

2015

América Colón

Hacia una política integral de atención a la infancia: alcances y limitaciones

El presente artículo analiza los problemas, alcances y limitaciones de las políticas sociales dirigidas a la infancia y la adolescencia en Venezuela desde 1990 hasta el 2014, también analiza el contexto político, económico y social en el cual se han gestado y el impacto que han tenido.

Hacia una política integral de atención a la infancia: alcances y limitaciones

América Colón

Resumen

Este artículo analiza los problemas, alcances y limitaciones de las políticas sociales dirigidas a la infancia y la adolescencia en Venezuela desde 1990 hasta el 2014, en él también se analiza el contexto político, económico y social en el cual se han gestado dichas políticas y el impacto que estas han tenido sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes durante estos periodos. Por otra parte, también se estudian los cambios paradigmáticos en el marco jurídico e institucional del Estado venezolano que han marcado la construcción e implementación de las nuevas políticas sociales dirigidas a la infancia y la adolescencia desde 1998, con el propósito de identificar los factores que han obstaculizado la construcción de una política integral de atención y protección de niños, niñas y adolescentes que garantice el disfrute pleno de sus derechos consagrados en la Constitución.

Palabras Claves: políticas sociales, bienestar infantil, desigualdades sociales

Abstract

This article analyzes problems, limitations and reach of the social policies implemented in Venezuela from 1990 until 2014 dealing with childhood and adolescence. This paper also analyzes the political, economic and social context in which those policies were written under and the impact they have had on girls, boys and teenagers. Paradigm changes in the Venezuelan judicial and institutional systems that have led the construction and implementation of the new policies directed towards childhood and adolescence are also studied, in order to identify the factors that have delayed or blocked the construction on an integral policy regarding the attention and protection of girls, boys and teenagers so that they enjoy all the civil rights granted to them in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela.

Key Words: social policies, childhood welfare, social inequities.

Índice

Introducción.....	1
1.- Políticas de atención a la infancia en Venezuela desde 1990 - 2000	2
2.- Reforma del sistema de protección a la infancia en Venezuela	8
3.- Políticas de atención y protección a la infancia en Venezuela 2000-2014	13
Conclusión.....	20
Bibliografía	21

Introducción

El presente artículo tiene por objeto analizar los problemas, alcances y limitaciones de las políticas sociales dirigidas a la infancia en Venezuela desde 1990 hasta 2014, este análisis documental busca comprender el contexto histórico político, económico y social que ha dado origen a dichas políticas para poder identificar los factores que han determinado su génesis, desarrollo e impacto. El análisis contenido en este artículo se presenta en tres capítulos, dispuestos de la siguiente manera.

En el primer capítulo, se analizan las políticas sociales dirigidas a la infancia y adolescencia desde 1990 hasta el 2000, este análisis pasa por una revisión del contexto político, económico y social que tenía Venezuela para la fecha, el cual está marcado por una profunda crisis económica que impactó negativamente en la población venezolana, especialmente en la situación de los miles de niños, niñas y adolescentes que se encontraban en situación de pobreza sobreviviendo en condiciones paupérrimas, caracterizadas por altos índices de mortalidad infantil, deserción escolar, desnutrición, etc., lo que condujo al Estado venezolano al diseño e implementación de una serie de políticas compensatorias destinadas a paliar el efecto de la crisis económica en la población.

En el segundo capítulo, analizaremos el impacto que tuvo la reforma del marco legal e institucional en la atención de la infancia y la adolescencia a partir de 1998, cuando se inician los primeros movimientos para adecuar nuestra legislación a los compromisos adquiridos por Venezuela cuando ratificó el Convenio de Derechos del Niño en 1990, lo cual implicó un cambio paradigmático en la atención a la infancia y la adolescencia. Este período es uno de los más importantes en la historia de la atención a la infancia en Venezuela, el cual marcó un antes y un después en la conceptualización y abordaje de la problemática que enfrentan los niños, niñas y adolescentes para su pleno desarrollo y las responsabilidades e implicaciones que tiene el Estado en el mismo.

En el tercer capítulo, se analizan las políticas sociales dirigidas a la infancia a partir del año 2000, durante el cual entra en vigencia una nueva legislación con un nuevo marco jurídico e institucional bajo el paradigma de la Doctrina de Protección Integral de la Infancia, la cual reivindica la condición de los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos y busca la garantía del disfrute de los mismos. Durante este período Venezuela vive una crisis profunda de cambios políticos, económicos, sociales e institucionales, en la cual se gestan las nuevas políticas sociales enmarcadas en el reconocimiento de los derechos sociales, la búsqueda de la superación de las inequidades y la inclusión social de grandes segmentos de la población venezolana. El análisis de estos tres períodos nos permitirá identificar los factores que han obstaculizado la ejecución de una política integral de atención y protección a la infancia para garantizar su pleno desarrollo conforme a lo consagrado en la constitución.

1.- Políticas de atención a la infancia en Venezuela desde 1990- 2000

La situación social en América Latina durante las décadas de los 80's y los 90's fue bastante precaria. A los 80's se le denomina la década perdida, la cual extiende su influencia a los 90's dejando a su paso un largo periodo de pobreza y exclusión. En Venezuela la década de los 80's se caracteriza por ser un periodo de deterioro social que se agudiza en forma acelerada a finales de la década desembocando en un gran estallido social en 1989.

En dicho proceso pueden distinguirse dos aspectos: uno ligado directamente a la disminución de la calidad de vida de la población venezolana como consecuencia del deterioro de los salarios reales, la contracción del mercado laboral, el aumento de las actividades informales y de subsistencia, el incremento de la pobreza y la desigualdad social; y otro, relacionado con la creciente incapacidad del Estado para proporcionar una adecuada base de servicios sociales.

Durante los 90's la situación no evidencio mejoras significativas al contrario se profundizaron muchas de los problemas ya existente como el deterioro de la situación socioeconómica del país, el incremento de la pobreza y el desgaste del modelo bipartidista, a lo cual se sumó la aplicación de una serie de medidas económicas rechazadas por la población que dieron lugar a una inestabilidad política severa que estuvo a punto de acabar con el sistema institucional vigente (golpe de Estado de 1992).

Como ya hemos visto, durante estas décadas no fue posible observar mejoras en los indicadores de pobreza, ni de desarrollo social y esto no se logró por las debilidades intrínsecas del modelo de políticas sociales aplicado y por las condiciones políticas, económicas y sociales del país para entonces.

Para D'Elia (2002), el modelo universal/ asistencial caracteriza la política social¹ durante ese periodo, en el cual el Estado Venezolano desarrolló estructuras y mecanismo para garantizar la protección de aquellas personas que no pudieron insertarse en el mercado laboral, ni en el proceso de modernización económica y social del país impulsado por los ingresos petrolero. En definitiva, se creó una estructura burocrática y compleja que condujo a formalizar excesivamente la cuestión social asociado a una limitada participación de la población beneficiada en la oferta y administración de los servicios públicos.

¹ La política social es una disciplina de estudio científico dedicada a estudiar e intervenir en las consecuencias materiales del desigual desarrollo de las sociedades modernas. Ella tiene una doble dimensión; una como ciencia normativa y otra como actividad política y su misión fundamental es atender los tres grandes fines de la acción social: justicia social, bienestar social y orden social. Según Aponte (2012:5), la política social adquirió relevancia desde el siglo XX y, sobre todo, durante la segunda mitad de este siglo cuando, en asociación con el desarrollo de los Estados sociales de derecho, se configura como el conjunto de áreas sectoriales (entre las que destacan educación, salud, seguridad social y vivienda y hábitat) y de atención a grupos específicos en razón de su vulnerabilidad o discriminación por razones de: necesidades sociales básicas insatisfechas (pobreza e indigencia); género (mujeres); culturales (indígenas); etarias y de ciclo de vida (infancia, juventud y adultos mayores) o de discapacidad, entre otras. La atención a los problemas de estos grupos da lugar a la sub-política de protección social donde se encuentran las políticas de atención a la infancia.

Otra consecuencia que generó este modelo de implementación de política social, según D'Elia (2002), fue la creación de estructuras separadas y verticales, que paulatinamente se fueron desvinculando de las prácticas sociales. Al mismo tiempo se evidenció una gran disparidad en la distribución interna del gasto social y la emergencia de amplios déficits e inequidades para grandes contingentes de la población que quedaron al margen del proceso de modernización, (Maingon, 2004). Lamentablemente la política social de entonces estuvo orientada a la creación de programas de atención a los grupos menos favorecidos (políticas focalizadas/ compensatorias) y olvidó consolidar y mantener las redes universales de prestaciones de servicios, lo que ocasionó su profundo deterioro a finales de la década.

En este contexto de crisis políticas, económicas y sociales se gestan las políticas destinadas a la infancia, las cuales estuvieron orientadas según D'Elia (1999:10) a la atención de los miles de niños y niñas que muy pronto pasaron umbrales de pobreza por debajo de las condiciones básicas de vida, las cuales alcanzaron más del 60% de los hogares del país, afectando aproximadamente a 15.5 millones de personas, de los cuales más de 4 millones eran niños, niñas y adolescentes.

Como vemos es imposible deslindar las políticas destinadas a atender la infancia del modelo imperante y de las condiciones que enfrentaba el país para la época, lamentablemente esto repercutió negativamente en su desarrollo, una evidencia clara de las dificultades que enfrenta los niños y niñas para entonces es el estancamiento de la tasa de mortalidad infantil para finales de la década de los 90's. Lo más lamentable de esta situación es que la mayoría de estas muertes ocurren por cuadros diarreicos, respiratorios e infecciosos, todos ellos prevenibles.

Las muertes en la población infantil por causas prevenibles responde también a un deficiente e inadecuado modelo de protección y atención en salud, que en particular no cubre las necesidades del grupo materno-infantil, la cobertura de la atención prenatal, infantil y pre-escolar en los centros de salud, apenas llega al 35% de la población para finales de la década de los 90's. (D'Elia 1999:11). Por otro lado, tenemos que la cobertura de las inmunizaciones de enfermedades como el sarampión también disminuyó, excluyendo a más del 30% de los niños y niñas con edad correspondiente. Como vemos la precariedad de los servicios de salud afectan de gran manera a la población infantil para la época.

Por otro lado, encontramos que la desnutrición infantil y materna tiene alta incidencia y se evidencia en la tendencia creciente de la tasa de mortalidad materna. Según (D'Elia 1999:12), cerca del 11% de la población menor de 15 años presenta estados de desnutrición, lo que repercutió negativamente en su desarrollo físico y mental. Asimismo, durante este periodo la situación económica ha tenido un notable impacto en el aumento de los déficits nutricionales de los niños y niñas entre 0 y 6 años. Entre los años 1996 y 1997, la desnutrición aumentó para los niños y niñas menores de 2 años en 7.4% y para aquellos entre

2 y 6 años, en 5.6%. Como vemos las edades en las cuales un niño o niña requiere de una buena nutrición para su sano desarrollo presentan déficits evidenciándose en los altos índices de desnutrición infantil.

En el análisis de la situación de la infancia una de las categorías que más se afecta cuando un país entra en crisis, es la supervivencia y el desarrollo. Aquí encontramos, como ya se observó, que los indicadores de salud y mortalidad infantil y materna presentaban signos de alarma que mostraban claramente la precaria situación de la infancia en Venezuela durante esa década. En cambio la situación de la educación presenta signos más favorables, se logran mantener y ampliar la cobertura de la educación preescolar y primaria, (aunque no se alcanza la universalización). Según D'Elia (1999:12), cerca de un millón de niños y niñas no está en la educación primaria y el sector secundario se encuentra cada vez más vacío. Esto es producto del incremento de la pobreza y la incorporación de la población infantil al mercado laboral, lo cual trae como consecuencia el abandono de la escuela y se reduce por ende el incremento del capital social.

En cuanto a la incorporación de los niños y niñas al trabajo, encontramos que según OCEI (1998) en la Encuesta de Hogares por Muestreo, se encontró que alrededor del 9% de la población infantil se incorporaba activamente al mercado de trabajo, de los cuales un 11% tiene entre 10 y 12 años, además se evidencia la presencia de niños y adolescentes en la calle trabajando desde tempranas edades. Aunque el trabajo es un valor social y cultural la incorporación temprana de niños y niñas al mismo, influye negativamente en el desarrollo físico y mental, además contradice su derecho al estudio, recreación y protección.

El problema radica en que los hogares en condición de pobreza depende de los ingresos que puedan generar todos sus miembros incluyendo a los niños y niñas, especialmente en los hogares de madres solteras donde las necesidades de supervivencia sobrepasa a las de educación, cultura y recreación. Como vemos la década de los 90's estuvo marcada por condiciones de vida muy precarias para toda la población, especialmente para los niños y niñas.

Según el Instituto Interamericano del Niño (2004:4), la pobreza en la región durante este periodo afecto significativamente a la población infantil y se evidencia en el aumento de la pobreza en aquellos hogares con mayor presencia de niños y niñas que en los hogares con mayor número de adultos, como resultado alarmante se observa una "infantilización" de la pobreza.

Uno de los aspectos sociales más resaltante de esta problemática lo encontramos en la estabilidad estructural de la familia- en su forma tradicional- como se le conoce. Esta se vio severamente afectada en las últimas décadas con la impostergable necesidad de la mayoría de sus miembros de buscar un sustento para sobrevivir, especialmente con la ausencia de las madres en el hogar debido a

su incorporación al mercado laboral, quedando vacío el rol de crianza y cuidado, lo que significó abandono, descuido e incluso muerte para muchos niños y niñas.

Este panorama nos dice que es prioritario prestar especial atención en materia de inversión social y protección de los sectores más vulnerables² - en particular a la situación de la mujer y de la infancia- ya que, son estos sectores quienes sufren el mayor impacto de las reformas en materia de salud, educación y todos aquellos problemas que vulneran sus derechos humanos (OEA, 2004:7).

Hasta los momentos hemos analizado las políticas dirigidas a la infancia y su impacto sobre la situación de los niños y niñas para las décadas mencionadas, pero se hace necesario conocer la organización del Estado venezolano de materia de atención y protección de la infancia para la fecha.

Según el Informe Nacional de Seguimiento sobre la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (2000:18), la política social del Estado venezolano durante la década de los 80's y 90's se centró en la asistencia y la focalización y se dejó de lado la promoción y la universalidad. Con ello se debilitó el conjunto de los servicios sociales que caracterizaban la política, sobre todo en educación y salud. En su marco de gestión institucional, se debilitaron los instrumentos de acceso y movilidad social, con lo cual se infringió un grave daño a los procesos de integración de los sectores sociales, lo terminó golpeando las bases de la estabilidad del sistema de gobierno.

Según este informe, para el periodo 1990-1998 Venezuela acude a la Cumbre Mundial de la Infancia y suscribe unos acuerdos que le permitieron al país realizar las siguientes acciones:

- En 1991 se crea la Comisión asesora de la Presidencia de la República para la Conferencia del Niño, integrada por los representantes de los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales dedicados a la atención de la infancia.
- Se realizó una Conferencia Nacional sobre los Derechos de los Niños que permitió aprobar los lineamientos generales del Plan Nacional de Acción para la década del 90 convenido con las Naciones Unidas en el Plan de Acción de la Cumbre.
- Se establece la metodología de consulta del plan en las instancias sub-nacionales y locales.

² La medición del gasto público en los sectores sociales es un medio relevante para determinar el perfil y la conducción de la política social de un país, así como para evaluar su eficiencia e impacto. Es por ello que el análisis del gasto público dirigido a la niñez es un indicador de suma importancia que nos permite visualizar la preocupación que otorgan los Estados para garantizar al cumplimiento de los derechos del niño, constituye un proceso que viene desarrollándose en forma creciente durante la última década, con la participación de gobiernos, universidades, centros académicos y organizaciones de la sociedad civil preocupadas en participar e incidir en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012:9).

En 1992 se formula, elabora y difunde el Plan Local de Acción en favor de la Infancia (PLAFI), dirigido por el Ministerio de la Familia y en la práctica sólo se inician en los estados: Estado Trujillo, Carabobo, Barinas, Zulia, Nueva Esparta y Apure.

Entre 1993 y 1994 se irradia este plan hacia los Municipios de los Estados donde comenzó a aplicarse y en 1995 se desarrolla en los estados: Amazonas, Cojedes, Falcón, Guárico, Táchira y Yaracuy.

Para 1996 el plan local se estaba ejecutando en 18 de 24 estados y en 27 de los 334 Municipios que configuran la división político-territorial del país para ese momento.

En 1995 se establecen los mecanismos para evaluar periódicamente los progresos y los resultados de la ejecución del plan de nacional acción y los planes locales que se establecieron para efectuar exámenes periódicos. Dicha evaluación contó con la participación de los órganos gubernamentales, la sociedad civil y las instituciones académicas y representaciones de los 24 estados con la misión de analizar la evolución de las metas de la infancia y sus alcances. La consulta permitió comprobar e identificar los siguientes resultados:

- En el área de protección se destacó que a la fecha (1995) se tenía poca comprensión y conocimiento sobre los principios de la Convención de Derechos de los Niños y la Doctrina de Protección Integral de la Infancia, que había atraso en la adecuación del marco legal a los principios de la Convención. Es decir **había ausencia de una política de estado para la protección de la infancia** en Venezuela.
- Del mismo modo se reconoció la falta de progreso en el área de desarrollo del plan, motivada por la lentitud del proceso de reestructuración y descentralización del Ministerio de Educación, la falta de equidad en la estructura del gasto, la baja calidad de la enseñanza, la alta exclusión escolar, la falta de gestión autónoma de los planteles y la limitada oferta de docentes.
- En el área de supervivencia colapsó el modelo de atención del sector salud, con un enfoque centrado más en la enfermedad que en la prevención, con poca articulación entre los diferentes programas y ausencia de mecanismos de evaluación de impacto y una deficiente coordinación entre el nivel central y los niveles descentralizados.

Las conclusiones de estas mesas técnicas permitieron generar un ambiente de mayor compromiso con la doctrina de derechos consagrada en la Convención, y en consecuencia se adelantaron procesos de movilización social y de proposición de iniciativas legislativas para la reforma de la legislación especializada en niños,

niñas y adolescentes, lo cual culmina con la aprobación del proyecto de Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente en 1998 y se decreta el “vacatio legis” para proceder a la descentralización y municipalización de la protección de la infancia en Venezuela.

Entre 1990 y 1998 se procuran procesos tanto de discusión como de movilización social en el país en torno a la Convención y la necesidad de adecuar la legislación interna especializada a los principios de la Convención. Así con la creación de comités de organizaciones de la sociedad y con la voluntad manifiesta de las instituciones del Estado (particularmente del Instituto Nacional del Menor) se diseñaron proyectos de ley que contenían y desarrollaban los principios de la convención. Todo este proceso devino en la aprobación en 1998 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente que entro en vigencia plena el 1 de abril de 2000.

Como vemos, Venezuela llega a finales de la década de los 90's con resultados bastante magros con respecto a las políticas, planes, programas y acciones desarrolladas en materia de atención y protección a la infancia, lo que se evidencia en la precaria situación de los niños, niñas y adolescentes para la fecha. Según el Informe Nacional de Seguimiento sobre la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (2000:15-16), entre los principales obstáculos de influencia negativa en el logro de las metas propuestas tenemos:

1.- Déficit en el proceso de diseño y ejecución de las políticas:

- No se evaluaron las capacidades institucionales y los problemas de articulación interinstitucional en el diseño de las metas, lo cual obligo a redimensionarlas en la mitad del periodo.
- Deficiencias en la formulación de una política de Estado garantista de derechos que vincule la definición de las metas con una concepción clara del desarrollo humano en el marco de los derechos y principios de la Convención de Derechos del Niño.
- La garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia se fundó, durante la mayor parte del decenio, principalmente en la acción de gobierno, lo cual no permitió que las implicaciones de la doctrina de derechos humanos en el sentido de la corresponsabilidad de la sociedad, la familia y el Estado.

2.- Deficiencias en el proceso de planificación y coordinación institucional:

- Problemas de articulación institucional que impidieron el logro de metas
- Ausencia de rectoría del Consejo Nacional de Derechos del Niño.
- Falta de mecanismos de control y seguimiento.

3.- Déficit en el Sistema de Evaluación:

- Falta de un sistema de indicadores con categorías relativas al capital social.
- Ausencia de participación de la población sujeto.
- Ausencia de una política de atención y protección integral a la infancia y de mecanismos para su instrumentación.

Todos estos factores dificultaron el cumplimiento de las metas contraídas en la cumbre y obstaculizaron el mejoramiento de la situación de la niñez y la adolescencia. En definitiva, podemos definir la situación de las políticas dirigidas a la infancia en Venezuela durante la década de los 90's de dos maneras; primero se llega a finales de la década con altos índices de pobreza y exclusión social, donde los principales perjudicados es la población infanto-juvenil, lo que se evidencia en la precaria situación que estos presentan y segundo el Estado venezolano no ha podido organizarse para articular un modelo de atención y protección integral para la infancia fundamentado en los principios de la Convención. Todavía persiste el paradigma de la situación irregular en lo que respecta a la atención de la infancia.

A pesar de haber ratificado los principios de la Convención de Derechos del Niño, todavía no se ha adecuado el marco legal nacional a los principios de la misma, ni a la Doctrina de Protección Integral de la Infancia y lo más grave es que se evidencian problemas en su comprensión y aplicación que persisten hasta nuestros días. Pero es necesario reconocer que se han hecho grandes esfuerzos por superar los errores y vicios del pasado y una de las muestra es la aprobación de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA).

Para concluir este capítulo, coincidimos con la opinión de D'Elia (1999:22), cuando establece que para la fecha era necesario cambiar la visión de la infancia y superar la concepción de menor tutelado y reconocerlo como sujeto de derecho para promover un cambio institucional a tono con las nuevas directrices legales, que incorpore a la sociedad en general en el marco de la participación y corresponsabilidad, para poder superar la tesis de la situación irregular como única vía de intervención por la tesis de la universalidad de la protección integral, un reto todavía por superar en la política del Estado Venezolano hacia la infancia y la adolescencia.

2.- Reforma del sistema de protección a la infancia en Venezuela

El análisis de la políticas dirigidas a la infancia en Venezuela pasa necesariamente por la revisión de dos periodos históricos; el primero abarca la década de los 90's en el cual Venezuela suscribe la Convención de los Derechos del Niño y comienza un proceso de cambio en la dirección de las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia, y el segundo comprende el periodo de 1998 – 2006, durante el cual

se desarrolla la reforma del marco legal y la adecuación de las políticas y estructura del Estado en materia de atención y protección a la infancia. Dada la importancia de este período hemos dedicado este capítulo al análisis del proceso de reforma legal e institucional y su impacto en la situación de la infancia y la adolescencia en Venezuela.

La infancia es uno de los períodos del desarrollo humano más importantes en la vida de una persona. Es por ello que el Estado y la sociedad en general dedican esfuerzos para garantizar su pleno desarrollo. En función de esta premisa, el 20 de noviembre de 1989 se adoptó una decisión histórica, cuando los dirigentes de todo el mundo aprobaron la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

En este documento excepcional se perfilan las normas universales relativas a la atención, el tratamiento y la protección de todas las personas menores de 18 años, en el transcurso de las dos últimas décadas, la Convención se ha convertido en el instrumento de derechos humanos con el mayor número de ratificaciones en la historia (UNICEF, 2010:1).

En la siguiente tabla se puede observar la evolución histórica que ha tenido el marco jurídico internacional de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Como se muestra, se han realizado grandes esfuerzos y han habido grandes avances en la reivindicación de sus derechos, pero todavía persisten prácticas de exclusión, maltrato, abuso y explotación que deben ser erradicadas.

Tabla N° 1: Evolución de las Normas Internacionales sobre los Derechos de la Infancia

1989	1990	1999	2000	2002	2007
La Asamblea General de las Naciones Unidas. Aprueba unánimemente Convención sobre los Derechos del Niño	La Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Aprueba la Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño	La Organización Internacional del Trabajo. Aprueba el Convenio No. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil	La Asamblea General de las Naciones Unidas. Aprueba dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño. Uno sobre su participación en los conflictos armados. Otro sobre la venta de niños y niñas, la prostitución y pornografía infantil	La Asamblea General de las Naciones Unidas. Celebra la Sesión Especial en favor de la Infancia. Una reunión en la que se debaten por primera vez cuestiones específicas sobre la infancia. Cientos de niños y niñas participan como miembros de las delegaciones oficiales, y los dirigentes mundiales se comprometen en un pacto sobre los derechos de la infancia, denominado: "Un mundo apropiado para los niños".	5 años después de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En favor de la Infancia finaliza con una Declaración sobre la Infancia aprobada por más de 140 gobiernos. La Declaración reconoce los progresos alcanzados y los desafíos que permanecen y reafirma su compromiso con el pacto en favor de "Un mundo apropiado para los niños". La Convención y sus Protocolos Facultativos.

Fuente: UNICEF (2010:4-5)

La Convención, de la misma forma que otros instrumentos de derechos humanos, orienta y limita a los Estados partes y le impone deberes que suponen la creación de las condiciones jurídicas, institucionales, sociales y económicas para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en ella.

Según Morlachetti (2013:9), cuando los Estados ratifican la Convención asumen el deber de asegurar la efectividad de los derechos allí reconocidos con todos los medios a su alcance. Por ello, no sólo deben abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene, además, el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas, de manera que el ejercicio de aquellos no se torne ilusorio. La adopción de medidas positivas implica que se garanticen en forma activa el acceso a los derechos, en particular la educación, la salud y la protección social para todos los niños, niñas y adolescentes.

La Convención de los Derechos del Niño no solo ha creado el marco legal internacional para la garantía de sus derechos, sino que ha articulado el llamado “Enfoque o Doctrina de Protección Integral de la Infancia³”, el cual constituye el marco teórico conceptual de la atención y protección a la infancia y adolescencia. De ahí se deriva una serie de obligaciones específicas para los Estados parte, con el objetivo de asegurar todos y cada uno de los derechos reconocidos a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna (UNICEF, 2010:12). Una vez que los Estados ratifican la Convención de los Derechos del Niño deben hacer una serie de ajuste en sus legislaciones para poder operacionalizar sus principios y diseñar políticas orientadas a la atención y protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

Según el Informe Nacional de Seguimiento sobre la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (2000:25), Venezuela ratifica la Convención en 1990 a partir de este momento se viven en el país una realidad jurídica anómala: la vigencia simultánea de dos leyes, la Ley Tutelar de Menores y la Convención (totalmente antagónicas entre sí), regulando el mismo tema. Para superar esta situación y para honrar los

³ En América Latina todas las legislaciones, incluyendo la nuestra, se sostenían en la Doctrina o Paradigma de la Situación Irregular, la característica esencial de esta doctrina, es que los niños no son sujetos de plenos derechos sino objeto de tutela por parte del Estado, en este paradigma “los menores son una suerte de categoría residual respecto a la categoría infancia, resultado de la marginación social”. Según la definición del Instituto Interamericano del Niño, INN (2004), situación irregular es “aquella en que se encuentra un menor tanto cuando ha incurrido en un hecho antisocial, como cuando se encuentra en estado de peligro, abandono material y moral o padece déficit físico o mental”. Están en situación irregular los menores que no reciben tratamiento, educación y los cuidados correspondientes.

La Doctrina de la Protección Integral rompe con la Doctrina de la Situación Irregular y obliga a repensar profundamente el sentido de las legislaciones para la infancia, convirtiéndolas en instrumentos eficaces de defensa y promoción de los Derechos Humanos específicos de todos los niños, niñas y adolescentes, no solamente los menores. El punto central de la Convención y por ende de la doctrina de la Protección Integral es el reconocimiento de todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna como sujeto de plenos derechos, cuyo respeto se debe garantizar (UNICEF, 2010).

La oposición entre el nuevo y el viejo paradigma podría enunciarse, resumidamente, de la siguiente manera: “ningún derecho para muchos niños”, es la formulación de la doctrina de la Situación Irregular; “todos los derechos para todos los niños”, es la formulación de la doctrina de la Protección Integral, que abarca los siguientes pilares fundamentales: el niño como sujeto de derechos; el interés superior del niño; la prioridad absoluta; la participación y el rol fundamental de la familia en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

compromisos internacionales que asumió, Venezuela se ve ante la necesidad de ajustar su legislación interna a los principios y normas contenidas en el mencionado tratado internacional.

La Convención sobre los Derechos del Niño se incorporó a la Constitución en 1999 y se creó un marco jurídico nuevo y más amplio para proteger los derechos de niños, niñas, adolescentes, mujeres y demás grupos sujetos de vulnerabilidad y finalmente en el 2000 entra en vigencia plena la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente y luego es reformada en 2007 quedando como: Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA), esta ley viene a resolver el problema de la congruencia legal de la legislación venezolana con los principios de la Convención.

El objeto principal de la LOPNNA es regular los derechos y garantías así como los deberes y responsabilidades relacionados con la protección de la infancia y la adolescencia; además de reforzar el concepto de familia como célula fundamental de la sociedad, otorgándole gran importancia a las obligaciones que tiene ésta como responsable principal en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, tal como lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su Capítulo V, artículo 78.

Según Morlchetti (2013:40), con la adopción en el año 2000 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNNA) y posterior reforma en el 2007 se crea una nueva estructura administrativa para el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Este sistema de protección es definido como el conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estatal y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños, niñas y adolescentes, y establecen los medios a través de los cuales se asegura el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley. (LOPNNA 2007, Art. 117).

El Sistema de Protección actual está integrado por:

- Ministerio con competencia en materia de Protección Integral de NNA
- Consejos de Derechos de NNA y Consejos de Protección de NNA
- Tribunales de Protección de NNA y Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia
- Ministerio Público
- Defensoría del Pueblo
- Servicio Autónomo de la Defensa Pública
- Entidades de Atención
- Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes
- Los consejos comunales y demás formas de organización popular.

Según la LOPNNA (2007, Art. 133), se establece que el órgano rector será el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, siendo sus atribuciones definir las políticas del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de los mismos y aprobar los lineamientos y directrices generales, de carácter imperativo y obligatorio cumplimiento, del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Pero la rectoría del sistema la ejerce el ministerio encargado a través del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social hasta 2013, luego en 2014 pasa esta institución a estar adscrita a la presidencia de la república (aún en discusión este aspecto). Es importante señalar que la mayoría de los órganos que integran el sistema rector, tienen personalidad jurídica propia y manejan sus recursos independientemente del sistema y del órgano rector, lo que ocasiona dificultades para la articulación interinstitucional.

La adopción de un nuevo marco jurídico y conceptual en la atención y protección de la infancia implica la lucha entre el sistema viejo y el nuevo. Solo el ajuste del marco jurídico tardo en Venezuela 10 años (desde la ratificación de la Convención en 1990 hasta la aprobación de la LOPNNA en el 2000), pero la reestructuración institucional que requiere el Estado venezolano para poder hacer operativa la legislación y las políticas ha sido aún más difícil de realizar.

Este proceso no culminó solamente con la liquidación de la vieja estructura responsable de la atención a la infancia liderada por el Instituto Nacional del Menor⁴ (INAM), el cual fue creado en 1978 con la finalidad de brindar asistencia social a los niños, niñas y adolescentes que se encontraban en situación irregular (según la legislación para ese momento), sino que se continuó hasta el 2007 cuando se reforma la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) y la rectoría de las políticas de infancia pasa a ser asumida por el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (IDENNA).

El proceso de liquidación del INAM fue largo, este se inició en 2006 cuando se creó una junta liquidadora supervisada por el Ministerio de Participación y Protección Social, el cual desapareció y dio paso al Ministerio de las Comunas; estaba previsto realizar la liquidación del INAM en seis meses, pero esto no se

⁴ Según el Informe de la Contraloría General de la República (2006:5), el INAM tiene por objeto proteger, asistir y tratar a los menores que se encuentran en situación irregular, así como ejecutar la política para la infancia, juventud y familia, en lo que se refiere a la prevención de situaciones que afecten al menor y a la familia, conforme al "Plan General de Protección y Desarrollo Social de la Infancia, Juventud y Familia", formulados por el Ejecutivo Nacional. Para el cabal logro de ese fin, el Estado ejercerá la protección asistencial, educativa, jurídica y social de los menores por medio del Instituto en coordinación con otros entes de la Administración Pública. En fecha 25-01-2006, se ordenó la supresión y liquidación del INAM, mediante Gaceta Oficial N° 38.365 de esa misma fecha, para lo cual se designó los miembros de la Junta Liquidadora mediante Decreto N° 4.302 de fecha 01-03-2006.

pudo concretar, seis años después en 2012 la junta liquidadora entregó el informe final, culminando el proceso de liquidación.

La reforma del Estado venezolano en materia de atención y protección a la infancia y adolescencia no ha sido fácil. Se ha recorrido un largo camino y ha habido grandes avances, pero todavía quedan muchas cosas pendientes. Según el Informe Nacional de Seguimiento sobre la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (2000:35), entre las tareas pendientes con respecto a la protección de la infancia se cuentan, la creación de una nueva estructura administrativa para el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; la reforma de los procesos judiciales para hacerlos más accesibles al público en general; y el seguimiento de la aplicación del nuevo sistema de protección.

Para concluir, podemos decir que la reforma jurídica e institucional en materia de atención y protección a la infancia y adolescencia en Venezuela, a pesar de haber tomado más de 10 años, todavía enfrenta retos y desafíos propios de la estructura político-administrativa del Estado venezolano. Sin embargo, se han realizado grandes avances dentro de los cuales cabe destacar: la ratificación de la Convención de Derechos del Niño en 1990 y la aplicación de la Doctrina de Protección Integral en la legislación y el diseño de las políticas dirigidas a la infancia y adolescencia. Así como la aprobación de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) y la creación del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, ambos aspectos han marcado un nuevo rumbo en materia de atención y protección a la infancia y adolescencia en Venezuela, y se espera que esto repercuta positivamente en su pleno desarrollo.

3.- Políticas de atención y protección a la infancia en Venezuela 2000-2014

Como hemos visto a lo largo de los dos capítulos anteriores las décadas precedentes al 2000 estuvieron marcadas por profundas crisis políticas, económicas y sociales que repercutieron negativamente en la situación de los niños, niñas y adolescentes del país y desembocaron en la necesidad de reestructurar y adecuar el marco legal e institucional de la atención a la infancia y la adolescencia conforme a los compromisos internacionales contraídos y a los nuevos tiempos que se viven en Venezuela a partir de 1998. Esto deriva en un nuevo marco político e institucional que impacta de gran manera las políticas sociales, es por ello que este capítulo tiene como objeto analizar las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia en Venezuela a partir del año 2000.

Previo a este análisis es importante revisar el contexto político económico y social de Venezuela a finales de la década de los 90's para poder comprender de la génesis de las nuevas políticas sociales a partir del 2000. Según Maingon (2006:272), la Venezuela que emerge en 1999 está marcada por grandes

desigualdades y profundas inequidades. Basta mirar algunos indicadores⁵ como: la tasa de mortalidad infantil (19%), es decir cómo sobreviven los niños menores de un año, o las tasas de escolaridad preescolar (44%), de escolaridad básica (84%) y de escolaridad media y diversificada (22%), por estratos de ingreso, en ellas se evidencian las fuertes desigualdades que existen en el país.

La cifra que remarca estas desigualdades es la distribución del ingreso por quintiles de población. El quintil más pobre sólo absorbe el 4% del ingreso y el 40% más pobre de la población (quintiles 1 y 2) absorbe sólo el 12% del ingreso. El quintil más rico capta el 54% del ingreso nacional. Esa distribución concentrada del ingreso expresa grandes desigualdades respecto a las condiciones de vida de la población venezolana (Maingon, 2006:273).

Como vemos en este panorama, Venezuela entra a la nueva década en condiciones muy precarias, a partir de 1998 se inicia en el país un proceso de cambio institucional, político, económico y social muy profundo que repercute hasta nuestros días.

Una muestra de ello, es el proceso constituyente que precedió la nueva configuración del Estado, donde los principios y fundamentos de los derechos humanos fueron incluidos en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela promulgada el 20 de diciembre de 1999 mediante referéndum consultivo constitucional, la cual tiene como piedra fundacional los derechos humanos y la reciprocidad pública entre los ciudadanos y el Estado. Esta Constitución promueve profundos cambios societales y estructurales en el Estado venezolano, y en ella se establecen los parámetros de las nuevas políticas sociales que ha venido desarrollando el Estado a partir del 2000.

Una de las principales diferencias con las concepciones de las políticas de las décadas anteriores se encuentra en el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en el cual se define al Estado venezolano como un Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia, lo que define significativamente desde su origen la orientación del Estado como ente superior de garantías y de promoción de los derechos sociales de todos los ciudadanos y ciudadanas, bajo el principio de universalidad.

⁵ Otros indicadores importantes de revisar son los de pobreza, según Maingon (2006:274), en 1989, cuando se aplicó el Programa de Ajuste, con la liberalización de la economía, la inflación se montó por encima del 100% y la pobreza pasó de 55,1% en 1990 a 75,6% en 1996, alcanzando a 48,7% en 1999. La política social que se desarrolló en ese período (1989-1999) fue el correlato de la política económica, y venía junto con el paquete de políticas económicas en la negociación con el Fondo Monetario Internacional y con otras agencias multilaterales. Esta política se denominó Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (1989), y estuvo compuesta por una serie de programas compensatorios como el Subsidio Familiar, el Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI), la Merienda y la Arepa Escolar, los Programas Socioeducativos (bulto de útiles escolares y el uniforme escolar), el Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis) y otros programas, diseñados y aplicados con el propósito de compensar los efectos negativos del programa económico.

En el párrafo anterior, se puede observar cómo las políticas del Estado para la fecha estuvieron orientadas a paliar el impacto de la situación económica en la población venezolana, especialmente la población infantil, es por ello que observamos muchos programas dirigidos a mitigar la pobreza en los niños y niñas.

La política social a partir del 2000, inspirada en la CRBV y desarrollada en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, luego 2007-2013 y por último 2013-2019, se define según los siguientes objetivos:

- Promoción de la Democracia Participativa, Protagónica e Igualitaria.
- Desarrollo de una Democracia Social.
- Desarrollo de una Economía Social.

Según Maingon (2006), se puede comprender esta nueva política social en función de sus objetivos, metas y estructura de la siguiente manera:

En un horizonte de mediano y largo plazo, el objetivo es la equidad, es decir, la reducción de las brechas de inequidad, a través de programas masivos, formulados de manera deliberada para ampliar el campo de las oportunidades sociales de vastos sectores, hasta ahora excluidos. La estrategia por la equidad viene dada a través de la inclusión social, estrategia que busca posibilitar el acceso a la atención social a los sectores en situación desventajosa. La inclusión social se orienta a incorporar segmentos poblacionales dentro de un proceso de capitalización (p, 280).

Para lograr cambios en la estructura social y en el modelo de distribución del ingreso nacional, hace falta crear, consolidar y potenciar las capacidades de los grupos sociales desfavorecidos, a través de programas de inserción social, para que algunos, en el corto plazo y otros en el mediano y largo plazo, generen acumulaciones de capacidades sociales que garanticen una mejor inserción en la estructura social (p, 281).

Como vemos, este tipo de políticas se diferencian de las implementadas en décadas anteriores, en el énfasis que pone en la construcción de ciudadanía y garantía de los derechos sociales. El enfoque actual de la política social combina la inclusión social (a través de la garantías de los derechos sociales) con la construcción de ciudadanía (a través de la participación) con el objetivo de propiciar procesos de transformación de la estructura social. La participación es uno de los rasgos más importante de esta política y va más allá de su acción electoral, consultiva o refrendaria, es una forma de intervención directa en los asuntos públicos que les permite a los ciudadanos y ciudadanas ser sujetos y objeto en la construcción de las políticas sociales.

Según Aponte (2012:6), las políticas sociales desarrolladas a partir del 2000 pueden analizarse en dos grandes etapas:

Primera Etapa (1999- 2003), corresponde al predominio de las políticas sociales precedentes y algunos ensayos de reforma. En estos años se observan avances importantes en el aumento del gasto social, en la cobertura de la matrícula escolar y en la expansión de las pensiones de vejez.

Segunda Etapa (2003- 2012), se acrecentó mucho más el gasto social, alcanzando en algunos de estos años sus más altos niveles en toda la historia de las finanzas públicas de Venezuela.

Por otro lado tenemos que prosigue el aumento de la matrícula escolar, aunque pierde impulso en educación primaria y secundaria para pasar a crecer enormemente en la educación superior; prosigue el aumento sostenido de la cobertura de las pensiones de vejez, y se crean las Misiones Sociales⁶, que representan la mayor novedad en el conjunto de la política social desde 1999 y que resultan muy exitosas desde un punto de vista político y comunicacional, aunque tienen impactos sociales debatibles como se evidencia especialmente desde el 2007, cuando varias de éstas –sobre todo las más importantes– evidenciaron problemas severos en su funcionamiento.

Para Aponte (2012:6), esa segunda etapa puede sub-dividirse en tres momentos, asociados en especial con la evolución de las Misiones y del gasto social:

- 2003-2007, puede considerarse hasta ahora (2012) como la sub-etapa de mayor auge del gasto y de las Misiones.
- 2007-2010 es una fase de disminución del alto gasto alcanzado en 2006-2007 y de desaceleración y debilitamiento de varias de las principales misiones iniciales.
- 2011-2012, es una sub-fase de relanzamiento parcial tanto del gasto como de las misiones, aunque basándose más -en este último caso- en algunos nuevos programas antes que en los más relevantes desde 2003-2004.

En este marco conceptual se gestan las políticas dirigidas a la infancia para el nuevo decenio, en estas se avanzó mucho más que en las anteriores por dos razones: primero se ajustó el marco jurídico a los principios de la Convención de Derechos del Niño y la Doctrina de Protección Integral y segundo por el cambio en el modelo de aplicación de las misma, el cual enfatizaba en la garantía de los derechos y la superación de las inequidades.

Durante este periodo se desarrollaron una serie de programas, planes y proyectos destinados a superar las condiciones de precariedad en la cual se encontraban la infancia y la adolescencia en el país, según el CNDNA (2007:5), dentro de estas iniciativas se destacan:

- Programa Nacional de Identidad desde el Nacimiento “Yo soy” (2003-2004)
- Plan de Acción Interinstitucional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes contra la Violencia (2006-2007)

⁶ Las misiones, son uno de los elementos más característicos e innovadores de la nueva política social, según D’Elia (2006:9), estas surgen en el año 2003, como iniciativa del gobierno nacional a fin de atender en forma prioritaria a los sectores populares del país —que representan la gran mayoría— en áreas donde hubiese altos déficit de atención de la política social. Desde esta fecha se conoce aproximadamente 20 programas en las áreas de educación, salud, alimentación, vivienda y hábitat, etc., con el nombre de misiones, ellas constituyen estructuras inacabadas de atención a la población venezolana y actualmente representan un reto para su ejecución, control y evaluación.

- Programa Nacional de Tratamiento ante el Uso Indebido de las Drogas, dirigido a población Adolescente (2004-2005)
- Prevención de Desastres y Reconstrucción Social/PREDERES (2003-2007)
- Plan para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil/PRONAT (2004)
- Plan de Acción Nacional contra el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial (2005)
- Plan de Acción Nacional para Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente de la Niñez y Mujeres (2006)
- Plan de Prevención del Delito en la Frontera Colombo-Venezolana, ante la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos/COPIAF (2003)
- Plan General de Seguridad Regional en Materia de Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Prostitución y Tráfico Infantil-MERCOSUR y Países Asociados (2005)
- Plan de Acción Binacional de Protección Integral a la Infancia y Familia en la Frontera Colombo-Venezolana (2005)
- Proyecto Red Nacional de Actualización Docente mediante el uso de la Informática y la Telemática/RENDIT (2002)
- Proyecto de Divulgación y Adecuación de las Infraestructuras Educativas (2007)
- Programa Moral y Luces (2003-2004)

Además de estos planes, programas y proyectos también tenemos las misiones relacionadas directamente con la problemática de la infancia como:

Misión Madres del Barrio: Tiene por objeto apoyar a las amas de casa que se encuentren en situación de pobreza extrema, mediante su incorporación a otros programas sociales o misiones y el otorgamiento de una asignación económica dirigida a todas aquellas jefas de hogar con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria o ningún ingreso.

Misión Niño Jesús: destinada a brindar atención en el área de salud a la primera infancia 0-5 años, esta incluye servicios de maternidad, atención prenatal y postnatal, inmunizaciones, pediatría, etc. Todo ellos destinado a reducir la mortalidad infantil y materna.

Misión Identidad: surge con la finalidad de garantizar el acceso a la identidad para los sectores excluidos y jurídicamente en estado de indefensión: sectores populares, zonas rurales e indígenas.

Además encontramos otras misiones de impacto indirecto en la situación de la infancia como los son, las misiones educativas: Robinson I y II, Ribas y Sucre (destinadas a captar el contingente de población excluida el sistema educativo) y Barrio a Adentro I, II y III (destinada a garantizar el accesos a los servicios de salud). La implementación de estas misiones, programas, planes y proyectos

busca ampliar la cobertura de los servicios e incorporar a la población de los estratos más bajos, tradicionalmente excluida.

El desarrollo de esta nueva política social ha tenido un impacto positivo en la situación de los niños, niñas y adolescentes y se evidencia en los anuarios del Instituto Nacional de Estadísticas INE (2013), donde la tasa de mortalidad infantil desde 1999 hasta 2012, se redujo en 10 puntos aproximadamente, pasando de 25,38 muertes x C/1.000 nacidos vivos en 1990 a 14,78 muertes x C/1.000 nacidos vivos en 2011.

En cuanto al área educativa, encontramos que se evidencian mejoras en la tasa neta de escolaridad primaria. Según el INE (2011) para el periodo 2000-01 era de 90,7% y para el 2010-11 de 93,2%. La educación inicial tiende a un repunte al pasar del 46,4% en el año escolar 2000-01 al 71,4% en el 2010-11. Asimismo, la educación media o secundaria va de un 53,6% a un 73,2%, cerrando con una variación de 19,7% en esos mismos años.

La deserción escolar experimentó un descenso durante los años 2006-07 que fue de un 4% mientras que para los años 2009-10 bajo a 0,9%. Por otra parte, la prosecución para el año escolar 2001-02 fue de 88,8% con un repunte en el año 2005-06 que la ubicaría en 95% (variación de 6,2%) y cerrando para el año escolar 2009-10 en 95,5% (INE, 2011:3). También evidencian mejoras otras áreas vitales para el desarrollo de un niño o niña como lo son: salud (ampliación de la cobertura de las inmunizaciones) y nutrición y desarrollo (se incrementa el índice de desarrollo humano y disminuyen los índices de desnutrición infantil).

Por otro lado tenemos que, a pesar de haber experimentado grandes avances en la situación de la infancia producto de las políticas sociales aplicadas, todavía tenemos grandes retos por superar, como lo son: el asistencialismo y la búsqueda de la eficacia en la aplicación de las políticas. Según Caracciolo (2011:4), la política social y las misiones implementadas, esta intervención como política pública de alto y rápido impacto social, tenía como desventaja el hecho que solo el beneficiario obtenía el componente financiero durante el tiempo requerido a su capacitación, lo que convertía a los beneficiarios de estos programas en transeúntes de los datos estadísticos. Es decir, al evaluar los datos desde el punto de vista de los ingresos, ciertamente un porcentaje importante de la población era impactado de manera positiva, aspecto que es de relativa y común evidencia, dado la característica eminentemente asistencialista de la política.

Por otra parte, tenemos que las políticas sociales todavía no han logrado superar ciertos vicios del pasado; ellas se presentan sectorizadas independiente unas de otras, cuando la realidad exige un abordaje intersectorial. Por ejemplo, en el caso que nos concierne (situación de la infancia), no es suficiente con garantizar la supervivencia del niño, es necesario aplicar mecanismo y estrategias que le permitan desarrollar sus potencialidades, en este sentido las políticas sociales

estructurales destinadas a atender áreas vitales para el desarrollo como: la educación, la salud y la alimentación entre otras; deberían estar complementadas con otras políticas sociales destinadas a bordar el contexto que le permita al niño desarrollar sus potencialidades físicas y cognitivas.

En este sentido coincidimos con España (2011), cuando plantea el tema de las vulnerabilidades rezagadas. Él establece que si bien el grueso de la población actual ha experimentado mejoras, es cierto que aún existen grupos de la población muy vulnerables, cuyos perfiles se ajustan a la Venezuela de los años 60's.

Nos referimos a los niños menores de 6 años pertenecientes a hogares en situación de pobreza y a las madres embarazadas de este tipo de hogares. En efecto, dadas las desigualdades en la velocidad de la transición demográfica, en las entidades más rezagadas (estados llaneros, Amazonas, Delta Amacuro y algunas regiones del estado Zulia y sur de los estados orientales) encontraremos bolsones de vulnerabilidad constituida por niños bajo riesgo nutricional, de salud en general y excluidos del sistema escolar (pre-escolar y primaria). Sobre este último aspecto es importante señalar que en Venezuela aún contamos con un 40% de niños menores de 6 años que no asisten al pre-escolar y que la población de niños menores de 12 años no escolarizados, aunque es baja (menos del 3% a nivel nacional) en ciertas regiones muy deprimidas pueden alcanzar cifras realmente escandalosas. Según lo anterior se necesitarían programas de atención a población vulnerable centrada en los niños y en las mujeres embarazadas (p, 22).

Como vemos, esto ilustra ampliamente lo expuesto a lo largo del artículo, cuando señalábamos que es la población infantil la que recibe el peor impacto de las crisis de un país. El párrafo anterior nos muestra los problemas de la cobertura de las políticas sociales implementadas y la ausencia de un abordaje intersectorial que permita no solo identificar a los rezagados, sino implementar mecanismo para su inclusión social y garantía de sus derechos.

Para concluir este capítulo, podemos decir que las políticas sociales dirigidas a la infancia implementadas desde el 2000 hasta la fecha han realizados cambios significativos en la situación de los niños, niñas y adolescentes en Venezuela, pero todavía tienen muchos retos que superar para garantizar un desarrollo integral. Se evidencia la existencia de áreas desasistidas, incluso hay vulnerabilidades rezagadas en la población de las zonas rurales que todavía ni siquiera han sido visibilizadas. Se observa exclusión en ciertos segmentos de la población muy vulnerables.

Por ello consideramos necesario la creación de una política integral que aborde tanto aspectos vinculados a la supervivencia del niño como a otros asociados al contexto para el desarrollo de sus potencialidades. Hasta los momentos solo vemos visto el abordaje y los avances en las áreas básicas destinadas a la supervivencia, pero hace falta fortalecer el trabajo en otras áreas que favorecen el desarrollo pleno de la población infantil, garantizando así el disfrute sus derechos consagrados en la constitución.

Conclusión

Para concluir este artículo podemos decir que durante la década de los 80's y los 90's la situación de la infancia y adolescencia en Venezuela era bastante precaria. Una prueba de ello es el estancamiento de la tasa de mortalidad infantil en los últimos años de la década del 90, los altos índices de pobreza, deserción escolar y desnutrición infantil, como se expuso en el primer capítulo del artículo. Todo esto ocasionado por la ausencia de una política social hacia la infancia junto con un marco legal que no estaba acorde con los compromisos asumidos por Venezuela cuando ratificó la Convención de los Derechos del Niño en 1990 y existencia de programas de atención centrados en el Paradigma de la Situación Irregular, el cual consideraba a los menores una categoría residual de la infancia sujetos del tutelaje del Estado.

A pesar de los profundos cambios implementados a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) en el 2000 y la creación del Sistema de Protección, todavía no se ha podido concretar una política integral de atención y protección a la infancia y la adolescencia en Venezuela. Si bien, hemos avanzado con la incorporación de la Doctrina de Protección Integral en el nuevo marco legal e institucional, el Estado aún no ha podido articularse coherentemente para concretizar los principios de esta doctrina.

Es por ello que en la aplicación de las nuevas políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia, las cuales han tenido un impacto muy positivo, todavía encontramos errores y vicios del pasado que han impedido la universalización del disfrute de los derechos consagrados en la constitución. Entre los obstáculos encontrados tenemos: el asistencialismo, el clientelismo, la desarticulación interinstitucional y los problemas de control y evaluación de las políticas aplicadas.

Prueba de ello es la existencia de vulnerabilidades rezagadas en segmentos de la población, especialmente en zonas rurales con alta incidencia de la pobreza. Aquí encontramos un número considerable de niños, niñas y adolescentes no escolarizados, con problemas de desnutrición y asistencia sanitaria; incluso muchos de ellos ni siquiera están inscrito en el registro civil de nacimiento (o sea no existen para el Estado). Es por ello que consideramos necesario superar los obstáculos, barreras e inconvenientes que impiden el disfrute pleno de sus derechos para promover su desarrollo integral.

En función de los problemas expuesta, no podemos afirmar la existencia de una política integral de atención y protección a la infancia y adolescencia en Venezuela, y reconocemos la necesidad de superar viejos vicios del pasado que no permiten avanzar en la consecución de una política que contribuya al desarrollo pleno e integral de nuestro niños, niñas y adolescentes como lo manda la constitución.

Bibliografía

Aponte, Carlos (2012): “*La Situación Social de Venezuela: balance y desafíos*”. Caracas. ILDIS. [en línea]
< <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/09463.pdf>> [Fecha de consulta: 20 de febrero de 2014]

Caracciolo, Vioria (2011): “*Política Social, Desarrollo y Pobreza en Venezuela*”. Caracas. ILDIS. [en línea]
<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08763.pdf>> [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2014]

CNDNA (2007): “*Informe de Seguimiento y Avances en la Implementación de la Declaración y el Plan de Acción: Un Mundo Apropiado para los Niños y las Niñas*” Caracas. Concejo Nacional de Derecho del Niño y del Adolescente. [en línea]
<http://www.observatoriocaroni.info/doc/Venezuela_WFFC5_Report_Eng.pdf>
[Fecha de consulta: 05 de noviembre de 2014]

Curcio Javier, Goldschmit Ariela y Robba Manuela (2012): “*Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo*”. Santiago de Chile. CEPAL – UNICEF. [en línea]
<<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10461.pdf>> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2014]

D’Elia, Yolanda (1999): “*Venezuela: Informe Social 4. Situación de la Infancia en Venezuela*”. Caracas: ILDIS. [en línea]
<<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/informe4.pdf>> [fecha de consulta: 21 de enero de 2014]

_____ (2002): “*Cambiando la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad*”, *Informe Social*, N° 7, pp. 10-14, Caracas. ILDIS.

_____ (2006): “*Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*”. Caracas: ILDIS. [en línea]
<<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/informe4.pdf>> [fecha de consulta: 21 de enero de 2014]

España, Luis Pedro (2011): “*Políticas sociales para grupos vulnerables en Venezuela*”. Caracas: ILDIS. [en línea]
<<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocLPEspanaPolitcaGVulnerables.pdf>> [fecha de consulta: 18 de octubre de 2014]

IIN, (2004): “*Las Políticas Públicas y los Sistemas de Protección a la Infancia. (Hacia la Inclusión Educativa y Social de la Niñez con Capacidades Diferentes)*”. Montevideo, Instituto Interamericano del Niño. [en línea]

<http://www.unicef.org.gt/3_te_toca/documentos/discapacidad/pol-pub-discap.pdf> [fecha de consulta: 28 de enero de 2014]

INE (2011): “*Boletín de Indicadores Educativos*”. Caracas, Instituto Nacional de Estadísticas. [en línea]

<http://www.ine.gov.ve/documentos/Boletines_Electronicos/Estadisticas_Sociales_y_Ambientales/Educacion/pdf/Boletin1Educacion.pdf> [fecha de consulta: 25 de enero de 2014].

____ (2013): “*Boletín Demográfico Infancia en Venezuela*”, Vol. 5, N° 5. Caracas. Instituto Nacional de Estadísticas. [en línea]

<http://www.ine.gov.ve/documentos/Boletines_Electronicos/Estadisticas_Demograficas/Boletin_Demografico/pdf/dia_nino.pdf> [fecha de consulta: 25 de enero de 2014]

Informe de Contraloría General de República para la Liquidación de INAM (2006). Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. [en línea]

<<http://www.cgr.gob.ve/pdf/informes/actuaciones/2009/social/desinstitucionaldelmenorgestion020.pdf>> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014]

Informe Nacional de Seguimiento sobre la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (2000). Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. [en línea]

<http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.unicef.org%2Fspecialsession%2Fhow_count_ry%2Ffedr_venezuela_sp.doc&ei=18SFVORoBNWYygTRooGIBQ&usg=AFQjCNHwa6aFU0wYOMcRT9czEJvQ8OKGwg&bvm=bv.80642063,d.eXY> [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2014]

Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007). Gaceta Oficial N° 5.859 Extraordinaria, 10/12/2007. República Bolivariana de Venezuela. Caracas

Maingon, Thais (2004) :“Política social en Venezuela: 1999-2003”, *Cuadernos del CENDES*, Vol. 21,N° 55, pp. 47-73.

____ (Coord.) (2006): “*Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*”. Caracas, ILDIS-CENDES-UNFPA. RODRIGUEZ, Enrique (comp.), p. 269-290.[en línea] <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf>> [fecha de consulta: 18 de agosto de 2014]

Morlachetti, Alejandro (2013): *“Sistemas Nacionales de Protección Integral a la Infancia: Fundamentos Jurídicos y Estados de Aplicación en América Latina y el Caribe”*. Santiago de Chile. CEPAL – UNICEF. [en línea]
<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/49095/Sistemasnacionalesdeprotecciondelainfancia.pdf>> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2014]

OCEI (1998): *“Encuesta de Hogares por Muestreo”*. Caracas. Oficina Central de Información. [en línea].
< <http://bibliotecacenamec.org.ve/portal/php/buscar.php> > [fecha de consulta: 18 de octubre de 2014]

UNICEF, (2010): *“Estado Mundial de la Infancia 2010”*. New York. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. [en línea]
<http://www.unicef.org/venezuela/spanish/Estado_Mundial_infancia_2010_documento.pdf> [fecha de consulta: 28 de enero de 2014]