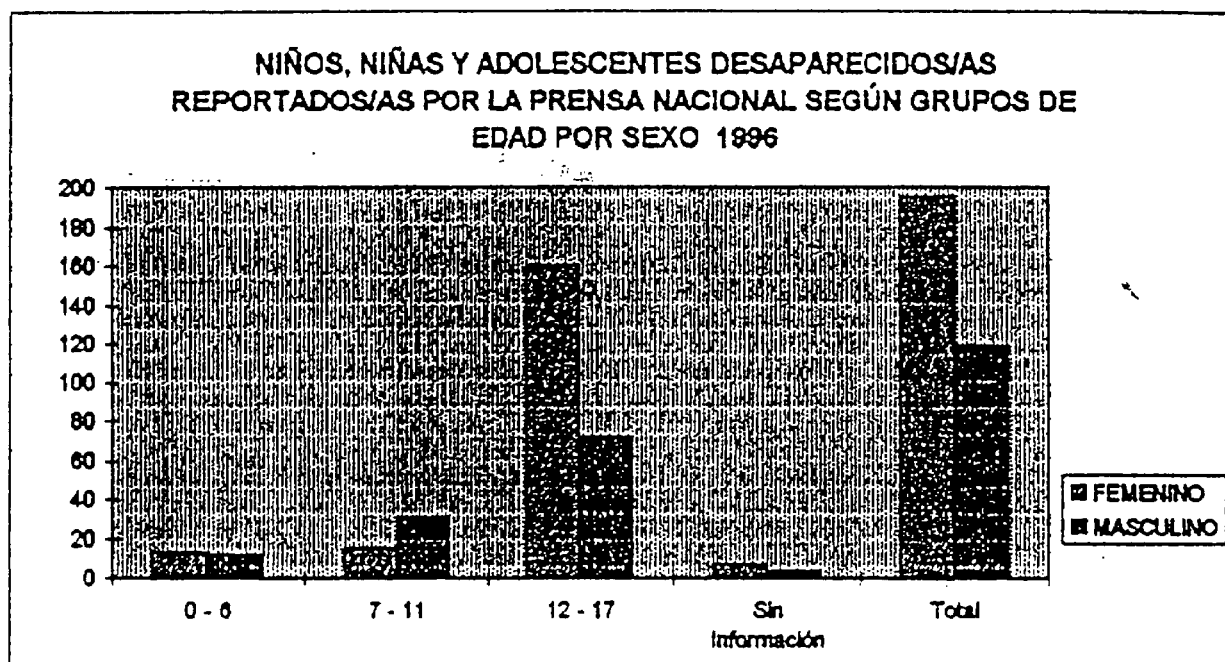
|                               | I-96 | II-96 | I-97 | Total |
|-------------------------------|------|-------|------|-------|
| <u>A. Por entidad federal</u> |      |       |      |       |
| Distrito Federal              |      | 10    | 4    | 14    |
| Amazonas                      |      |       | 2    | 2     |
| Anzoátegui                    |      | 3     | 1    | 4     |
| Apure                         | 1    |       |      | 1     |
| Aragua                        |      |       | 5    | 5     |
| Barinas                       |      |       |      |       |
| Bolívar                       | 3    |       |      | 3     |
| Carabobo                      |      | 4     | 12   | 16    |
| Cojedes                       |      |       |      |       |
| Delta Amacuro                 | 1    |       |      | 1     |
| Falcón                        |      | 1     |      | 1     |
| Guárico                       |      | 1     |      | 1     |
| Lara                          | 1    |       |      | 1     |
| Mérida                        |      |       |      |       |
| Miranda                       |      | 4     |      | 4     |
| Monagas                       |      |       |      |       |
| Nueva Esparta                 |      |       |      |       |
| Portuguesa                    |      | 5     |      | 5     |
| Sucre                         | 3    | 6     |      | 9     |
| Táchira                       |      |       |      |       |
| Trujillo                      |      |       |      |       |
| Yaracuy                       |      |       | 3    | 3     |
| Zulia                         |      |       | 1    | 1     |
| <u>B. Por edad de inicio</u>  |      |       |      |       |
| 7 años                        |      | 1     |      | 1     |
| 8 años                        |      |       | 1    | 1     |
| 9 años                        |      |       |      |       |
| 10 años                       |      |       |      |       |
| 11 años                       | 1    |       | 1    | 2     |
| 12 años                       | 1    | 1     | 6    | 8     |
| 13 años                       |      | 4     | 4    | 8     |
| 14 años                       |      | 7     | 2    | 9     |
| 15 años                       | 1    | 10    | 5    | 16    |
| 16 años                       | 2    | 1     | 8    | 11    |
| 17 años                       | 1    | 9     |      | 10    |
| Sin información               | 3    | 1     | 1    | 5     |

|                                      | I-96 | II-96 | I-97 | Total |
|--------------------------------------|------|-------|------|-------|
| <u>C. Por sexo</u>                   |      |       |      |       |
| Masculino                            |      | 1     | 3    | 4     |
| Femenino                             | 9    | 33    | 25   | 67    |
| Total                                | 9    | 34    | 28   | 71    |
| <u>D. Por edades simples</u>         |      |       |      |       |
| 12 años                              | 1    |       |      | 1     |
| 13 años                              |      | 2     | 2    | 4     |
| 14 años                              | 1    | 2     | 3    | 6     |
| 15 años                              | 1    | 3     | 1    | 5     |
| 16 años                              | 2    | 7     | 9    | 18    |
| 17 años                              | 3    | 20    | 13   | 36    |
| Sin información                      | 1    |       |      | 1     |
| Total                                | 9    | 34    | 28   | 71    |
| <u>E. Por escolaridad</u>            |      |       |      |       |
| Sí estudia                           | 5    | 4     | 3    | 12    |
| No estudia                           | 4    | 29    | 25   | 58    |
| Sin información                      |      | 1     |      | 1     |
| <u>F. Por último grado alcanzado</u> |      |       |      |       |
| Sin escolaridad                      |      | 3     |      | 3     |
| 2º grado                             |      | 1     | 2    | 3     |
| 3º grado                             |      | 3     |      | 3     |
| 4º grado                             | 2    | 5     | 2    | 9     |
| 5º grado                             | 2    | 2     | 2    | 6     |
| 6º grado                             | 5    | 10    | 11   | 23    |
| 7º grado                             |      | 5     | 2    | 7     |
| 8º grado                             |      | 1     | 2    | 3     |
| 9º grado                             |      | 3     | 5    | 8     |
| Ciclo diversificado (11º grado)      |      | 1     |      | 1     |
| Sin información                      |      |       | 2    | 2     |
| <u>G. Por nacionalidad</u>           |      |       |      |       |
| Venezolana                           | 9    | 31    | 28   | 68    |
| Extranjera                           |      | 3     |      | 3     |
| <u>H. Por tenencia de documentos</u> |      |       |      |       |
| Sí posee                             | 7    | 32    | 26   | 65    |
| No posee                             | 2    |       | 1    | 3     |
| No contesta                          |      |       |      |       |
| No sabe                              |      | 2     | 1    | 3     |

|                                                  | I-96 | II-96 | I-97 | Total |
|--------------------------------------------------|------|-------|------|-------|
| <u>I. Por consumo de sustancias psicoactivas</u> |      |       |      |       |
| Alcohol                                          | 1    | 2     | 3    | 6     |
| Cigarrillo                                       |      | 2     | 3    | 6     |
| Droga                                            |      | 1     |      | 1     |
| Alcohol-cigarrillo                               | 4    | 17    | 9    | 30    |
| Alcohol-droga                                    |      | 1     | 1    | 2     |
| Alcohol/cigarrillo/droga                         | 1    | 8     | 5    | 14    |
| No consume                                       | 1    |       |      | 1     |
| Sin información                                  | 2    | 3     | 6    | 11    |
| Total                                            | 9    | 34    | 28   | 71    |
| <u>J. Por turnos laborados</u>                   |      |       |      |       |
| Mañana                                           |      |       |      |       |
| Tarde                                            | 1    | 1     | 1    | 3     |
| Noche                                            | 7    | 20    | 17   | 44    |
| Tarde y noche                                    | 1    | 9     | 8    | 18    |
| Noche y mañana                                   |      |       |      |       |
| Mañana/tarde/noche                               |      | 3     | 2    | 5     |
| Sin información                                  |      | 1     |      | 1     |
| <u>K. Por días laborados</u>                     |      |       |      |       |
| 1 día                                            |      |       |      |       |
| 2 días                                           |      | 1     |      | 1     |
| 3 días                                           | 1    | 4     | 1    | 6     |
| 4 días                                           | 3    | 5     | 3    | 11    |
| 5 días                                           |      | 7     | 4    | 11    |
| 6 días                                           |      | 9     | 9    | 18    |
| 7 días                                           | 3    | 8     | 11   | 22    |
| Sin información                                  | 2    |       |      | 2     |
| <u>L. Por lugar de trabajo</u>                   |      |       |      |       |
| Plazas, bulevares, avenidas, terminales          | 4    | 19    | 14   | 37    |
| Bares, tascas, night club, casas de citas        | 1    | 15    | 10   | 26    |
| Sin información                                  | 4    | 1     | 3    | 8     |

Fuente: INAM - 1997.

Gráfico 5



Cuadro 19

Niños, niñas y adolescentes desaparecidos reportados  
 por la prensa nacional según grupo de edad

1996

| Grupo de edad   | Sexo     |           | Total |
|-----------------|----------|-----------|-------|
|                 | Femenino | Masculino |       |
| 0 a 6           | 13       | 12        | 25    |
| 7 a 11          | 15       | 31        | 46    |
| 12 a 17         | 160      | 72        | 232   |
| Sin información | 7        | 4         | 11    |
| Total           | 195      | 119       | 314   |

Gráfico 6

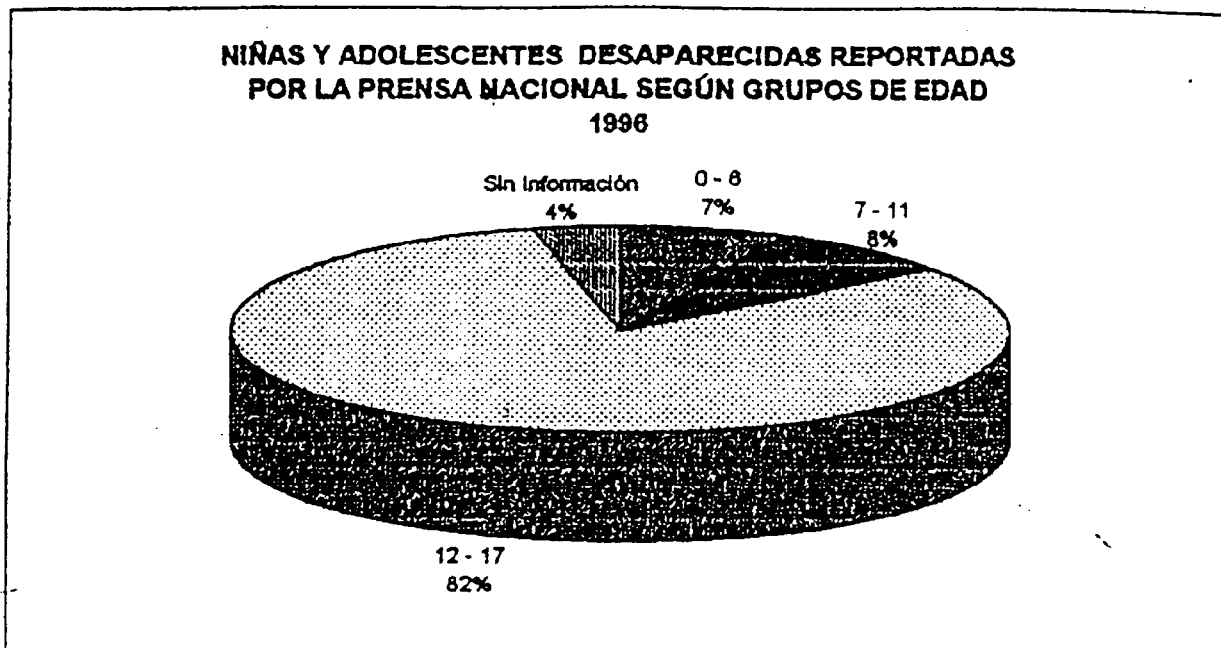


Gráfico 7

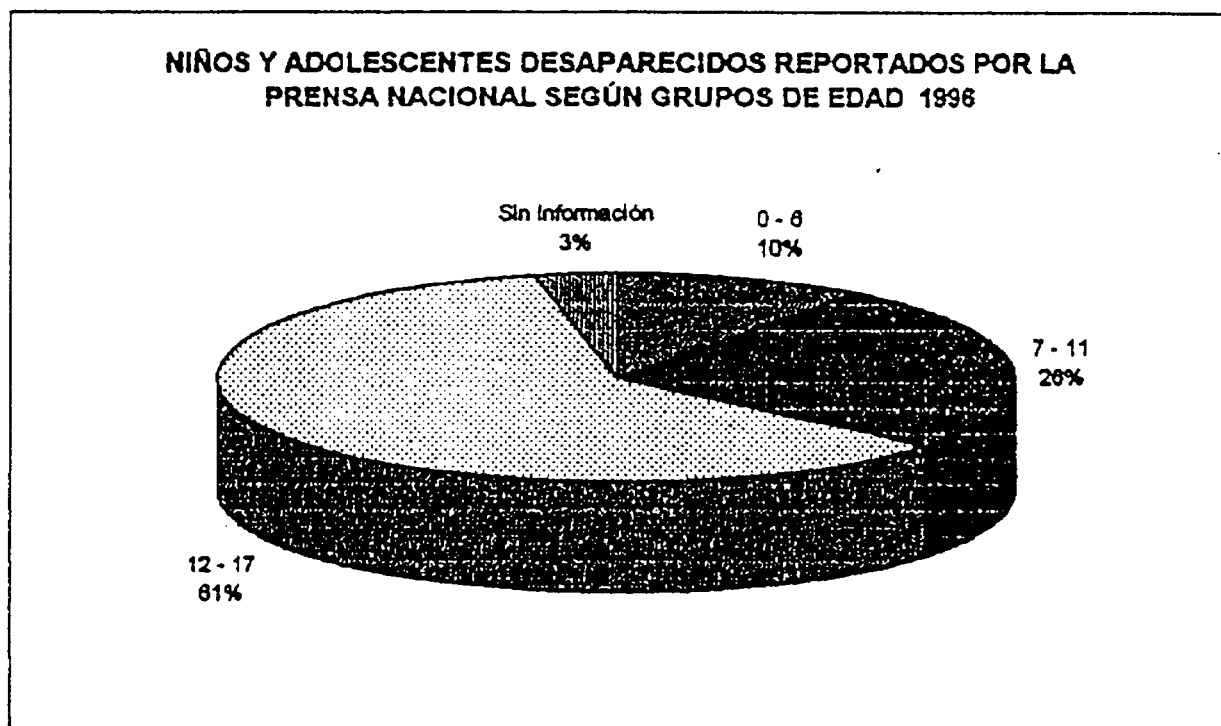
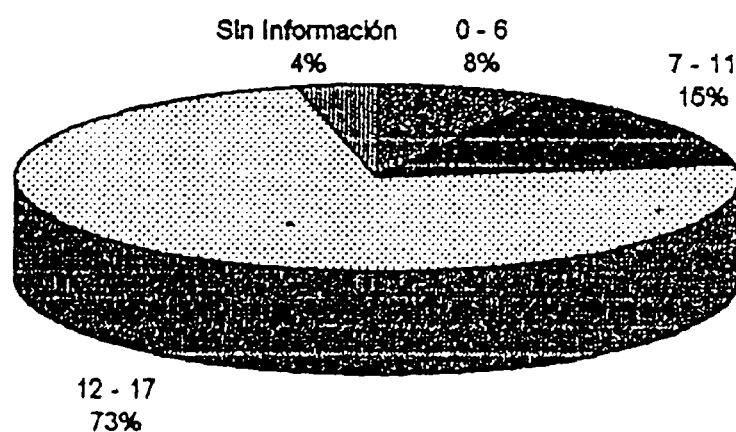


Gráfico 8

**NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DESAPARECIDOS/AS  
REPORTADOS/AS POR LA PRENSA NACIONAL SEGÚN  
GRUPOS DE EDAD  
1996**



### VIII. SITUACIÓN DE NIÑOS INDOCUMENTADOS

204. En Venezuela, la inscripción oportuna de los niños y niñas en el Registro Civil se ha convertido en un asunto de interés y preocupación por parte de las autoridades de atención a la infancia y de la población afectada por dificultades reales para acceder a los servicios de identificación de sus niños.

205. Este interés y preocupación ha tenido como origen el hecho de que un significativo número de venezolanos no cumplen con el deber de registrar a los niños y niñas nacidas en el territorio nacional, en el lapso previsto por la ley, y cada vez se conocen más casos en donde nunca llega a cumplirse con ese mandato legal. En este sentido, el Código Civil venezolano restablece en su artículo 464 que "dentro de los veinte (20) días siguientes al nacimiento se deberá hacer la declaración de éste a la Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio...". La situación descrita y que implica la existencia de un número significativo de niños indocumentados en el territorio nacional, tiene entre otras causas las siguientes:

- a) La deficiente información que tienen los ciudadanos sobre el deber de realizar la presentación oportuna de sus hijos, y las ventajas que ocasiona cumplir con el mismo para tener acceso a otros derechos ciudadanos;
- b) El poco conocimiento de los procedimientos y requisitos que le permiten acceder al Registro;
- c) Las dificultades para que la población acceda al servicio, por su deficiente distribución geográfica, por la desproporción entre la alta demanda y la capacidad institucional instalada, por la falta de libros, bien sea porque llegan tarde o se agotan, no hay funcionarios para efectuar el Registro y por lo anacrónico de los procedimientos utilizados;
- d) La no aplicación del articulado vigente de la Ley sobre protección familiar, relativa "a los nacimientos en hospitales, clínicas o establecimientos públicos análogos";
- e) Registros irregulares por no cumplir con los procedimientos establecidos y por el forjamiento de documentos que hacen dudar de la veracidad y validez de lo mismos;
- f) Retención y cobro indebido en los centros asistenciales de las tarjetas que dan fe del nacimiento del niño y su vínculo con la madre.

206. Estas dificultades están constituyendo problemas reales para que no se les expida partida de nacimiento y posteriormente cédula de identidad a un gran número de niños, adolescentes y jóvenes nacidos en Venezuela e hijos de padres venezolanos debidamente documentados.

207. Un problema adicional está representado por los niños nacidos en el territorio nacional, hijos de extranjeros en situación ilegal, los cuales, de acuerdo al artículo 35, ordinal 1, de la Constitución Nacional, tienen garantizado el derecho a la nacionalidad, pero en la práctica no pueden gozar del mismo por la condición de permanencia irregular en el país en la que se encuentran sus padres.

208. Como consecuencias de estas dos situaciones tenemos:

- a) Un número creciente de niños sin identificación y, por lo tanto, excluidos del goce de derechos esenciales, tales como la educación, la salud, la seguridad social y otros, con su secuela indeseable de desadaptación social;
- b) La condición de ausencia de goce del derecho al nombre y la nacionalidad, estimula la aparición de procedimientos irregulares y promueve el surgimiento de circuitos de corrupción para acceder al disfrute de servicios que el Estado debe proveer en función del reconocimiento de tales derechos;
- c) La deficiente identificación de nuestros niños o niñas aumenta su vulnerabilidad para el delito de tráfico de niños.

209. A la realidad anterior se le suma la problemática de menores en situación irregular existente en los Estados fronterizos. Este es un hecho que se viene confrontando desde años anteriores, pero que en el transcurso del año 1994, se ha acentuado. Las causas que originan el mencionado hecho son diversas, entre ellas: la falta de control de tránsito en las alcabalas fronterizas.

210. Se ha comprobado que un número considerable de inmigrantes colombianos ha presentado en las prefecturas de las poblaciones del Estado Apure a niños que más tarde regresan a Colombia en compañía de sus padres naturales y, en otras situaciones aún más graves, estos niños son abandonados, en cuyos casos el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Amazonía Orinoquía Colombiana (I.C.B.F.) se acoge a lo establecido en la ley y por ser venezolanos, los envía al Centro de Atención Comunitaria del INAM para su ubicación correspondiente. (Se anexa lista de niños registrados.) Ello trae como consecuencia que estos menores sean atendidos por centros del INAM donde se dificultan los estudios sociales del caso; se entorpece un posible proceso de adopción; se desvincula al menor del grupo familiar; el menor crece y se forma sin una nacionalidad definida.

211. Ante estos problemas detectados y dado que las dificultades de accesibilidad al Registro Civil en Venezuela son de larga data, la Ley tutelar de menores de 1980 previó en su artículo 10 que "El Estado facilitará los medios para el reconocimiento de los hijos y su oportuna inscripción en el Registro Civil. Cuando un menor no esté inscrito en el Registro Civil de Nacimientos, el Instituto Nacional del Menor instará a los obligados a que efectúen la inscripción y, en su defecto, la misma será tramitada por el Instituto o por el Procurador de Menores, conforme a lo dispuesto por la ley".

212. Desde la promulgación de la Ley tutelar de menores, el INAM diseñó un procedimiento especial para superar la situación de dificultad de acceso al Registro Civil conocido como el procedimiento de "inscripciones tardías", el cual tiene su fundamento en el citado artículo 10 de la ley que rige la materia de menores. Este procedimiento se aplica a los menores de 7 años, después de lo cual si un niño o niña no ha logrado la inscripción se trata su caso a través de un juicio de inserción de partida ante el tribunal especializado. Este mecanismo se aplica a los hijos de padres venezolanos e hijos de padres extranjeros con documentación en regla que no han inscrito oportunamente al niño en el Registro Civil. Si un extranjero sin documentación en regla, pero con un hijo nacido en territorio nacional acude solicitando este tipo de apoyo, se le solicita a la Dirección de Extranjería la legalización de su situación, previo estudio social que compruebe que actúa constructivamente dentro del país.

213. Las inscripciones tardías se practicaron de manera rutinaria en Venezuela hasta la promulgación del Decreto N° 1911 el 24 de octubre de 1991. El contenido de este decreto, promulgado para tratar de satisfacer oportunamente la demanda creciente de inscripciones en el Registro Civil de Nacimientos, era básicamente el siguiente: competía a los prefectos y jefes civiles señalar en los citados libros de Registro Civil la partida de nacimiento de todo niño que les fuera presentado, aun cuando los padres del niño o alguno de ellos no fuera de nacionalidad venezolana o no portara documento de identidad. No obstante, el Decreto Presidencial N° 1911 fue denunciado por la Fiscalía General de la República de Venezuela ante la Corte Suprema de Justicia por inconstitucionalidad de sus artículos 2, 4 y 6 que establecían:

- a) La obligatoriedad de expedir la constancia de nacimiento en aquellos casos en los cuales ambos padres o uno de ellos no tuviera la nacionalidad venezolana o no portara documento de identidad;
- b) Obligación para prefectos y jefes civiles de asentar en los libros de Registro Civil el nacimiento de todos los niños que les sean presentados, aun cuando los padres del niño o uno de ellos no fuera de nacionalidad venezolana o no portara documento de identidad;
- c) Los funcionarios deberían tramitar y expedir la cédula de identidad a los menores aun cuando para realizar esta tramitación no estuvieran acompañados por sus representantes legales o éstos no poseyeran documentación.

214. Las críticas al decreto señalaron que aun cuando la Constitución de la República le concede al Presidente la potestad normativa reglamentaria, su autoridad no podía sobrepasar los límites que el orden jurídico le impone, aun cuando se aleguen para actuar así, fines altruistas o nobles objetivos. Según esto, en el caso del decreto mencionado se estaba ante una extralimitación del uso del poder atribuido al Presidente, por cuanto si bien la Constitución establece en el artículo 35 que son venezolanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República, el artículo 42 de la Carta Magna señala que ha de dictarse la ley que regulará lo concerniente

a la adquisición, oposición, pérdida y recuperación de la nacionalidad y el 52 prescribe que tanto los venezolanos como extranjeros deben cumplir y obedecer la Constitución y las leyes que dicten los órganos legítimos del poder público y de acuerdo al orden jerárquico de las normas, por lo que cada vez que se dicte una ley u otro instrumento normativo, los mismos deberán respetar el principio de legalidad consagrado en el artículo 117 de la Constitución Nacional.

215. Se citó en consecuencia que el artículo 2 de la Ley Orgánica de identificación pauta: "Es obligatoria la identificación de las personas naturales y corresponde al Estado garantizar que todos los ciudadanos sean debidamente identificados". Sin la identificación obligatoria que establece la ley en referencia, no podrán realizarse los actos que requieran identificación (art. 12) y los extranjeros estarían obligados a obtener cédula de identidad si hubiesen sido autorizados para permanecer en el país por más de seis meses.

216. Por otra parte, el Código Civil en sus artículos 467 y 468 establece que la autoridad competente a quien corresponda presenciar el acto de inscripción en el Registro Civil debe exigir la cédula de identidad a los padres, la cual es una medida necesaria para evitar "confusiones de identidad o la sustitución de ella por personas con igual nombre", lo que ocasionaría, en cualquiera de los casos, evidente perjuicio para el establecimiento de una correcta y cabal vinculación filial con repercusiones negativas en la posesión de estado del recién nacido, lo cual es materia que interesa al orden público (solicitud de derogatoria del Decreto N° 1911, Oficio N° 37525 del 18 de diciembre de 1991 firmada por el Dr. Ramón Escobar Salom).

217. Por lo tanto, si el padre o la madre carecen de documento oficial de identificación, el funcionario encargado del Registro Civil está obligado de abstenerse de inscribir el nacimiento en los libros correspondientes y si son extranjeros y se encuentran indocumentados, entendiéndose por tal, tanto la carencia absoluta de documentos idóneos para su identificación, expedido por la autoridad venezolana, como el portar documentos vencidos o no visados, en caso de tratarse de pasaporte, igualmente la autoridad del Registro Civil tiene que negarse a hacer la inscripción correspondiente.

218. En consecuencia, se consideró que el decreto N° 1911 constituía una expresa derogación de normas legales que señalan la obligatoriedad del uso y presentación de la debida identificación, infringiendo el artículo 177 de la Constitución, en concordancia con el artículo 117 e igualmente el numeral 24 del artículo 136 y el numeral 10 del artículo 190 también de la Carta Magna, "cuando mediante normas de rango legal, está invadiendo la esfera del órgano legislativo ya que las leyes se derogan por otras leyes". Por otra parte, también el decreto se tachó de ilegal, por cuanto violó los artículos 2, 11 y 12 de la Ley Orgánica de identificación y 467 y 468 del Código Civil, ilegalidad que se entiende aún más si se considera el artículo 13 de la Ley Orgánica de procedimientos administrativos, que reza: "Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de mayor jerarquía, ni los

de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general".

219. En resumen, lo que más perturbó del Decreto N° 1911 fue:

- a) El uso abusivo del poder para hacer prevalecer un derecho, irrespetando el ordenamiento legal vigente;
- b) El hecho de que para tratar de garantizar el derecho al nombre y a la nacionalidad del niño se pusiese en peligro el disfrute de otros derechos como es el de conocer a los padres, ya que al inscribirse todo niño presentado, aun cuando quien lo presentara no portara documento de identidad, se facilitaba la venta o tráfico de niños, asunto al que se alude al señalar que se presta a "confusiones de identidad o la sustitución de ellas por personas con igual nombre";
- c) El hecho de que el decreto permitía que los extranjeros violaran normas establecidas en el ordenamiento legal vigente, creando un precedente de inseguridad jurídica indeseado. (Se anexa recorte de prensa.)

220. Ante todas las observaciones realizadas, el Decreto N° 1911 fue derogado parcialmente el 30 de noviembre de 1993 manteniéndose en vigencia el artículo 1 del mismo, que establece la obligatoriedad para las maternidades y servicios de salud de entregar, en forma gratuita y obligatoria, las tarjetas que dan fe del nacimiento de un niño y su vinculación con la madre. No obstante, en el sentir nacional, quedó presente la preocupación por la existencia de un número creciente de niños o niñas nacidos en Venezuela e hijos de venezolanos, que por razones de ignorancia de la ley y sus procedimientos o sus dificultades por la deficiente distribución geográfica de oficinas del Registro Civil, por la desproporción entre la demanda y la capacidad institucional instalada o por lo anacrónico de los procedimientos utilizados para el registro, quedan excluidos del derecho al nombre y a la nacionalidad, y con ello a otros derechos humanos esenciales. Igual preocupación quedó presente por la situación de niños nacidos en el territorio de la República, hijos de extranjeros en situación ilegal que tampoco acceden a este servicio por las razones antes comentadas.

221. Como se puede observar la promulgación y posterior derogación parcial del Decreto N° 1911 que para muchos colocaba a los extranjeros en situación ilegal en el país en condiciones preferenciales con lo que habían sido las exigencias hechas a los venezolanos para la inscripción de sus hijos hasta ese momento, generó sentimientos de hostilidad hacia las personas en la situación señalada y colocó en el tapete la discusión acerca de la situación de los niños nacidos en territorio nacional hijos de padres indocumentados, generando importantes resistencias para su inscripción por cualquier método y extendiendo las mismas a todos los niños y niñas no inscritos oportunamente.

222. En Venezuela el debate, aparentemente, se ha polarizado, y existen dos bandos claramente identificados: los que exigen la inscripción en el Registro Civil de todos los niños nacidos en el territorio nacional,

independientemente de la situación de los padres y del lapso establecido en la ley, quienes fundamentan sus alegatos basados en lo establecido en el artículo 35 de la Constitución Nacional, y obvian los argumentos que fueron considerados justos por la Corte Suprema de Justicia del país, y los que se oponen a la inscripción de hijos de extranjeros ilegales en el país y a la inscripción tardía de todo niño o niña que, nacido en el territorio nacional, no sea inscrito en el Registro Civil en los primeros 20 días de nacido, a menos que se haga a través de un juicio de inserción de partida, el cual acarrea a la parte interesada, en su mayoría personas de bajos recursos económicos, erogaciones pecuniarias de monto significativo al tener que publicar edictos en diarios de circulación nacional tal como lo establece el Código de Procedimiento Civil. (Se anexa copia de carta enviada por el Fiscal General de la República a la Presidencia del INAM, así como recortes de prensa.)

223. Frente a esta situación, el Instituto Nacional del Menor ha ejecutado acciones masivas de inscripciones tardías en el Registro Civil en diferentes puntos del territorio nacional, en concordancia con la Dirección de Extranjería, P.T.J., jefaturas civiles y algunas organizaciones no gubernamentales, logrando entre 1995 y 1996 la inscripción de 13.412 niños y niñas, y ha podido determinar que el 94% de los niños sin acceso al nombre y la nacionalidad son hijos de padres venezolanos o de padre o madre venezolana con pareja extranjera cuyos documentos están en regla, el 6% restante corresponde a niños o niñas nacidos en Venezuela o en el extranjero hijos de extranjeros en situación ilegal en el país (véase cuadros 20 y 21).

224. Asimismo, muchas jefaturas inscriben en el Registro Civil a los niños y niñas hijos de venezolanos o extranjeros con documentación en regla hasta los 3 años de edad, obviando lo establecido en el artículo 464 del Código Civil. Ante esta situación resulta necesario tomar alguna medida que dé una respuesta adecuada a este problema, que en la práctica viola el derecho de los niños, favorece el surgimiento de procedimientos y prácticas irregulares para la obtención de esta documentación y genera exclusión y violencia social en la población infantojuvenil.

225. Es importante destacar que en el artículo 464 del Código Civil no se establece sanción alguna de nulidad a la presentación o registro del nacimiento hecho con posterioridad a ese lapso de 20 días, ni tampoco se señala ningún otro tipo de sanción. Por lo tanto, es técnicamente una norma imperfecta. En este sentido, algunas jefaturas valoran el hecho de que al no permitirse la inscripción después del tiempo determinado en la ley, se están ocasionando daños irreparables a nuestra niñez, y dado que no existe sanción por incumplimiento de la normativa, la costumbre ha extendido el lapso de inscripción de manera arbitraria a los primeros dos o tres años de vida.

226. Por lo antes expuesto y en la misma línea de reconocer el derecho al nombre y la nacionalidad consagrado en la Constitución de la República, la Ley tutelar de menores y la ley aprobatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Fiscalía General de Cedulación acepta las partidas de nacimientos de aquellos niños o niñas que han sido inscritos en los libros del Registro Civil de Nacimientos hasta los 9 años, sin objeción alguna,

facilitando así la obtención de la Cédula de Identidad a todos los inscritos de acuerdo al procedimiento diseñado por el INAM o establecido por jefaturas (se anexa copia del Procedimiento de Inscripción Tardía del INAM).

227. Igualmente, la Fiscalía General de Cedulación de la Dirección de Extranjería ha diseñado un procedimiento para garantizar el derecho al nombre y la nacionalidad de los niños mayores de 9 años y adolescentes que alcanzan estas edades sin haber logrado su inscripción en el Registro Civil (se anexa descripción del procedimiento).

228. Ante la difícil situación descrita, DNI Sección Venezuela, con motivo de la discusión de una de las propuestas del INAM para modificar la Ley tutelar de menores vigente, ha expresado que el mencionado problema debe ser ampliamente discutido para encontrar soluciones, por cuanto si bien es cierto que existe un problema de Estado, e incluso de soberanía, involucrado en el asunto, no se puede tampoco castigar al niño por la situación de irrespeto a las leyes por parte de sus padres, y tal argumento tiene validez para instituciones privadas y también del Estado.

229. Finalmente, frente a la necesidad de garantizar el derecho al nombre y a la nacionalidad de los niños nacidos en el territorio nacional, el INAM ha propuesto fortalecer el procedimiento de inscripciones tardías en el Registro Civil de Nacimientos de los niños nacidos en Venezuela hijos de padres venezolanos y de padres extranjeros con documentación en regla.

230. Además de lo mencionado, las acciones del INAM en esta materia han estado orientadas a:

- a) Promover el debate sobre el asunto con motivo de la adaptación de la legislación interna al texto de la Convención sobre los Derechos del Niño y ha propuesto la redacción de artículos tendientes a solventar los problemas existentes y a reactivar el uso de los artículos de la Ley de protección familiar que, aun estando vigente, cayeron en desuso desde 1969 cuando cerró la oficina de Registro Civil por no cumplir con las obligaciones que les asignaba esta Ley (ver anexo de propuestas de nueva legislación para el asunto);
- b) Opinar en la prensa (ver recortes anexos) sobre la necesidad de implementar una política de inmigración que ayude a legalizar las situaciones de quienes actúan constructivamente en el país y son extranjeros y ha conversado sobre el asunto con autoridades competentes, las cuales informan tener interés en el asunto, aun cuando señala importantes limitaciones para dar cabida a tal iniciativa, por cuanto el sistema de cedulación del país es anacrónico y no se da abasto para satisfacer las demandas de los venezolanos, lo cual significa que una política de inmigración tendría que esperar a la modernización del mismo, asunto en el que se trabaja arduamente;
- c) Denunciar el cobro ilegal de tarjetas de nacimiento (se anexan recortes de prensa);

- d) Apoyar a las organizaciones no gubernamentales en campañas de divulgación y educación de la población para que los ciudadanos conozcan sus derechos y procedimientos para la inscripción de sus hijos en el Registro Civil de Nacimientos;
- e) Elaborar un Plan de Prevención del Tráfico de Niños, discutido con otros entes del Estado, en el cual se le da particular importancia a la debida documentación de los niños y niñas en el país (ver anexo);
- f) Proponer al Congreso la modificación del artículo 35 de la Constitución para sujetar el derecho al nombre y la nacionalidad de los hijos de extranjeros a la residencia aprobada en Venezuela, tal como lo establecía nuestra Constitución de 1947.

Cuadro 20

Casos de atención a menores de edad en centros de atención comunitaria para obtención de documentos que garantizan el acceso al derecho al nombre y nacionalidad

Venezuela, 1995-1996

| Acción realizada                   | 1995  | 1996  | Total |
|------------------------------------|-------|-------|-------|
| Inserción de partida de nacimiento | 2 048 | 1 926 | 3 974 |
| Inscripción tardía                 | 1 994 | 2 054 | 4 048 |
| Total general                      | 4 042 | 3 980 | 8 022 |

Fuente: INAM.

Cuadro 21

Operativos de presentación, 1995-1996

| Seccional        | Nº de operativos | Niños presentados | Sin poder presentar | Inserción de partidas | Total atendidos |
|------------------|------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-----------------|
| Distrito Federal | 4                | 2 352             | 585                 | 145                   | 3 082           |
| Bolívar          | 2                | 89                | 45                  | 66                    | 200             |
| Carabobo         | 5                | 1 421             | 390                 | 198                   | 2 079           |
| Cojedes          | 3                | 45                | 20                  | -                     | 65              |
| Delta Amacuro    | 1                | 37                | 8                   | -                     | 45              |
| Falcón           | 1                | 271               | -                   | 14                    | 285             |
| Lara             | 4                | 800               | -                   | -                     | 800             |
| Mérida           | 1                | 87                | -                   | -                     | 87              |
| Miranda          | 1                | 50                | -                   | -                     | 50              |
| Nueva Esparta    | 1                | 2                 | -                   | 3                     | 5               |

| Seccional  | Nº de operativos | Niños presentados | Sin poder presentar | Inserción de partidas | Total atendidos |
|------------|------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-----------------|
| Portuguesa | 1                | 10                | -                   | 5                     | 15              |
| Sucre      | 1                | 61                | 21                  | 46                    | 128             |
| Tachira    | 1                | -                 | -                   | 26                    | 26              |
| Trujillo   | 1                | -                 | -                   | 30                    | 30              |
| Yaracuy    | 1                | 95                | -                   | 47                    | 142             |
| Zulia      | 1                | -                 | -                   | 41                    | 41              |
| Total      | 29               | 5 390             | 1 069               | 621                   | 7 080           |

Nota: Al totalizar estas cifras con las correspondientes a los años 1995 y 1996 obtenemos un total de 13.412 niños registrados.

#### IX. CONSIDERACIONES SOBRE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

231. Venezuela ratifica la Convención de La Haya el 8 de octubre de 1996 según Ley aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial N° 36060 y a partir del 1° de mayo de 1997 comienzan a regir sus disposiciones en lo referente a la adopción internacional. Otro aspecto legal de esta materia se encuentra presente en la reforma de la Ley tutelar de menores, la cual ha puesto especial énfasis en el mencionado tema que no encuentra consideración en la vigente ley especial. Es así como se insiste en la subsidiariedad de este tipo de adopción, en la necesidad de un control centralizado a nivel nacional y la conveniencia de establecer convenios internacionales a los fines de lograr los cometidos específicos de este tipo de adopción.

232. Dada la importancia de este tópico y lo polémico que suele ser el debate al respecto, se han desarrollado varios encuentros para revisar esta materia; así tenemos:

- Ciclo de Conferencias sobre el Menor en el Derecho Internacional Privado (uno de los temas tratados fue el referente a la adopción internacional), realizado en Caracas del 7 al 10 de noviembre de 1995, organizado por Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Ministerio de la Familia e Instituto Nacional del Menor.
- Seminario Internacional sobre Adopción, llevado a cabo los días 22 y 23 de febrero de 1996 en Caracas, organizado por Servicio Social Internacional, Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Ministerio de la Familia e Instituto Nacional del Menor.
- Conferencia sobre Adopción Internacional, dictada por el experto Dr. Robert D. Tuke. Se llevó a cabo el día 20 de mayo en Caracas y fue organizada por el Instituto Nacional del Menor, en el marco de la consulta nacional sobre la reforma de la Ley tutelar de menores.

233. Por otra parte, el INAM y el Ministerio de Relaciones Exteriores están trabajando en el diseño de un manual referido a las funciones de los organismos que intervienen en el procedimiento para la aplicación en Venezuela de la Convención de La Haya (se anexa el manual).

234. En cuanto a la información sobre la situación de las adopciones internacionales en nuestro país, tenemos:

Solicitudes de adopción internacional por país (desde el año 1994)

|                |     |
|----------------|-----|
| España         | 70  |
| Italia         | 15  |
| Estados Unidos | 16  |
| Canadá         | 1   |
| Francia        | 3   |
| Suecia         | 1   |
| Irlanda        | 2   |
| Israel         | 1   |
| Total          | 109 |

Adopciones internacionales otorgadas

|                       |    |
|-----------------------|----|
| Total de casos        | 52 |
| Adoptados             |    |
| Niños                 | 31 |
| Niñas                 | 21 |
| Situación del menor   |    |
| En estado de abandono | 34 |
| Con parientes         | 18 |
| Otorgados por el INAM | 23 |

235. Cabe destacar que se han realizado denuncias en casos en los que no se cumplen los lineamientos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Así, en el mes de abril de 1997, el Instituto Nacional del Menor presentó reclamos por la actuación del Juez Provisorio Octavo de Menores de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, quien concedió autorización judicial a una menor para que viaje al exterior en compañía de los solicitantes de la adopción y autorizó a cualquiera de ellos para que gestionara ante la Dirección General de Extranjería el referido pasaporte de la niña (se anexan las demandas introducidas). En este caso se observó que se le dio curso a una solicitud de adopción internacional en flagrante violación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley aprobatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño, ya que el procedimiento se inició sin que se hubiese efectuado diligencia alguna tendente a la colocación de la niña dentro de su familia o a la adopción internacional. Se precisó además que la solicitud de adopción en cuestión resultó ser consecuencia de la entrega directa efectuada por la madre de la misma a los solicitantes de la

adopción, lo cual es violatorio del artículo 29 de la Ley aprobatoria de la Convención sobre la protección de menores y cooperación en materia de adopción internacional que dispone "No habrá contacto alguno entre los futuros padres adoptivos y los padres del niño u otras personas que tengan la guarda de éste, hasta que se hayan cumplido las condiciones de los artículos 4, apartados A y C, y del artículo 5, apartado A, salvo que la adopción del niño tenga lugar entre familiares o salvo que se cumplan las condiciones que establezca la autoridad competente del Estado de origen".

236. En vista de la situación descrita, en fecha 21 de marzo de 1997 se procedió a intervenir a la niña Delia Yannikis Sphon (apellidos de los padres solicitantes de la adopción) o Delia Rondón, encontrándose bajo la custodia del INAM.

-----