

Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS DE ATENCION A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCION A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Julio 1999



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 86 - D, Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Venezuela ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1990. Como Estado parte se comprometió a adoptar las medidas legislativas, administrativas, programáticas y de otra índole para dar cumplimiento al nuevo paradigma de protección integral de la infancia, presente en la mencionada Convención. Este sustituye al modelo tradicional de la situación irregular y estipula que todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna, son sujetos de derechos, y que la familia, la sociedad y el Estado comparten responsabilidades en su cumplimiento.

A raíz de esta exigencia, en 1997 surgió el programa de las Redes Locales de Protección a la Infancia y Adolescencia, diseñado por el Instituto Nacional del Menor, INAM. Definido como un sistema local de servicios en las áreas de atención y prevención, permite dar asistencia inmediata a requerimientos específicos de niños y jóvenes en su ámbito geográfico. Además, desarrolla acciones de difusión y educación que promuevan una cultura de respeto hacia los derechos de los niños y fortalece al núcleo familiar.

Las redes se vislumbran como una política pública innovadora que intenta dar respuesta a las exigencias de la Convención. En ese sentido, sus principales características son: la descentralización, la participación, la integralidad de los servicios y la intersectorialidad.

Tras analizar este programa, se desprende la necesidad de superar el carácter anual del convenio que da vigencia a las redes. Además, se requiere institucionalizarlas para asegurar el logro de sus objetivos, que son de mediano y largo plazo. Además hay que seleccionar en forma adecuada a los funcionarios de las redes para asegurar que trabajen según los parámetros del nuevo paradigma; diseñar incentivos que estimulen la participación de la sociedad civil en las redes; desarrollar eficientes mecanismos de coordinación que permitan el éxito de la intersectorialidad presente en el programa; asegurar la utilización constante y eficiente de indicadores de gestión, y superar el financiamiento exclusivo del INAM, estableciendo formas alternativas de sufragar gastos.

I. MARCO TEÓRICO

La modernización de las políticas públicas de atención a la infancia y adolescencia tiene un punto de partida básico: la doctrina de la protección integral, que sustituye a la doctrina de la situación irregular. Esta última fue el patrón prevaleciente en las medidas de atención a la niñez en América Latina, desde la década de los '20.

Ambas doctrinas jurídicas difieren en su concepción del niño y se fundamentan en principios diferentes. La adopción de una u otra genera un tipo particular de accionar del Estado hacia la infancia, por lo que resulta necesario revisarlas para entender los cambios en el diseño de políticas públicas.

Hay que destacar que el paso desde la doctrina de la situación irregular a la de la protección integral está dado por la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en noviembre de 1989. De allí que la Convención pueda ser considerada un hito en lo que se refiere a la atención de la infancia, y por esa razón se le dará reconocida importancia en este marco teórico ¹.

1. DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR

El supuesto central de la doctrina de la situación irregular es una división al interior de la infancia: hay niños-adolescentes que tienen cubiertas sus necesidades básicas, y "menores" en situación irregular, al estar excluidos de la escuela, la familia y la salud ². Hay que destacar el poder de los jueces de menores al declarar en situación irregular al niño o adolescente que enfrenta dificultades (es decir, definirlo como "menor" y hacerlo susceptible de atención). Lo anterior implica que todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el área de atención a la infancia funcionan subordinadas al aparato judicial.

¹ En este estudio se afirma que el nuevo modelo de protección integral se deriva de la Convención (siguiendo a reconocidos autores latinoamericanos como Emilio García Méndez, Edson Sêda y Francisco Pilotti). No obstante, hay que aclarar que éste es solamente uno de los varios modelos conceptuales que se desprenden del referido instrumento jurídico.

² Una de las críticas recurrentes es el hecho de que el carácter de irregular no lo tienen los niños y adolescentes excluidos, sino que más bien lo presentan las políticas del Estado que posibilitan la existencia de estos niños desprotegidos.

A la vez, la categoría “menores” está subdividida en menores abandonados y menores delincuentes. Ambos son definidos como tales por el Juez de Menores, y la principal política hacia ellos es la institucionalización con propósitos de protección y/o rehabilitación. En el caso de los delincuentes, la complejidad de la atención es mayor, al igual que la ineficiencia de las acciones implementadas en el marco de la doctrina de la situación irregular, ya que la institucionalización ha ido acompañada de un enfoque de contención/represión, en vez de uno de contención/reeducación (Pilotti, 1991).

Concebir a los niños y adolescentes excluidos de la familia, la escuela y la salud (y que por ende no tienen sus necesidades básicas satisfechas) como “menores”, genera un tipo de política pública de carácter asistencial, compensatorio y limitado. La acción del Estado ha sido centralizada y sectorial, sin lograr algún tipo de transversalidad entre los distintos entes públicos de protección social. Lo anterior se visualiza en la inexistencia de una relación entre atención a la infancia y política social, que ha traído consecuencias negativas para el universo completo de niños y adolescentes.

2. DOCTRINA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

La Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia se refiere a un conjunto de instrumentos jurídicos, de carácter internacional, que expresa un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia. Un antecedente directo es la “Declaración de Derechos del Niño”, de 1959.

Esta doctrina aparece fundamentada en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de 1989, elemento fundamental en la nueva percepción del niño, de la atención de sus requerimientos y el respeto a sus derechos³. Básicamente, es el decálogo más completo y específico que existe en materia de derechos infantiles. En el caso de América Latina, es el primer elemento jurídico efectivamente garantista en la historia de las leyes de menores (García Méndez, 1994). Se ratificó en breve plazo en

³ Por ejemplo, García Méndez la define como “una verdadera divisora de aguas en la historia de la condición jurídica de la infancia”, 1994, página 89.

forma casi universal y según cifras de Unicef, se calcula que aproximadamente el 96% de los niños y adolescentes del mundo está amparado (al menos jurídicamente) por sus disposiciones (Cillero Bruñol, 1997). El principal cambio que trae consigo este nuevo paradigma es dejar de concebir al “menor” como objeto de la compasión/represión, y definirlo como un niño o un adolescente, sujeto pleno de derechos (García Méndez, 1992 y Pilotti, 1991)⁴.

Lo anterior implica que las políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia tienen que profundizarse y ampliar su rango de acción. No sólo deben atender las necesidades de niños en situaciones de vida particularmente difíciles, sino que las de todas las personas entre cero y 18 años de edad. Básicamente, esta atención significa respetar y hacer respetar los derechos que poseen, y en su diseño e implementación hay que considerar la participación de la familia y la sociedad civil como co-responsables.

La doctrina de protección integral representa un modelo que enfatiza el desarrollo pleno de las potencialidades y recursos de los niños, de sus familias y sus comunidades, en lugar de concentrarse en sus necesidades y “debilidades”. Los niños dejan de ser vistos como objeto de asistencia y beneficencia (Pilotti, 1994).

Para hacer una revisión somera de las características de la Convención, se seguirá el esquema sugerido por Miguel Cillero (1997), quien afirma que ésta presenta, al menos, tres características principales:

a. Carácter integral, ya que abarca todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños. Todos los derechos reconocidos en la Convención están interrelacionados, lo que supone una protección integral de los mismos.

b. El niño sujeto de derecho. La doctrina de protección integral construye una nueva concepción del niño y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado (la

⁴ *Que el niño sea sujeto de derechos significa que posee un conjunto de derechos legalmente reconocidos por el Estado y la sociedad y que debe ser garantizado. Los niños, además de contar con los derechos humanos inherentes a toda persona, poseen derechos que les brindan una protección especial, dada su vulnerabilidad (a esta protección se le denomina “específica”).*

autonomía progresiva): “Ser niño no es ser ‘menos adulto’, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. La infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía personal, social y jurídica” ⁵. Sin embargo, dicha autonomía no es de carácter pleno ya que se reconoce que los niños tienen ciertas limitaciones, producto de su grado de madurez. De la necesidad de garantizar el desarrollo de la autonomía progresiva del ejercicio de los derechos de la niñez, se derivan las funciones parentales de orientación y dirección y los subsidiarios poderes del Estado.

Como contraparte de la posesión de derechos y de una autonomía progresiva, los niños y adolescentes también son portadores de una creciente responsabilidad por sus actos (pueden constituirse en responsables de sus actos ilícitos, según su edad y evolución de sus facultades). De aquí se deriva, en parte, la distinción jurídicamente relevante entre niños y adolescentes. Esta calificación, diseñada a partir de criterios cronológicos, permite operativizar fórmulas como la responsabilidad especial de los adolescentes ante la Ley Penal, o el reconocimiento de los derechos de participación y expresión.

c. El paso de las necesidades a los derechos . El niño no es concebido como un simple receptor de la asistencia social que intenta compensar carencias y debilidades. Por el contrario, es definido como un sujeto de derecho frente a la sociedad y el Estado.

El modelo de protección integral genera un tipo de política de atención a la infancia y adolescencia. Esta es integral y contiene los siguientes rasgos:

- Ampliación de la protección (niños y adolescentes concebidos como sujetos de derecho).
- Establecimiento de responsabilidades compartidas entre el Estado, la sociedad civil y la familia.
- Desarrollo de una gestión descentralizada y participativa.
- Se privilegia la atención en el medio familiar (institucionalización como última instancia).

⁵ Miguel Cillero, 1997, página 4.

Las principales diferencias de los dos modelos revisados y el tipo de política pública que cada uno genera, se presentan en el cuadro 1:

CUADRO 1: COMPARACIÓN DE LAS DOCTRINAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA REVISADAS

CARACTERÍSTICAS	DOCTRINA SITUACIÓN IRREGULAR	DOCTRINA PROTECCIÓN LEGAL
Visión de la infancia	División al interior de la infancia: 1. Niños y adolescentes 2. Menores: abandonados / delincuentes Menores son objeto de derecho (foco de atención del Estado)	Todos los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho
Ente responsable	Responsabilidad discrecional del Estado	Responsabilidad compartida: familia, sociedad y Estado
Principio para abordar la atención	Centralización del poder de decisión en el Juez de Menores	Descentralización / Participación (Principio rector: interés superior del niño)
Actividades de atención	Institucionalización	Acciones en el medio familiar
Tipo de política pública resultante	Políticas públicas compensatorias, asistenciales y limitadas	Políticas públicas integrales e innovadoras

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN VENEZUELA

1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

La historia de protección a la infancia en Venezuela corre en paralelo con sus esfuerzos por lograr el desarrollo de un régimen democrático. En esta materia, se distinguen tres etapas diferentes y tres instrumentos legales.

1.1. Primera etapa, implementación de un modelo de atención (1936-1960)

Concibe que el Estado puede actuar con éxito en sustitución del grupo familiar, mediante la protección otorgada por el régimen institucional. En este período se creó una importante red institucional de internamiento y se dictaron dos leyes especiales que regulan la protección que el Estado brinda a su población infanto-juvenil en desventaja social: el Código de Menores de 1939, y el Estatuto de Menores de 1950.

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” (artículo 1). Implicaba que el Estado sólo atendería a la infancia y adolescencia, si ésta constituía un problema social. La protección general para garantizar su desarrollo integral se asignaba de manera fundamental al ámbito privado.

En 1950, el Estatuto de Menores (que sustituyó al Código de 1939) intentó superar esta visión y los vacíos legales existentes. Este reconoció derechos a la niñez, enfatizó la necesidad de proteger al menor de 18 años, de preferencia en el seno de su familia, y estableció la protección de ésta última, con independencia del estado civil de los padres. Además, otorgó a los Estados de la Unión, a las municipalidades y a 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).

1.2. Segunda etapa: esfuerzos para desarrollar el modelo de la situación irregular

A partir de 1959, el Estado venezolano logró expandir la red institucional de internamiento para favorecer el desarrollo de los diversos modelos de atención institucional previstos en el Estatuto de Menores. Se privilegió la atención preventiva por sobre el tratamiento institucional y se insistió en el imperativo de actuar en la comunidad, a través de programas de protección de la familia.

1.3. Tercera etapa: crisis del modelo de la situación irregular

A mediados de la década del '70, la atención que el Estado otorgaba a la infancia y adolescencia entró en crisis y se profundizaron las críticas sobre su ineficiencia e ineficacia. En 1978, el Consejo Venezolano del Niño se transformó en el Instituto Nacional del Menor. En 1980 se aprobó la Ley Tutelar de Menores, que incorporó nuevos tópicos en la legislación especial como disposiciones sobre la presunción de minoridad, y que en la interpretación de la ley debe prevalecer el interés del menor (de acuerdo con los principios universalmente admitidos por el Derecho de Menores). Además, se profundizaron disposiciones relativas a la organización familiar con capítulos sobre la guarda y visitas con procedimientos específicos. Sin embargo, no se superó el paradigma de la situación irregular. Por el contrario, se fortaleció ya que la ley enfatizó que su preocupación era la población infanto-juvenil en tal situación.

2. ETAPA ACTUAL. ADOPCIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

El 29 de agosto de 1990, Venezuela ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, mediante Ley aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial N° 34.541. Con ello se comprometió a adoptar las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. Esto dio inicio a una nueva etapa en la atención y protección de la infancia, que obliga a incorporar la teoría de la protección integral a la futura Ley Nacional de Protección a Infancia y Adolescencia y a los programas del Instituto Nacional del Menor, INAM. En este contexto,

el INAM impulsó las siguientes reformas:

2.1. Reforma legislativa

En 1991 se realizó la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño ⁶. Esta reunió a todos los organismos públicos y privados vinculados con la atención a la infancia, con el propósito de producir un Plan Nacional que garantizara el cumplimiento de las metas acordadas en la Convención.

A partir de 1994 se intensificó la reforma de la Ley Tutelar de Menores. En un proceso amplio, plural y flexible, se reunió a los sectores del Estado y de la sociedad civil vinculados con la protección y atención de la infancia y adolescencia ⁷. Un aspecto muy importante fue la participación de los niños y adolescentes, mediante parlamentos y cabildos infantiles realizados en distintas regiones del país. En ellos, la propia población beneficiaria de la nueva Ley aportó opiniones y reclamó por sus derechos.

Los lineamientos básicos de la reforma que sustentaría la nueva Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, se resumen en los siguientes puntos:

- Reconocimiento de nuevos derechos para los niños y adolescentes (derecho a expresarse, opinar, defenderse, asociarse, participar, ser escuchado, tener un nombre y una 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 infanto-juvenil y no sólo a una parte de ella.
- Los procesos de decisión sobre la condición de los niños serán breves.
- Eliminación del término "menor" por considerarse peyorativo.
- Incorporación del principio de progresividad en el ejercicio de los derechos.

⁶ Realizada 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.

⁷ Los planteamientos en que debería basarse el nuevo instrumento jurídico han sido respaldados por la visita de destacados especialistas a Venezuela, en el área de la legislación relacionada con la población infanto-juvenil adecuada a la Convención (Edson Sêda y Emilio García Méndez).

Hasta el momento, el INAM (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. La última fue presentada en el primer semestre de 1998 al Congreso y aún no se inicia su discusión. Esto denota la poca importancia que tiene el tema de la infancia en el mundo político venezolano, tal vez explicada por la "invisibilidad" de los niños que no son portadores de votos. Escasos son los dirigentes con un discurso que destaque el tema de la niñez, y solamente una diputada asistió a algunas de las reuniones de trabajo realizadas para formular la nueva ley.

2.2. Reformas administrativas

El INAM ha diseñado una nueva estructura social del Estado para la protección integral de la niñez y adolescencia. Esta responde a la convicción de que hay que devolver a la familia y a la comunidad la competencia, usurpada por el Estado, en el cuidado y control de los niños y adolescentes que enfrentan situaciones de vida especialmente difíciles. Sin embargo, como bien social, la infancia y adolescencia requieren del aparato gubernamental para asegurar el cumplimiento de las garantías necesarias de su pleno desarrollo. El sistema propuesto se estructura en tres niveles: rector, consultivo-deliberativo y ejecutor (ver cuadro 2). Por su parte, el INAM está en proceso de reestructuración para adecuar su funcionamiento y estructura al modelo propuesto.

CUADRO 2



Las modificaciones mencionadas todavía están en etapa de diseño. Los cambios administrativos con miras a crear un sistema nacional de protección a la infancia están muy ligados a la reforma legislativa, que aún no culmina.

III. EL PROGRAMA DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA⁸

La Red Local de Protección a la Infancia y Adolescencia propone un sistema local de servicios en las áreas de atención y prevención. Permite dar asistencia inmediata a requerimientos específicos de los niños y jóvenes en su ámbito geográfico, junto con el desarrollo de 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 formación⁹. El INAM inició este programa en 1997 y hasta el momento se han instalado 112 redes. Representan el 33% de los municipios existentes en Venezuela y abarcan 20 estados (de los 23 que constituyen la República)¹⁰.

Las redes se conciben como una política pública innovadora que intenta dar respuesta a los requerimientos de la Convención, y al nuevo paradigma de la protección integral. En este sentido, también responde a procesos internos del Estado venezolano (la participación y la descentralización). Cabe destacar que el principio de responsabilidad compartida entre la familia, la sociedad y el Estado trae como consecuencia la necesidad de adoptar un enfoque de acción participativo y descentralizado.

1. CARACTERÍSTICAS

1.1. Descentralización

Las redes se crean mediante un convenio suscrito entre el INAM y las alcaldías, dura un año fiscal y se puede renovar, previo acuerdo de las partes. A través de este mecanismo, la Alcaldía se compromete a generar planes locales de protección integral y defensa de los derechos del niño de su respectiva jurisdicción. Una de sus funciones básicas es conseguir la colaboración de los aliados estratégicos y coordinar sus programas. Por su parte, el INAM se compromete a orientar las actividades de las redes, prestar apoyo técnico y logístico y financiar su funcionamiento¹¹.

⁸ Los comentarios sobre el carácter positivo o negativo de las redes son de responsabilidad exclusiva de la autora.

⁹ El carácter inmediato de la atención es bastante relevante. Se fortalece por la dimensión local del programa, y permite diferenciarlo de las acciones tradicionales que requieren de procedimientos y gestiones que demoran la atención. La propuesta de acreditar a los beneficiarios de las redes apunta hacia la inmediatez de la atención.

¹⁰ Debido a la reciente implementación del programa, el INAM aún no cuenta con una evaluación. A raíz de esta limitación, el estudio no pretende evaluar los resultados del programa.

¹¹ En el capítulo III se profundiza el tema del financiamiento.

La prórroga del convenio depende de dos factores: la existencia de disponibilidad presupuestaria del Instituto y el común acuerdo entre las partes. Esto plantea un primer problema en el diseño del programa, la temporalidad preestablecida, ya que la Red puede desaparecer de un año a otro si se aduce alguna de las dos causas.

Las redes pretenden poner en práctica un nuevo paradigma que supone un cambio de actitud frente al tema de la infancia y compromete a distintos actores, proceso relativamente largo y complejo. El hecho de que las redes no sean una política institucionalizada, sino que dependan de la renovación anual de un convenio puede atentar contra el logro de esos objetivos. Además, se podría correr el riesgo de una asignación ineficiente de los recursos para proteger a la infancia, ya que una parte se usa para financiar un plan que puede terminar en un momento cercano, sin cumplir los objetivos básicos de su diseño.

Otro de los problemas es de carácter político. En Venezuela los alcaldes se eligen cada tres años. Un cambio de autoridad puede significar el término de la Red en su jurisdicción.

No obstante, autoridades del INAM afirman que ciertos aspectos relevantes avalan la opción de localizar la prestación de estos servicios en el ámbito municipal:

- Acercamiento de las estructuras del gobierno local a los usuarios.
- Posibilidad de identificar con mayor precisión las necesidades reales de la comunidad en materia de servicios.
- Creación de espacios de participación ciudadana en la gestión social.
- Coordinación directa de las acciones intersectoriales.
- Posibilidad para el seguimiento y evaluación de compromisos y acciones.

Si bien es válido reconocer las ventajas de la municipalización propuesta en las redes, nuestra crítica no apunta a la esencia de la descentralización, sino que a la modalidad del convenio anual. Es probable que los aciertos alcanzados con el proceso de descentralización hayan motivado al INAM a municipalizar la atención a través de las

redes. Sin embargo, ambos procesos tienen una diferencia radical en el diseño: su grado de institucionalización. En el caso de la descentralización fiscal, las transferencias al nivel intermedio son de carácter permanente.

1.2. Participación

En la Red Local participan como aliados estratégicos todos los sectores gubernamentales y no gubernamentales que puedan apoyar a los servicios de protección y atención. Asumen funciones de acuerdo a su misión, especialidad e intereses. La idea es crear un vínculo entre éstos y la población infanto-juvenil de su jurisdicción.

En el cuadro 3 se enumeran los actores y tareas que pretende involucrar la Red:

CUADRO 3: ALIADOS ESTRATÉGICOS DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

1.- SECTOR GUBERNAMENTAL	
ACTORES	FUNCIONES
Direcciones de Desarrollo Social	Provee recursos materiales y financieros en apoyo al nivel municipal. Integra las acciones de la Red a los planes de desarrollo del estado.
Asambleas legislativas	Proporciona apoyo político al dar viabilidad financiera a los proyectos propuestos en la Red Local.
Concejo Municipal	Da apoyo político a las acciones promovidas por la Red Local.
Alcaldía	Da apoyo político, administrativo y financiero para gastos específicos: materiales, remodelaciones y mantenimiento de locales. Genera ordenanzas prohibiendo la permanencia de menores de edad en las calles a partir de cierta hora.
Prefectura	Coordina acciones de vigilancia y prevención con los cuerpos policiales en centros nocturnos, salas de juego, centros comerciales.
Dirección de Extranjería	Asigna días especiales para tramitación de cédulas de identidad.
Ministerio de Sanidad y Asistencia Social	Consulta médica en los centros de salud.
Ministerio de la Familia	Inclusión sociolaboral de la población infanto-juvenil.
Ministerio de Educación	Reinserta al niño y adolescente en el sistema formal. Y/o crea aulas de nivelación.

2.- SECTOR GREMIAL	
ACTORES	FUNCIONES
Federaciones, sindicatos, colegio de profesionales y técnicos	Apoyo en las industrias y comercios para la inserción laboral de los jóvenes, a través de bolsas de trabajo. Incorporación de profesionales de las ciencias sociales como voluntarios en las acciones de capacitación (prevención) en escuelas, liceos, familias y comunidades.
3.- SECTOR IGLESIA	
ACTORES	FUNCIONES
Casas parroquiales, Pastoral, grupos pentecostales	Apoyo, mediante visitas domiciliarias, a las familias de los niños incorporados a la Red. Atención y apoyo directo a niños por áreas geográficas previamente concertados. Difusión de los derechos del niño, escuela para padres y otros contenidos de prevención en el ámbito comunitario, en áreas geográficas previamente concertadas. Conformación, entre feligreses, de la Red de Hogares Sustitutos. Creación del Club de Amigos.
4.- SECTOR COMUNIDADES Y FAMILIAS	
ACTORES	FUNCIONES
Juntas parroquiales, asociaciones de vecinos, grupos deportivos, grupos culturales, padres y representantes	Creación del Comité de Apoyo Comunitario, que tendría a su cargo alertar y/o denunciar de manera inmediata, situaciones que expongan a riesgo y peligro a los niños de la comunidad (drogas, explotación sexual, delincuencia, abandono, maltrato físico y moral, etc.) y promover acciones en defensa de los derechos del niño. Creación de la Red de Hogares Sustitutos a partir de la sensibilización y motivación de las familias de la comunidad.
5.- SECTOR NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	
ACTORES	FUNCIONES
Niños, niñas y adolescentes	Creación de clubes juveniles con participación de los niños y adolescentes sujetos a las acciones de la Red.

FUENTE: FOLLETO N° 1 SOBRE LAS REDES LOCALES, INAM.

Dada la cantidad y variedad de participantes, es esencial la coordinación para utilizar de manera eficiente los recursos que éstos aportan. Esta actividad la realiza la Unidad Local de Protección Integral, ULPI, al mantener contacto directo y permanente con los aliados estratégicos. Además, organiza jornadas semestrales de evaluación de la gestión de la Red. Uno de los puntos claves es la revisión de las acciones realizadas por los participantes.

1.3. Protección integral

Las acciones que ejecuta la Red parten por reconocer que todos los niños y adolescentes son sujetos de plenos derechos, sin discriminación alguna. Para garantizar su cumplimiento, integra servicios de atención y prevención en las áreas de salud, nutrición, educación, legal, sociofamiliar, formación laboral, recreación, cultura y deportes. También vela por el cumplimiento de aquellos derechos que reafirman la condición del niño como persona libre y responsable. Al conjugarse en forma integral en la Red los servicios de atención y prevención, dan lugar a la protección de la población infanto-juvenil.

a. Servicio de Atención: Brinda atención inmediata y permanente a los niños y adolescentes en situación de peligro, localizados en áreas geográficas identificadas como zonas de riesgo dentro del municipio. Con el objetivo de cumplir con el nuevo paradigma de la protección integral, se privilegia la atención en medio abierto y lo más parecida posible al ámbito familiar. Igualmente, se reconoce la necesidad de escuchar la opinión de los niños y adolescentes afectados en torno a la modalidad de atención que se les ofrecerá.

Para orientar mejor las acciones y focalizar los recursos, el Servicio de Atención opera sobre la base de subsistemas, concebidos a partir de las necesidades específicas de la población objetivo:

- Niños y adolescentes trabajadores o en explotación laboral.
- Niños y adolescentes en mendicidad y deambulismo (niños de la calle).
- Niños y adolescentes en situación de explotación sexual.

- Niños y adolescentes en situación de consumo de drogas ¹².

El servicio de atención se apoya en tres estrategias de acción que permiten dar respuestas a los problemas detectados en cada uno de los subsistemas:

Atención Integral Ambulatoria

Atiende a la población infanto-juvenil en situación de riesgo para vincularla a actividades de nivelación escolar, apoyo legal, capacitación y organización laboral, salud y nutrición, recreación y atención médica, junto con acciones de orientación y apoyo familiar. A esta atención se incorporan los niños con "contención familiar", es decir, cuyas familias reúnen un mínimo de factores protectores que garantice el bienestar y sano desarrollo sico-socio-afectivo de sus miembros.

Atención en residencias provisionales

Focalizada en la población infanto-juvenil que carece de vínculos familiares. El propósito es brindar protección y rescatar hábitos de convivencia que le permitan integrarse con éxito a nuevos espacios sociales. Esta estrategia no significa privación de libertad, ya que se busca un ingreso voluntario y temporal de los niños y adolescentes a las residencias para luego privilegiar la reinserción familiar. Si ésta no es posible, se buscan otras soluciones en conjunto con los niños y adolescentes afectados, mediante las modalidades de la Red de Reinserción Social Familiar.

Atención a través de la Red de Reinserción Social-Familiar

Conjunto de modalidades de atención, públicas y privadas que existe en el ámbito local, regional y nacional, como colocaciones familiares, comunidades terapéuticas para el tratamiento de farmacodependencia, casas hogares, casas talleres, residencias juveniles, hogares sustitutos y otros. Sobre la base de un sistema de referencia basado en acuerdos con estas modalidades, y con la participación de la población afectada, se ubican los casos que no tienen contención familiar. El objetivo es que en el menor tiempo posible -y según los procedimientos legales vigentes- puedan ser acogidos en una familia.

¹² Los niños y adolescentes infractores de ley continuarán siendo atendidos a través de la red institucional del INAM, ya que dicho tratamiento es mucho más específico y complejo.

b. Servicio de Prevención

Está dirigido a promover acciones proactivas para fortalecer conductas y actitudes, personales y comunitarias, que prevengan la aparición de problemas que afectan a los niños y adolescentes. Promueve la intersectorialidad y la participación activa de la sociedad civil.

De los servicios que presta la Red, éste es el más novedoso ya que las acciones tradicionales hacia la infancia se han centrado en la atención y no en la protección. Esta última requiere de un esfuerzo sostenido y de largo plazo, ya que supone concientizar a la sociedad sobre los derechos de los niños, y sobre su propia responsabilidad.

Las estrategias de acción diseñadas en esta área son:

- Campañas educativas de prevención dirigidas a instituciones escolares, familiares y comunidades, donde se destaca el tema de la defensa de los derechos del niño.
- Banco de materiales divulgativos en el área de prevención.
- Organización de comités de apoyo comunitario encargados de organizar los hogares sustitutos en el ámbito comunitario, diseñar actividades para el uso eficiente del tiempo libre, formar escuelas para padres y constituir el comité de recepción de denuncias.
- Formación del Club de Amigos o Padrinos. Se identifican grupos o asociaciones que se conviertan en padrinos o amigos de los niños incorporados a la Red, y que les den apoyo, mediante becas, orientación a las familias, celebración de cumpleaños, fiesta de Navidad, etc.
- Capacitación a los cuerpos policiales y de seguridad, para sensibilizarlos en torno al papel que pueden jugar en la prevención de situaciones de riesgo y peligro para los niños, así como instruirlos en la forma en que deben tratarlos.
- Organización de centros permanentes de vigilancia y recepción de denuncias. Esta acción está encaminada a vigilar y controlar aquellas zonas de riesgo dentro del municipio, para bloquear la capacidad de movimiento de las redes clandestinas de enganche y captación de menores (drogas y explotación sexual).

1.4. Estructura administrativa

La Red Local tiene su base administrativa en la Unidad Local de Protección Integral (ULPI). Es una instancia técnico-operativa encargada del control de la gestión de los servicios de prevención y atención de la Red. Está adscrita a la Dirección de Bienestar Social de cada Alcaldía, o de otra instancia que el gobierno local considere conveniente para viabilizar su funcionamiento.

Las unidades tienen su sede en los Centros de Atención Comunitaria (CAC) del INAM, ubicados en el ámbito geográfico del municipio, y cedidos en comodato a las alcaldías. En los municipios donde no exista esta infraestructura, las alcaldías podrán ceder una oficina para ese propósito. La ventaja que ofrece esta modalidad es que la infraestructura que requiere la Red no implica un costo. Sin embargo, puede generar algún tipo de conflicto entre las instancias involucradas el estar adscrita al INAM y funcionar físicamente en la Alcaldía. Además, la actuación de los CAC no necesariamente está adecuada al nuevo paradigma que manejan las redes, lo que puede incidir en forma negativa en la imagen que las redes quieren ofrecer, en especial hacia los aliados estratégicos.

Básicamente, la ULPI lleva un registro cuantitativo y cualitativo de la población infante-juvenil de las áreas de riesgo dentro del municipio. Recopila y actualiza datos esenciales para el funcionamiento de la Red (ubicar y concertar aliados estratégicos), aprovecha los recursos existentes en el ámbito local y coordina la actuación de los aliados. También se encarga de recibir las denuncias y los casos de niños y adolescentes que requieren atención, controla y hace seguimiento a los niños incorporados a la Red, y procesa los ingresos, egresos y traslados de niños sujetos de protección dentro del municipio, en coordinación con la Seccional del INAM o con su servicio descentralizado.

La ULPI está formada por un Coordinador Operativo, dos trabajadores sociales (facilitadores de los servicios de prevención y atención), agentes de ayuda juvenil o educadores de la calle, y algunos de los aliados estratégicos necesarios para el trabajo derivado de los servicios de atención y prevención.

Esta conformación permite ahorrar recursos, ya que no se necesita incorporar nuevos funcionarios. Sin embargo, presenta algunos problemas como la indefinición del ente que nombra a los integrantes. Es decir, al permitirse a las instituciones involucradas decidir quién ocupará los cargos de la ULPI pueden presentarse conflictos de intereses. Además, al estar los responsables de la Unidad vinculados con la Alcaldía o el INAM, pueden no estar preparados para ejercer las acciones y actitudes que requiere el nuevo paradigma de protección integral.

El equipo mencionado es responsable de los procesos de gestión, según su nivel de responsabilidad, y hay acciones permanentes de evaluación, control y mejoramiento de las actividades y programas. Dentro de la ULPI se destacan los siguientes procesos de gestión:

- Promoción de las acciones de la Red Local para motivar el compromiso colectivo con el tema de la infancia.
- Diagnóstico de los problemas de niños y adolescentes en riesgo social.
- Programación de las acciones orientadas a la atención y protección de la población objetivo.
- Capacitación en la acción y para la acción de los promotores y aliados.
- Coordinación de acciones, personas y recursos para ejecutar la programación.
- Atención de niños y adolescentes, de acuerdo a demandas detectadas.
- Supervisión de todos los procesos para la toma de decisiones oportunas.
- Seguimiento del curso de las decisiones.
- Evaluación de logros y obstáculos para el mejoramiento continuo.

Gran parte de los procesos señalados se ejecutan gracias al Sistema de Información de la Red Local, que permite a la ULPI contar con datos precisos acerca de la población objetivo, los aliados estratégicos, las demandas de servicio, o los aciertos y fracasos de su gestión. Paralelamente la ULPI se encarga de registrar el desarrollo de tres categorías para evaluar la gestión:

- **Atención.** Asistencia de niños incorporados en la Red en las diferentes áreas.

- **Organización.** Registra los esfuerzos de participación de los aliados estratégicos.
- **Prevención.** Conjuga las estrategias comunicacionales de carácter preventivo neradas a través de la Red.

Estos indicadores de gestión se operacionalizan de la siguiente forma:

CUADRO 4

1.- ATENCIÓN	
VARIABLES	INDICADORES
Atención legal	Tramitación Partida de Nacimiento. Tramitación Cédula de Identidad.
Salud / nutrición	Consultas médico-odontológicas. Tratamiento médico por enfermedad. Tratamiento médico por accidente. Tratamiento médico por farmacodependencia. Alimentación.
Laboral	Acreditación ("carnetización"). Colocación en puestos de trabajo. Organización de microempresas.
Educativa	Aulas de nivelación. Educación formal. Capacitación para el trabajo.
Recreativa, cultural y deportiva	Actividades recreativo-culturales. Actividades deportivas.
Sociofamiliar	Derivados residencia provisional. Derivados hogares sustitutos. Visitas familiares. Charlas de desarrollo personal. Charlas de desarrollo familiar.
2.- ORGANIZACIÓN	
VARIABLES	INDICADORES
Aliados estratégicos	Personas incorporadas. Organizaciones gubernamentales incorporadas. ONG incorporadas (sector lucrativo y no lucrativo).

3.- PREVENCIÓN	
VARIABLES	INDICADORES
Divulgación	Materiales impresos y audiovisuales editados y distribuidos. Eventos divulgativos realizados (campañas, charlas, talleres, reuniones, foros).
Servicios	Comités de vigilancia. Comités de apoyo en parroquias y barrios. Promulgación de ordenanzas municipales. Club de amigos o padrinos. Centros para el uso positivo del tiempo libre (hogares comunitarios). Escuela para padres.

FUENTE: FOLLETO N° 3 DE LAS REDES LOCALES. INAM.

1.5. Financiamiento

El INAM asume casi la totalidad de los gastos de la implementación y desarrollo de la Red Local. Este transfiere recursos a la Alcaldía para que los utilice la ULPI. El financiamiento contempla dos etapas, la instalación, y los gastos de funcionamiento (que varían si la Red funciona en los CAC o no). También se contempla la asignación de recursos para becarios de la Red. El control presupuestario es ejecutado por el Instituto.

CUADRO 5: COSTOS QUE ASUME EL INAM (por transferencias a la Alcaldía)

COSTO DE INSTALACIÓN		Bs. 3.000.000 (US\$ 5.263)
COSTOS DE FUNCIONAMIENTO	COSTO MENSUAL	COSTO ANUAL
Sin CAC	Bs. 380.000 (US\$ 666)	4.560.000 (US\$.000)
Con CAC	Bs. 420.000 (US\$ 736)	5.560.000 (US\$ 8.842)
Costo unitario anual de una Red Local (incluye instalación y funcionamiento)		
Sin CAC		Bs. 7.560.000 (US\$ 13.263)
Con CAC		Bs. 8.040.000 (US\$ 14.105)
Costo de instalación de las 112 redes vigentes		Bs. 336.000.000 (US\$ 589.473)
Costo de funcionamiento anual de 112 redes locales		Bs. 522.240.000 (US\$ 916.210)
88 redes locales sin CAC		Bs. 401.280.000 (US\$ 704.000)
24 redes locales con CAC		Bs. 120.960.000 (US\$ 212.210)

Además, el INAM aporta a la Alcaldía 720 mil bolívares (US\$ mil 263) para cancelar la suma de 30 mil bolívares mensuales (US\$ 53 dólares), a cada uno de los cuatro becarios que participen en las acciones de la ULPI durante la vigencia del convenio.

Por su parte, la Alcaldía asume los gastos de conservación, remodelación, reparación, mantenimiento y vigilancia de la planta física donde funciona la ULPI. También asume los gastos de los servicios básicos derivados de la operación de la Unidad ¹³.

En materia de control, el convenio firmado entre el INAM y la Alcaldía establece que el primero tiene la facultad de controlar el uso de los recursos que aporta. Asimismo, la Alcaldía se compromete a mantener la transferencia en una cuenta bancaria independiente, mientras no se haya ejecutado. Si se generan intereses, deben ser utilizados para gastos de fortalecimiento del programa y la Alcaldía rinde cuenta de su uso al INAM.

La Alcaldía debe presentar al INAM un informe trimestral sobre la ejecución física y financiera de los recursos transferidos, con los soportes respectivos. Estos trámites se realizan a través de la Dirección Seccional del respectivo estado. Por su parte, el INAM se reserva el derecho de supervisar y auditar, en cualquier momento, la ejecución de los aportes transferidos. También puede evaluar y hacer seguimiento al impacto de las acciones desarrolladas por las redes en su jurisdicción.

Como puede observarse, el financiamiento de las redes es de responsabilidad básica del INAM. Hasta el momento no existen otras fuentes alternativas (aportes financieros del sector privado o de fundaciones y organizaciones sin fines de lucro). En este sentido, y ya que representa un desembolso relativamente importante, resulta necesario institucionalizar el programa y superar su carácter de convenio anual, en parte para garantizar la obtención de resultados óptimos a largo plazo tras la inversión realizada.

El financiamiento y control de los recursos aportados incluye instancias intermedias entre el INAM y la Red Local: la Alcaldía (por ser la institución de adscripción) y la Dirección Seccional (para las acciones de control). Esto podría generar retrasos en su asignación y control, debido a todos los pasos que hay que cumplir en el INAM para tal tarea.

¹³ *Hasta ahora no se ha contabilizado el promedio de recursos que las alcaldías aportan por este concepto.*

IV. LAS REDES LOCALES DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA INNOVADORA

A lo largo del estudio se ha afirmado que las redes locales constituyen una política pública innovadora en el área de atención a la infancia en Venezuela. Este carácter se desprende de la adopción del nuevo paradigma de protección integral (con las implicaciones de diseño ya revisadas), y de las características de elaboración, implementación y gestión que difieren de las utilizadas en los programas tradicionales del INAM.

Para precisar las principales diferencias existentes entre los planes implementados con anterioridad y las redes locales, se presenta un cuadro comparativo ¹⁴:

CUADRO 6: DIFERENCIAS ENTRE PROGRAMAS TRADICIONALES Y REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

PROGRAMAS TRADICIONALES	REDES LOCALES
Programas separados de atención y prevención.	Protección integral al conjugar acciones de atención y prevención.
El tema que prevalece detrás de las acciones ejecutadas se refiere a la atención. Se supone que existe una deficiencia que se debe cubrir.	El tema que prevalece es la protección, entendida como el proceso de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños. Se busca crear y desarrollar un estado adecuado para tal fin.
Los beneficiarios pertenecen a la población infanto-juvenil en situación de riesgo social, debido a la pobreza, desintegración familiar y abandono.	Toda la población infanto-juvenil es beneficiaria de los servicios que prestan las redes. Aunque los servicios precisos de atención están más dirigidos a los niños y adolescentes que presentan algún tipo de carencia o dificultad.
La atención prestada a la infancia es sectorial, ya que cada instancia gubernamental trabaja relativamente aislada en su área, y presta apoyo a otros entes públicos en forma ocasional.	Todos los sectores e instituciones aportan sus esfuerzos y recursos, según su misión y especialidad, actuando en forma coordinada en un proyecto común.
El Estado tiene prácticamente la única responsabilidad por la atención de la infancia y adolescencia. Se genera un modelo de atención eminentemente estatal.	Establece mecanismos de participación y responsabilidad de la sociedad civil en la planificación y ejecución de los proyectos de protección integral. Incluso privilegia la participación de la propia población objetivo.

¹⁴ Describir cada uno de los programas del INAM escapa a los objetivos del trabajo. Por ello se establecerán las características comunes y que permiten la comparación. No se seleccionó un plan en particular, ya que todos definen una forma de atender a la infancia, distinta a la planteada por las redes.

Su diseño e implementación obedecen a directrices, políticas y recursos definidos desde el nivel central, sin atender, necesariamente a las demandas específicas de cada localidad.	Transfiere y distribuye recursos y poder de decisión a los diversos sectores sociales gubernamentales y no gubernamentales que se encuentran en el nivel local. Se generan planes que responden a la realidad particular de cada municipio.
Los procedimientos de implementación son relativamente rápidos (sin prever diagnóstico previos ni ubicar recursos alternativos) y estandarizados - para todos los estados- desde el nivel nacional, según parámetros previamente establecidos.	El procedimiento de implementación es complejo y particular a cada municipio (se concreta a través de fases interconectadas que van desde el diagnóstico, la planificación, hasta llegar al seguimiento y mejoramiento continuo).
La rendición de la ejecución es anual y responde a peticiones realizadas desde el nivel nacional, según los requerimientos de información que éste tiene.	La rendición de la ejecución responde al Sistema de Información que contiene la Red, el que contempla evaluación y control constante de la gestión. Se incluye como novedad, el diseño de indicadores de gestión previos a la implementación.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

V. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS REDES LOCALES DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luego de haber revisado las principales características de las redes, en este capítulo se precisan los alcances y limitaciones que hasta el momento presenta su diseño, como respuesta a las exigencias de la Convención. Para ello se utilizará el modelo FODA.

1. FORTALEZAS.

a) La implementación del programa es precedida de una campaña de información y sensibilización hacia las alcaldías. Esta pretende explicar la importancia de la Red, su forma de funcionamiento y su vinculación con la defensa de los derechos del niño. La adopción del programa es una decisión de la Alcaldía, hecho que la transforma en un actor relevante.

b) Aunque es un programa que funciona en forma descentralizada, no presenta los tradicionales problemas que enfrenta la transferencia de los servicios de atención al menor (traspaso del personal y de bienes, acuerdos con los sindicatos, pagos de pasivos laborales, entre otros). Esta ventaja se deriva de concebir a las redes como descentralizadas desde su origen.

c) Contempla modalidades de gestión orientadas a percibir de manera constante las demandas del público objetivo, los recursos con que cuenta y los aciertos y errores de su funcionamiento (mejoramiento continuo de los servicios ofrecidos).

d) A partir de los registros constantes de la población infanto-juvenil de su localidad, la Red puede comenzar a superar la deficitaria información que existe en el país. En este sentido, puede servir de insumo para implementar otros programas del INAM, como el Sistema Estadístico de Información Institucional y el Sistema Nacional de Información sobre la Situación Social de la Infancia.

e) El carácter local puede fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y regionales para atender la problemática de la infancia.

f) Daría pie para generar experiencias exitosas en el área de la implementación del nuevo paradigma de protección integral, que pueden ser extrapoladas a otros programas de protección a la infancia y así fortalecer la aplicación de la Convención.

2. DEBILIDADES.

a) El carácter anual del convenio que sustenta la existencia de la Red Local podría entorpecer el logro de objetivos positivos y permanentes, al atender contra la continuidad del programa. La renovación del convenio depende de la disponibilidad presupuestaria del INAM y del acuerdo mutuo de las partes, lo que genera una inestabilidad grave para las redes. Al no estar institucionalizadas, quedan a merced de algunas decisiones personales (no necesariamente vinculadas con el bienestar de la infancia).

b) El carácter anual puede perjudicar la participación de los aliados estratégicos. Estos pueden percibir que sus acciones no generarán resultados, al depender de una posible suspensión de la Red al término del año fiscal.

c) Un riesgo para el éxito del programa puede ser el que los funcionarios básicos de la ULPI pertenezcan al INAM o a la Alcaldía. Ellos podrían estar acostumbrados a trabajar bajo el anterior paradigma y/o transmitir a la Unidad algunas características de la cultura organizacional de sus instituciones de origen, y que atenten contra el adecuado funcionamiento de la Red Local.

d) Gran parte del financiamiento es aportado por el INAM. Dado que la prórroga del convenio depende, en parte, de la disponibilidad presupuestaria del Instituto, dicha fuente se hace insuficiente y es necesario ubicar otras alternativas que permitan la permanencia del programa. Además, este tipo de financiamiento es el que tradicionalmente ha utilizado la institución nacional para sufragar los gastos de sus planes. Debido al carácter innovador que pretenden tener las redes, sería necesario innovar también en esta área.

e) El hecho de que parte importante de las redes funcione en conjunto con otros programas tradicionales en un mismo local, puede incidir negativamente en las nuevas formas de gestión y en la filosofía propuesta.

f) La mayoría de los indicadores de gestión que existe en las redes es de carácter cuantitativo y queda al margen su evaluación cualitativa. Se percibe ausencia de indicadores que permitan evaluar el desempeño de los funcionarios de la ULPI. Además, no se estipulan las consecuencias de una buena o mala gestión.

3. OPORTUNIDADES.

a) Es necesario aprovechar el apoyo que brinda Unicef a las experiencias que dan respuesta a las exigencias de la Convención. En este sentido, es preciso mantener el respaldo que esta institución ha brindado al programa de redes locales, a través del cofinanciamiento de los materiales y campañas de divulgación.

b) Dado el carácter descentralizado de las redes locales, se puede aprovechar la imagen positiva alcanzada por aquellos estados que descentralizaron el servicio de atención a la infancia. Del análisis de dicho proceso, el INAM podría detectar algunos principios que deben ser seguidos o evitados para el éxito de las redes.

c) La existencia de experiencias previas de participación de la sociedad civil en algunos programas del INAM podría evitar problemas y multiplicar éxitos. Se podrían utilizar como ejemplos en la invitación realizada a los aliados estratégicos para que se integren a la Red.

d) Aprovechar la vigencia en Venezuela de temas de reforma del Estado como la descentralización y la participación, vinculados con el funcionamiento de las redes.

4. AMENAZAS.

a) Las acciones de la Red pueden coincidir con actividades de las direcciones seccionales, ya que éstas últimas desarrollan planes regionales y locales para la atención de la población infanto-juvenil.

b) Al existir una constante relación entre la ULPI y la Dirección Seccional respectiva, se puede dar el caso de que el Alcalde y el Director Seccional pertenezcan a tendencias partidistas distintas. Ello puede retrasar y entorpecer la gestión de las redes. Esta afirmación se deriva de la marcada existencia de preferencias partidistas en las direcciones seccionales, así como del poder que poseen los sindicatos (afiliados a distintos partidos).

c) La sociedad tiene una negativa imagen del INAM, debido a la recurrente presencia de niños abandonados en las calles y las constantes fugas y motines en los centros de atención. Este fenómeno podría desincentivar la participación de los aliados estratégicos.

d) En la gestión del INAM se ha percibido una actitud de desconfianza hacia actores tradicionales que coparticipan en la atención a la infancia (jueces, procuradores de menores, policías, periodistas). Esta debe ser corregida para captar su apoyo hacia la Red Local.

e) Es notorio el desencuentro de los jueces y procuradores de menores con el INAM. Este elemento puede perturbar la materialización de la nueva filosofía de atención propuesta por las redes. La colaboración de estos actores es esencial para superar el tradicional paradigma de situación irregular que tanto poder le ha adjudicado a la figura del Juez de Menores.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez analizadas las redes locales de protección a la infancia y adolescencia, se concluye que su diseño e implementación intenta dar respuesta a las exigencias de la Convención, y al nuevo paradigma de protección integral. Dicho propósito pretende alcanzarse al combinar principios de descentralización, participación e integralidad de servicios. Sin embargo, el logro de su definición como sistema local de servicios de protección a la infancia y adolescencia, debe considerar algunas de las recomendaciones que a continuación se proponen:

a) Hay que institucionalizar las redes, superando su carácter de convenio anual entre la Alcaldía y el INAM, para asegurar el logro de objetivos de mediano y largo plazo. Al mantener su duración anual con posibilidad de prórroga, se podrían estar asignando recursos sin la garantía de obtener resultados significativos. Una de las formas de institucionalización podría ser mantener la forma de convenio entre ambas instituciones, sin un período determinado de duración, o sujeto al logro de objetivos de corto y mediano plazo.

b) La Red intenta impulsar una nueva forma de concebir a la infancia y su protección. Para ello es prioritario contar con personal adecuado y consciente del nuevo paradigma, y la selección de los funcionarios de la ULPI es un tema central. Es necesario revisar la conveniencia de que sea personal que pertenezca al INAM y/o a la Alcaldía. Si bien esta modalidad permite ahorrar recursos, podría limitar el éxito de las redes. La resolución de este posible problema supone revisar la selección de los funcionarios, junto con implementar un adecuado seguimiento de sus acciones y una formación permanente.

c) En parte, el adecuado funcionamiento de las redes depende de sus relaciones con el INAM. Para apoyar su gestión, resulta necesario que al interior del Instituto se reconozca la importancia de este nuevo programa, y se agilicen y faciliten los procedimientos vinculados con las actividades que realiza el sistema local de servicios.

d) Un tema a revisar es el financiamiento, ya que el carácter innovador que pretenden tener las redes debería superar el aporte exclusivo del INAM. Al establecer formas alternativas de sufragar gastos, se superaría la limitación de su permanencia impuesta por la disponibilidad presupuestaria del Instituto. Además, permitiría innovar en la generación de nuevas fuentes de recursos como subvenciones del sector privado (al proveer alimentos, vestido, útiles escolares, servicios de recreación), o la venta de artículos realizados por los mismos niños, entre otros.

e) El éxito de las redes requiere de la participación de distintas formas de organización de la sociedad civil. Esta tiene una mala imagen de la gestión del INAM, por lo que resulta necesario convencerla de que el programa es una nueva oportunidad para la adecuada protección de todos los niños y adolescentes, y que intenta superar los errores tradicionales.

f) En los incentivos que se deben ofrecer a los potenciales aliados estratégicos para que se involucren, hay que destacar que su participación representa una inversión para obtener futuros ciudadanos respetuosos de la convivencia social y, por ende, la posibilidad de convivir con menos delincuentes y desadaptados.

g) Los medios de comunicación deben ser aliados del INAM en esta nueva experiencia. Al comprometerse a transmitir los logros positivos de la gestión del programa, al igual que de otros que maneja la institución, contribuyen a mejorar la imagen que tiene la sociedad del Instituto. Así se facilitaría la participación ciudadana en las redes. La mencionada contribución también debe referirse a la difusión de los derechos de los niños para impulsar el cambio cultural que implica el nuevo paradigma de protección a la infancia y adolescencia.

h) Dado el carácter intersectorial de las redes, hay que vincularlas, junto con la ULPI, a las distintas direcciones y servicios de la Alcaldía con el objetivo de potenciar recursos, agilizar procedimientos y mejorar resultados.

i) Las redes locales necesitan mantener un contacto permanente con las distintas instituciones de las que dependen. En un futuro cercano, sería necesario considerar la implementación de una red informática entre ellas, el INAM Nacional, las direcciones seccionales y los aliados estratégicos. Esta facilitaría la comunicación y el traspaso de información pertinente, como datos de la población objetivo, demandas por servicio, petición de insumos y resultados obtenidos.

j) Es necesario complementar los indicadores de gestión cuantitativos con indicadores cualitativos para obtener una visión integral del funcionamiento del programa. Para ello podría recurrirse a instrumentos como encuestas aplicadas en forma periódica al público objetivo y a los aliados estratégicos.

k) Es necesario mantener una supervisión constante del desempeño de los funcionarios de la ULPI. Para ello se podría utilizar la percepción de los usuarios de las redes y de los aliados estratégicos. Igualmente, para evaluar el impacto de los resultados de cada Red Local, podrían compararse los variados efectos producidos por cada una de ellas, con las salvedades propias de cada realidad local. Así, podrían multiplicarse experiencias positivas y evitar la persistencia de errores.

l) Todo lo anterior debe complementarse con el diseño de correcciones aplicadas tras conocerse los resultados arrojados por los indicadores. De esta manera, los participantes de la Red percibirán la importancia y el impacto de la evaluación.

m) Las redes, al dar respuesta a las exigencias de la Convención, reconocen a todos los niños y adolescentes como sujetos de derecho, sin discriminación alguna. En este sentido, es necesario revisar y superar la inexistencia de servicios de atención para la población infanto-juvenil enferma de SIDA. Este requerimiento es urgente, si se considera la existencia de niños abandonados que padecen dicho mal y que han ingresado a los servicios del INAM sin existir una orientación clara para su atención.

n) La tendencia a reconocer la existencia de un nuevo paradigma en la concepción y protección de la infancia y adolescencia, es un esfuerzo constante, complejo e integral del que las redes son sólo una parte. El éxito de las mismas, y del modelo de protección integral, requiere acompañar esta forma de gestión con reformas legislativas, administrativas, culturales y programáticas.

o) Como ya se mencionó, la evaluación de los resultados del funcionamiento de las redes escapa del alcance del presente estudio, debido a lo reciente de su implementación y a la inexistencia de evaluaciones. Sin embargo, se plantea la necesidad de revisar detalladamente en un plazo aproximado de dos años los alcances y limitaciones presentadas por las redes para determinar la pertinencia de mantener o reformar el programa.

VII. BIBLIOGRAFIA

- COPRE (1994). *Reforma de las instituciones de gobierno*. Caracas.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS del Ministerio de Hacienda de Chile (1996). *Modernización de la gestión pública*, Santiago, Dolmen Ediciones.
- GARCÍA MÉNDEZ, EMILIO (1994). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: De la situación irregular a la protección integral*. Ediciones Forum Pacis, Bogotá.
- INAM. (1997) *Addendum al Informe de Venezuela sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño. Aspectos relacionados con la protección de la infancia y adolescencia*. Caracas.
- INAM (1997). *Folletos sobre las redes locales de protección a la infancia y adolescencia*.
- INAM. (1997). *Encuesta del niño trabajador* (Segundo semestre de 1996).Caracas.
- INAM (1997). *Memoria y Cuenta*. Caracas.
- PEÑA, CARLOS. *La Convención de Derechos del Niño. El contexto de la infancia en la Región. Aspectos dogmáticos de la Convención*. Apuntes del Postítulo en Infancia y Políticas Públicas. Universidad Diego Portales.
- UNICEF (1994). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Caracas.
- UNICEF (1996). *Estado mundial de la infancia*. Ginebra.
- UNICEF (1997). *Estado mundial de la infancia*. Ginebra.

Artículos de revistas y compilaciones

- BARATTA, ALESSANDRO (1988). "Infancia y democracia". En: *Infancia, ley y democracia en América Latina (Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1990-1998)*. Editorial Temis-Ediciones de Palma, Bogotá.
- BAZÁN, JUAN ENRIQUE (1995). "La Convención de los Derechos del Niño. Historia y análisis". En: *IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia. Tiempo de derechos: La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y las políticas públicas*. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, Género y Generacionales, La Paz, Bolivia.

- CILLERO BRUÑOL, MIGUEL (1997). "Infancia, autonomía y derechos: Una cuestión de principios". En *Revista Infancia*. Nº 234, Instituto Interamericano del Niño, Montevideo.
- CILLERO BRUÑOL, MIGUEL (1998). "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño". En *Infancia, ley y democracia en América Latina (Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Sobre los Derechos del Niño, 1990-1998)*. Editorial Temis-Ediciones de Palma, Bogotá.
- CORTÉS, J. ENRIQUE (1994). "Desarrollo de los sistemas de atención a la infancia en Chile". *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*. Instituto Interamericano del Niño.
- DÁVALOS, GUILLERMO (1996). "Análisis de las políticas actuales referidas a la infancia y adolescencia en Bolivia". En: *Respetamos nuestros derechos*. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, Género y Generacionales, La Paz, Bolivia.
- GARCÍA MÉNDEZ, EMILIO (1995). "La Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y las políticas públicas". En *IV Seminario Latinoamericano sobre la Niñez y adolescencia. Tiempo de derechos: La Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y las políticas públicas*. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, Género y Generacionales, La Paz, Bolivia.
- GÓMEZ COSTA, ANTONIO C. (1995). "Futuro de las políticas públicas para la infancia en América Latina". En *IV Seminario Latinoamericano sobre la Niñez y adolescencia. Tiempo de derechos: La Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y las políticas públicas*. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, Género y Generacionales, La Paz, Bolivia.
- ROCCA SERRANO, ELIANA (1996). "Derecho de menores vs. derecho de los niños y adolescentes: ¿Nueva rama del derecho? "En I Curso de Especialización en Derecho de la Infancia y Adolescencia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, Género y Generacionales. La Paz, Bolivia.

- SANTOS, THAMARA Y ORTEGA LOURDES (1992). "Evolución de la legislación de la infancia/adolescencia en Venezuela (1939-1990)." En: *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. Editorial Galerna, Buenos Aires.
- SÊDA, EDSON (1992). "Evolución del derecho brasileño del niño y del adolescente". En: *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. Editorial Galerna, Buenos Aires.
- SÊDA, EDSON (1996). "El cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en Latinoamérica. Breves observaciones, comentarios y sugerencias sobre su aplicación en Bolivia". En: *Respetar nuestros derechos*. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, Género y Generacionales, La Paz, Bolivia.
- PILOTTI, FRANCISCO (1991). "Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño: su impacto en las políticas sociales en América Latina". En: *Ser niño en América Latina, de las necesidades a los derechos*. Editorial Galerna, Buenos Aires.
- PILOTTI, FRANCISCO (1994). "Crisis y perspectivas del Sistema de Bienestar Infantil en América Latina." En: *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*. Instituto Interamericano del Niño, Montevideo.