



SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD
Organizado conjuntamente con UNICEF - Oficina
Regional para las Américas
Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971



LA EXPERIENCIA VENEZOLANA EN MATERIA DE POLITICA Y PLANIFICACION
SOCIAL PARA LA INFANCIA Y LA JUVENTUD *

* Documento presentado por la Dirección de Planificación Social y Cultural de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, Caracas, Venezuela.

LA EXPERIENCIA VENEZOLANA EN MATERIA DE POLITICA Y PLANIFICACION SOCIAL PARA LA INFANCIA Y LA JUVENTUD

I. INTRODUCCION

En el año 1960, fecha de aparición del primer plan de desarrollo, la Planificación Social se limita a los sectores: educación, vivienda y salud, con una mención al problema de los recursos humanos y una descripción de los programas específicos relacionados con la infancia y juventud, en el marco de referencia de la defensa social. Asimismo a partir del Plan 1964-67, se incorpora un capítulo de desarrollo de la comunidad como técnica capaz de generar participación.

Al igual que todos los planes elaborados para la época, el tratamiento de lo social se hace en forma casi marginal, puesto que se asume implícitamente que todo el esfuerzo del plan de desarrollo redundará en un mayor bienestar para toda la población involucrada; tal como lo expresa el documento central de nuestro aporte, la realidad demuestra la imposibilidad de sostener ese planteamiento. De allí que en el IV Plan de la Nación se haya tratado de enfocar el problema del desarrollo social de una manera más global.

II. LA POLITICA SOCIAL EN EL IV PLAN DE LA NACION (1970-74)

La concepción de "desarrollo" que sirve de marco de referencia al IV Plan de la Nación trasciende la simple aceleración de las tasas de crecimiento del producto, para abarcar el conjunto de fenómenos sociales involucrados en la transformación y el desarrollo de la economía, la cultura, el ordenamiento social, las instituciones políticas y la estructura socio-geográfica. Esta concepción implica que tanto el crecimiento económico como el progreso social constituyen variables interdependientes de un mismo proceso de naturaleza social: el desarrollo; por lo tanto carecería de sentido hablar de la política social, como la contrapartida de la política económica o concebirla como una actividad paralela independiente.

/En este

En este contexto la "política social" no puede ser otra cosa que la compatibilización de los objetivos y medios de la economía con los requerimientos y aspiraciones de la sociedad y la promoción y orientación de un comportamiento social acorde con los esfuerzos y limitaciones implícitos en toda expansión del proceso productivo.

Estos planteamientos se fundamentan y adquieren plena validez cuando se confrontan con un análisis del proceso venezolano de desarrollo socioeconómico y de sus principales puntos críticos entre los cuales destacan:

a) La creciente marginalidad social y económica de vastos sectores de la población que se genera básicamente por la falta de un empleo productivo y de un adecuado sistema de distribución del ingreso así como también por las crónicas limitaciones institucionales y operativas de los sectores público y privado para manejar los problemas sociales, para organizar los servicios y obtener un adecuado rendimiento de los recursos disponibles.

b) Las rigideces del patrón de industrialización que configuran un modelo de desarrollo cuya dinámica es insuficiente para incorporar a una tasa satisfactoria y a toda la población a los procesos de creación y distribución de la riqueza. Estos fenómenos tienen repercusiones adversas en el plano social ya que contribuyen a incrementar la marginalidad, a concentrar el ingreso y a estrechar el espacio económico y social.

c) La no participación de amplios sectores sociales en la vida nacional, en los círculos de poder y en los procesos de toma de decisiones que contribuyen también a afianzar la marginalidad; esta situación coloca a dichos sectores en desventaja frente a los demás en lo que se refiere a definiciones de estrategias y programas para el desarrollo y crea condiciones psicológicas y políticas de marginamiento.

d) Los desajustes demográficos derivados de las características de elevada fecundidad y estructura por edad predominantemente joven de la población venezolana.

e) Los bajos niveles de vida como resultado de los desajustes en la distribución del ingreso, de la oferta insuficiente en materia de

/bienes y

bienes y servicios de bienestar social, como son los de salud, educación, vivienda, defensa social, recreación y seguridad social, para atender una población que presenta altas tasas de crecimiento demográfico, y finalmente de la inadecuada organización y distribución espacial de dichos servicios de bienestar social.

Con base en estos planteamientos resulta entonces que los objetivos y medios de la política social se identifican con los de la política y la estrategia del desarrollo nacional, y, además, no pueden circunscribirse a los servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social. En primer lugar, porque no hay acceso real a tales servicios si un empleo productivo no genera un ingreso familiar adecuado y si una economía sólida no garantiza la cantidad y calidad del conjunto de bienes y servicios sociales requeridos. En segundo lugar, porque tal acceso y tal estabilidad económica no pueden considerarse plenamente garantizados si la población no toma parte activa, consciente y organizada en todos los procesos del desarrollo tanto en sus niveles de ejecución como la toma de decisiones.

En estas circunstancias, la política social contempla decididamente tres grandes objetivos.

A. La incorporación de todos los sectores de la población al proceso de creación y distribución de la riqueza. Para ello se formula, en el IV Plan de la Nación, una política de empleo con objetivos a corto, mediano y largo plazo.

B. La participación popular en todas las tareas de organización y ejecución del desarrollo. De allí que el Plan incluya igualmente una política de promoción popular.

C. La organización y funcionamiento de los servicios relativos al bienestar social. A tal efecto debe mencionarse sin embargo, que si bien el Plan contiene políticas específicas en materia de vivienda, educación y salud, no se explicitan claramente otras políticas como lo serían las relativas a la juventud, la familia, la infancia, la defensa social, la recreación, la seguridad social y a otros aspectos que componen el nivel de vida.

III. EL TRATAMIENTO DE LA INFANCIA Y JUVENTUD EN EL IV PLAN DE LA NACION

La ausencia de un planteamiento específico con respecto a la familia, infancia y juventud, es quizás, una de las grandes fallas del Plan; diferentes factores intervinieron en ello, siendo el más importante la falta de una oportuna definición a nivel político, lo cual limitó enormemente el diseño de una verdadera política de familia, infancia y juventud y la elaboración del plan correspondiente.^{1/} A ello se le agregó además la consabida afirmación de que "por ser la venezolana una población joven" todo el plan de desarrollo era un plan para la juventud.

De esta manera, el sector, al igual que en ocasiones anteriores es tratado parcialmente a través de los esfuerzos realizados en otras áreas por ejemplo educación y sanidad y recibe un tratamiento sectorial desde el punto de vista tradicional de la defensa social.

Vale la pena mencionar aquí, que en la actualidad se trabaja en el Proyecto de Investigación destinado a la elaboración de un Plan de recursos humanos a largo plazo, dicho plan permitirá presentar, en forma mucho más precisa los aspectos relacionados con el empleo, utilización de la fuerza de trabajo, educación, formación profesional y capacitación lo cual permitirá que en el próximo plan, la familia, la infancia y la juventud, reciban un tratamiento más adecuado e integral.

IV. LOS PROGRAMAS DESTINADOS A LA INFANCIA Y JUVENTUD

En Venezuela diferentes organismos públicos y privados han sido creados con el propósito de atender a la niñez y juventud desarrollando programas que cubren aspectos tales como los educativos, nutricionales, de salud, de prevención del delito, o de capacitación y orientación vocacional.

^{1/} En 1969 se definió el marco político del Plan y en enero de 1970 por decreto presidencial se crea la Comisión Nacional de Programación Juvenil. Una de las principales funciones de dicha Comisión es justamente la de definir una política en esta materia.

1. Consejo venezolano del niño

Con carácter de Instituto Oficial autónomo, gratuito y con patrimonio propio, el Consejo Venezolano del Niño vigila y coordina las actividades de instituciones públicas y privadas dedicadas a la madre y el niño y se ocupa fundamentalmente de la protección integral de los menores en estado de abandono o en situación de peligro. Su política se orienta entonces hacia el mejoramiento de las condiciones generales de la vida familiar y la comunidad y contempla aspectos relacionados con la irresponsabilidad paternal, la ilegitimidad de los menores, la deficiente integración familiar y el abandono moral y económico de los niños.

El Consejo actúa a través de un organismo central integrado por un Presidente y una Junta Directiva con sede en Caracas y Seccionales en las capitales de Estado.

Así pues el Organismo central planifica la acción que será ejecutada por las seccionales en tres fuentes principales:

a) Prevención a través de los programas de recreación dirigida, de acción familiar, jardines de infancia, casas hogares e institutos especiales (Centro de Orientación y Acción Educativa, Centro de Formación Técnica "La Morita", Instituto de Fonoaudiología "Juan Pablo Bonet").

b) Diagnóstico y tratamiento a través del Servicio Social y las instituciones especializadas tales como albergues y casas de observación.

c) Tratamiento con carácter de reeducación en el caso de menores con trastornos de conducta, los cuales requieren un régimen de internado especial en las casas de reeducación tipo "A" y "B" de acuerdo con la gravedad de los trastornos de conducta.

Estos tres tipos de actividad se realizan a través de una red institucional, que a nivel estatal, depende directamente de la seccional en cuanto a lo administrativo y financiero.

2. Actividades del sector público en los planes de niñez y juventud

2.1 Comité Coordinador Antidelictivo

El Comité Coordinador Antidelictivo fue creado por recomendación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), con el objeto de estudiar principalmente el problema de la delincuencia en la Zona Metropolitana de Caracas, de coordinar todas las políticas nacionales

/que hubiesen

que hubiesen en torno a la prevención del delito, y en especial, para coordinar acciones en el terreno de la prevención y control de la delincuencia, a través del esfuerzo conjunto de diferentes instituciones gubernamentales y privadas que integraban dicho Comité.^{2/}

El Comité Coordinador Antidelictivo, con su sede en la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), ejerció funciones durante un período de siete años, efectuando 108 reuniones de trabajo comprendidas entre el mes de febrero de 1963 y enero del año 1970.

El Comité recomendó, asesoró, levantó diferentes informes sobre áreas críticas de niñez y juventud, y participó en comisiones de trabajo para tratar aspectos específicos dentro de programas dirigidos a la protección, asistencia y atención, así como a la prevención del delito, del problema de la droga y del tráfico de estupefacientes, entre otros. A través del Consejo Venezolano del Niño trató de encarar el problema de la niñez y juventud en sus más diversas facetas, y llegó a la conclusión de que era una tarea donde debían intervenir todos los Ministerios que cumplen funciones sociales, así como organismos de capacitación juvenil como el INCE, sin olvidar, de manera especial los organismos nacionales que controlan los medios de comunicación de masas y desde luego, el propio Consejo Venezolano del Niño.

2.2 Sub-Comité de Estudios de la Conducta Social de Menores de 18 años

Entre las diversas Comisiones que se han ocupado de los problemas de atención al menor está el Comité de Estudios de la Conducta Social de Menores de 18 años, dependiente del Comité Coordinador Antidelictivo, el cual durante los años 1963-1964, esbozó algunas recomendaciones en torno a una política de prevención del delito. Se ocupó en el plano de los recursos materiales, de las edificaciones necesarias para atender a los menores con problemas de conducta y de algunas áreas críticas como el

^{2/} El Comité estaba integrado por un representante de los siguientes organismos: Ministerio de Justicia, quién lo presidía; Oficina Central de Coordinación y Planificación, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Interiores, Gobernación del Distrito Federal, Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, Comandancia Municipal de Policía, Prefectura del Departamento Libertador, Consejo Venezolano del Niño, INCE y la Federación de Instituciones Privadas de Asistencia al Niño (FIPAN).

problema de los antecedentes en los menores. En relación a este último punto, se llegó a la conclusión de que no es conveniente que se levante carta de antecedentes policiales a los menores, debido a que esto dificulta su normal reincorporación a la sociedad.

2.3 Comisión de Ocupación Juvenil

En vista de los altos índices de desempleo en jóvenes en edad de integrarse al mercado de trabajo, se creó una Comisión que estudiase este problema y buscase soluciones prácticas. La Comisión funcionó desde mediados de 1963 y culminó su primera fase de actividades con la celebración de las Primeras Jornadas Nacionales sobre ocupación juvenil, las cuales se llevaron a cabo en abril de 1965.

Entre sus logros estuvo el Inventario de todas las medidas aplicadas a muy corto plazo y el estudio de proyectos, sistemas y programas, que contribuyesen a solucionar el problema de la desocupación juvenil, concretando sus deliberaciones al campo de fórmulas prácticas, específicas o inmediatas, destinadas a dar un tipo de ocupación al mayor número posible de jóvenes. Como resultado de las jornadas, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) creó un nuevo programa destinado a capacitar mediante cursos cortos a un gran número de jóvenes que no tenían profesión u oficio definido; denominado "programa extraordinario de adiestramiento juvenil", el cual es hoy un programa ordinario.

2.4 Dirección de Prevención del Delito

Por Decreto N° 241, de fecha 11 de febrero de 1970, fue creada la Dirección de Prevención del Delito, dependiente del Ministerio de Justicia el cual deroga las atribuciones de las diversas Comisiones y Comités de carácter público o gubernamental, que venían realizando labores para la prevención y control del delito, con excepción del Consejo Venezolano del Niño, el cual por ley sigue facultado para realizar programas de asistencia, protección y atención a los menores de 18 años.

La Dirección dirige sus actividades a la llamada Prevención "a priori" del Delito, y orienta sus funciones a la obtención de un diagnóstico sobre las actitudes personales y los hechos sociales concurrentes a la génesis

/del acto

del acto criminal u otro tipo de componentes de situaciones predelictuales; funciones de formación de personal; realización de campañas de orientación de la colectividad; evaluación de investigaciones criminológicas para establecer un Plan de Profilaxia Social; centralización y coordinación de los planes oficiales relacionados con la prevención del delito; la confección y publicación de estadísticas y tablas de pronóstico; elaboración de proyectos de leyes, reglamentos, y de normas o procedimientos, relacionados con la política antidelictiva, etc.

Desde su creación hasta el presente esta Dirección ha realizado programas dirigidos a la concientización de la población sobre la prevención del delito y consumo de drogas, así como sobre otros aspectos específicos referidos a problemas de prostitución, alcoholismo y pornografía entre otros, a través de charlas de orientación, publicaciones de alcance nacional e investigaciones y programas en estas áreas.

3. Actividades del sector privado en los planes de niñez y juventud

Entre el grupo de instituciones privadas que se han ocupado de la atención del menor, debe mencionarse la Federación de Instituciones Privadas de Asistencia al Niño (FIPAN). Este organismo agrupa 32 instituciones, y tiene por funciones coordinar las labores de las Instituciones Federadas, propiciar la asistencia técnica que ellas pueden prestarse, así como la coordinación de éstas con el Consejo Venezolano del Niño, y preparar y propiciar la preparación del personal técnico destinado a la atención del menor. Por otra parte, tiene funciones relativas a la participación, intervención y realización de investigaciones, programas de estudio y comisiones de asistencia a la infancia, adolescencia y familia, contribuyendo así al fortalecimiento y desarrollo de las instituciones privadas de asistencia al menor.

Existen además 72 Instituciones de carácter privado, que con subvención del Consejo Venezolano del Niño, realizan funciones de protección al menor, a la madre y a la familia en general. Estas instituciones cumplen labores diferentes: médica, asistencial, educativa, a través de

/organismos especializados

organismos especializados tales como: hospitales, dispensarios, clínicas, jardines de infancia, Casas-Cuna, Casas Pre y Post-natal, Colonias Hogar, Asilos, Casas-Hogar, Centros Educativos, etc., las cuales cumplen funciones no solamente en el Distrito Federal donde se agrupa el mayor número (37 instituciones), sino también en otros Estados de Venezuela donde se ubican 35 Instituciones.

4. Las limitaciones de la programación de las actividades relacionadas con la infancia y la juventud

Como se puede apreciar en las páginas anteriores, se realizan en Venezuela numerosos esfuerzos destinados a los grupos de edad entre (0-24 años); unos dedicados a la atención directa del menor, ya sea a través de la acción de los organismos oficiales responsables, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Educación y Consejo Venezolano del Niño, por ejemplo, o de instituciones privadas con o sin subsidio oficial orientadas a resolver problemas derivados de la irresponsabilidad paterna, marginalidad, etc. Por otra parte, indirectamente toda la política de desarrollo afecta la marcha de estos programas y de otros destinados a beneficiar a toda la población; sin embargo, aquí cabe mencionar cuatro elementos que intervienen directamente en la falta de planificación adecuada en este campo.^{3/}

El primero la ausencia de una política de bienestar social específica que diferencie realmente las acciones destinadas a la familia, infancia y juventud de carácter asistencial o en su defecto de ordenamiento presupuestario de la acción oficial relacionada con el problema.

La segunda, la ausencia de una política de recursos humanos, que oriente la acción de la sociedad en términos de su formación, capacitación y entrenamiento no en sentido restringido sino más bien entendida como la formación integral de un individuo.

El tercer elemento, se relaciona con el identificado en primer término, y es la compleja organización administrativa existente. O sea este sector se presenta como un múltiple conjunto de organizaciones e

^{3/} Para una descripción detallada de los problemas en este campo, véase: La infancia y juventud rural en América Latina, ICEF/LATAM-3, preparado por el CENDES.

instituciones, con un objetivo común pero sin orientaciones programáticas afines. O sea que la acción del Estado se realiza a través de una red de instituciones que dependen administrativamente de distintas fuentes de decisión, lo que hace realmente difícil el control y la evaluación de esa acción.

Un cuarto factor sería de carácter jurídico, la legislación, el Código de Menores data de 1949 y de hecho debe ser revisado.

Finalmente vale la pena mencionar que para el próximo Plan de la Nación 1973-1977, el cual deberá ser elaborado en el año 1972, se están tomando las medidas para solucionar algunos de los problemas arriba mencionados. De esta manera deberá aparecer una política y estrategia en relación al Bienestar Social y a los Recursos Humanos; igualmente se diseñará una política de infancia y juventud y para ese entonces se incorporarán las medidas que en el orden administrativo, ha venido rindiendo la Comisión de Administración Pública para el mejor aprovechamiento de los recursos destinados al sector.