

BA.6.11

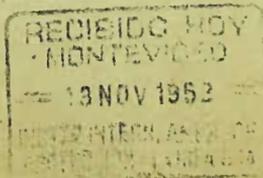
IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

Sumario

v. 2.



- El problema de la infancia abandonada y la organización de su asistencia, por el Dr. Roberto Berro. - Ponencia oficial del Uruguay.
- El problema de la infancia abandonada y la organización de su asistencia, por el Dr. E. Santos Mendoza y Vicente González ; h. Correlato de la Delegación Venezolana.
- R El niño en la seguridad social, por Guillermo Morales Beltrami. Ponencia oficial de Chile.
- El niño en el seguro social; observaciones de la Delegación de los EE. UU. de América sobre el Inciso 2 del Art. 2, de la Agenda.
- R El Niño y la Seguridad social, por el Dr. Manuel Salcedo F. - Relato oficial del Perú.
- R El niño y la seguridad social - correlato venezolano.
- Seguridad social y servicios médicos en Venezuela, por Miguel Zúñiga Cisneros.
- R Código de Menores. Ponencia oficial de Venezuela.
- Código de Menores, por Alice Scott Nutt.
- Educación del niño en situación irregular, por Matilde Huici.
- Protección del trabajo de menores - Comentarios de los Delegados estadounidenses sobre la Sección Segunda del Programa.
- R Organización de los servicios sociales materno-infantiles, por Katharine F. Lenroot y Elizabeth Munro Clark.
- Organización de los servicios sociales materno-infantiles - Correlato de la Delegación Venezolana. Sra. Carolina D. Lima.
- Protección infantil - Correlato de la Delegación Colombiana.
- Cruz Roja Venezolana - Casa Cuna "Concepción Palacios". Informe presentado por la Srta. Elisa M. Layrisse.
- Servicios de psiquiatría infantil en los Estados Unidos, por el Dr. Henry H. Work.



0004348

✓

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

EL PROBLEMA DE LA INFANCIA ABANDONADA Y LA
ORGANIZACION DE SU ASISTENCIA

Ponencia Oficial de la República
del Uruguay.-

Caracas - Venezuela

EL PROBLEMA DE LA INFANCIA ABANDONADA Y LA
ORGANIZACION DE SU ASISTENCIA

por el Doctor Roberto Berro (Uruguay)

Director del Instituto Internacional Americano de
Protección a la Infancia

La asistencia de la infancia abandonada ha constituido siempre una gran preocupación para las sociedades que saben valorar el cuidado de su capital humano y la importancia que éste tiene para el futuro de una nación, pero en éstos últimos tiempos el problema de tal asistencia ha adquirido caracteres técnicos, cimentados en dos fuertes pilares: la nutrida experiencia de muchos años- no siempre felices y el estudio científico de los factores que influyen en el abandono de los menores, especialmente el del ambiente social y familiar con amplias ramificaciones, y el del niño en todos sus aspectos. El resultado ha determinado una variación importante en las normas asistenciales, muchas de las cuales han adquirido firmeza por haber sido incluídas en las disposiciones legales de los Códigos de Menores o del niño que han sido dictados en la mayoría de las naciones americanas.

El objeto de este informe- que tiene necesariamente que ser breve por estar destinado a un congreso con un tiempo muy limitado para su funcionamiento y sesiones de estudio- debe ser llegar a conclusiones generales pero concretas y positivas, que permitan extraer de ellas resoluciones y recomendaciones, que puedan adaptarse a diferentes ambientes y países, incorporándose a sus prácticas para obtener el mejoramiento de la asistencia del niño abandonado y principalmente la prevención del abandono.

I

EL NIÑO ABANDONADO. Conviene precisar- tarea que no es sencilla- lo que se entiende por el término del epígrafe en esa rama de la ciencia moderna que hoy se llama "asistencia social".

Hay desde luego una diferenciación generalmente aceptada aún cuando el origen y las resultancias se imbrican a menudo- entre el abandono material y el abandono moral (moral neglect y physical neglect).

Se considera materialmente abandonado al niño huérfano, al niño expósito o dejado por sus padres en un sitio público y aquel que es entregado a un organismo oficial o privado desligándose quienes lo llevan, de todo interés por el futuro del menor. Las condiciones en que ahora se reciben estos niños abandonados han determinado un mejoramiento considerable en su asistencia, y especialmente en la prevención de este abandono material, antes casi siempre irredimible

porque llevaba con frecuencia a la pérdida de la vida del niño, y si sobrevivía, a una verdadera muerte civil.

Felizmente está ya definitivamente clausurada la era de las "in-clusas y tornos", organismos ciegos, sordos y mudos, los que han sido sustituidos- después de prolongados debates y alternativas que no es del caso repetir aquí- por las llamadas "oficinas de admisión", que al examinar los antecedentes con el máximo de discreción y hasta actuando con absoluto secreto para algún caso excepcional, realizan en primer término una eficaz labor preventiva del abandono, y luego organizan con criterio social y técnico, las condiciones mejores para que el niño abandonado pueda ser debidamente atendido en su salud, y colocado siempre en situación de readquirir por vía legal o afectiva el lugar que corresponde a todo niño, por el hecho de haber nacido, en una sociedad libre y civilizada, que hace del cuidado maternal y moral de la infancia el más sólido cimiento y la más grande esperanza de su porvenir.

Mucho más compleja y de límites mucho más imprecisos, es la definición del niño "moralmente abandonado". Podría afirmarse que el concepto legal predominante en casi todos los países va siendo sobrepasado por el concepto social, que encuentra a menudo nuevos factores ambientales y biológicos que caracterizan el abandono de un menor y que imponen al Estado la obligación de asistencia.

Del punto de vista legal encontramos hoy en día una gran similitud en las expresiones usadas por las distintas legislaciones, como podemos comprobarlo por algunas citas, necesariamente reducidas.

El "Children's Act" (1.908), la ley inglesa que tanta influencia ha tenido en la codificación mundial de los problemas de los menores, considera abandonado- y agrega con sutileza el término "descuidados" - a los menores que piden limosna, a los que no tienen hogar conocido, a los que frecuentan malas compañías y a todos los que vivieren en lugares que por falta de moralidad puedan ser considerados peligrosos. La amplitud de los términos usados es en éste caso muy beneficiosa, pues evita el serio inconveniente- presente en muchas legislaciones latinas- de una enumeración demasiado preceptiva o taxativa de la que escapan a veces situaciones que la asistencia social moderna quiere y tiene el deber de tomar a su cargo.

Esta misma amplitud de criterio predomina en la legislación de la mayoría de los Estados que integran los Estados Unidos de América, en donde se conceptúa moralmente abandonado, además de los casos especificados en la ley inglesa, a todo menor inculpaado de algún delito, pues las faltas de los menores son un síntoma de las irregularidades de la familia, del hogar, de la escuela, del trabajo y del ambiente (Healy).

En Francia, sucesivas leyes de la mitad del siglo pasado (1870) 1889 y 1898), establecieron una distinción entre el menor "maltratado" y el "moralmente abandonado", aún reconociendo que en todos los casos cabía la intervención protectora del Estado, y más aún ella debería dirigirse contra los padres, únicos culpables cuando el niño, a pesar de su mala situación ambiental, no había presentado ninguna irregularidad, indisciplina o desviación de conducta.

La ley portuguesa establece también una distinción que no afecta al fondo de la cuestión, que es el interés y el derecho a la intervención en beneficio de la niñez. Se establecen en dicha ley las categorías de menores en peligro moral y de menores abandonados, integrando la primera los menores carentes de domicilio fijo y sin recursos para la subsistencia y los hijos de padres incapaces, alcoholistas, delincuentes u ocupados en menesteres inmorales; y la segunda, aquellos menores que solos o en malas compañías viven en la ociosidad, el vagabundaje, la mendicidad o el libertinaje.

La ley suiza utiliza términos similares a los anteriores, aún cuando no ha dado plena autonomía a la legislación de los menores, sino que sus preceptos integran capítulos de los códigos generales. Así en el reciente Código Penal Federal (1942) (1) encontramos una afirmación valiosa para el derecho de protección de los menores estableciendo que "lo que al adolescente falta no es tanto la facultad intelectual de discernir el carácter ilícito y penable de un acto, sino la fuerza de resistir al impulso de realizarlo, le falta poder para dominarse, en una palabra: le falta la madurez del carácter." Concluye pues con el arcaico límite de la llamada "edad del discernimiento" para imponer la búsqueda de las causas de la conducta antisocial del menor, y luego tomar las medidas para corregirlas, las que serán siempre educativas o correctivas, pero no punitivas.

En Venezuela se considera en estado de abandono y de peligro a todo menor que carezca de domicilio fijo y de recursos para la subsistencia, que se entregue a la práctica de actos contrarios a la moral y las buenas costumbres, que sea maltratado o explotado por sus padres o cuidadores y que se resista a recibir educación o a practicar trabajos propios de su edad.

La legislación argentina es muy explícita, a nuestro juicio con razón, y ha extendido los límites del "abandono material" a los menores que carecen de domicilio y medios de subsistencia por muerte, desaparición o desconocimiento de los padres, y a todos aquellos, de menos de 12 años, a quienes los padres utilicen en el ejercicio

(1) Muchos de los datos expresados en este informe han sido sacados de la valiosa obra "Régimen Jurídico-Social de la menor edad" del autor argentino Godofredo E. Lozano (1944).

de la mendicidad, o mantengan en notoria promiscuidad moral o condiciones perjudiciales para su salud, y también a los hijos de padres condenados a más de tres años de reclusión. Para el estado de abandono o de peligro moral se establecen todas las causas ya mencionadas en otras legislaciones, cuando no alcanzan a la gravedad de aquellas situaciones que hemos señalado en el párrafo anterior.

En el Uruguay el Código del Niño dictado en 1934, establece en el art. 121 que "se entenderá por abandono moral la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por parte del menor, de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor; su frecuentación a sitios inmorales o de juego o con gente viciosa o de mal vivir. Estarán comprendidos en el mismo caso las mujeres menores de 18 años de edad y los hombres menores de 16 años que vendan periódicos, revistas u objetos de cualquier clase en calles o lugares públicos, o ejerzan en esos sitios cualquier oficio, y los que sean ocupados en oficios perjudiciales a la salud o a la moral." Y el art. 123 dice: "Los que teniendo menores bajo su potestad o custodia los ordenen, estimulen o permitan que imploren la caridad pública o toleren que otros se valgan de ellos con ese fin, serán castigados con multa de cincuenta a quinientos pesos o prisión equivalente....
.....Los menores quedarán bajo la guardia del Consejo del Niño...
....."

Como se ve, también las repúblicas americanas buscan ampliar y facilitar la acción protectora del Estado, pero siempre dentro del terreno educativo y correctivo, ya que es general la aceptación del concepto bien precisado por el doctor Jorge Coll afirmando que "Con excepciones, la mayoría de los menores son normales. Basta la educación para determinar su efectividad y orientar su conducta."

Estos conceptos amplios han determinado un aumento creciente en el número de niños considerados abandonados que reclaman o deben ser asistidos por los organismos administrativos y sociales del Estado, y como consecuencia directa han exigido una cuidadosa atención- individual, familiar, y social- para prevenir el abandono, y una vez producido éste un perfeccionamiento de la técnica asistencial buscando dotar al niño en desgracia, de todas o la mayor parte de las oportunidades que se ofrecen a los hijos de una familia moral y materialmente bien constituida.

II

CAUSAS DEL ABANDONO

A) Abandono material.- Las causales que llevan a los padres

a hacer abandono de sus hijos son de varias categorías, algunas absolutamente inevitables, pero las más, factibles de una intervención feliz que evite el drama de la separación.

Antes, las causales inevitables, eran más frecuentes que ahora. El abandono criminal de los recién nacidos, primero en cualquier sitio (plaza, zaguán, atrio o descampado), y un poco más tarde en las inclusas, ruedas o torno en donde se sellaba- casi definitivamente- una separación del binomio natural madre é hijo, y del binomio social familia é hijo, ha ido disminuyendo por el avance de la cultura pública, de los mayores recursos otorgados por el Estado, de la seguridad social y por el establecimiento de las oficinas abiertas de admisión, desde donde puede ejercerse una importante función preventiva del abandono como lo demostraremos más adelante.

Las causas derivadas de la mala salud de las madres o por enfermedades del lactante han ido disminuyendo también por el adelanto notorio de los procedimientos terapéuticos modernos, y por la mayor difusión de los organismos de salud pública.

La hipogalacia materna, la falta de leche que originaba un porcentaje variable de abandono, encuentra hoy también distintos recursos que permiten disminuir su importancia como factor de separación de madre é hijo.

El factor económico en cambio, ha ido aumentando de importancia, marcando cada vez exponentes más altos en los años finales del siglo pasado y en el comienzo del actual. Pero los conceptos actuales de justicia social, la lucha contra la miseria y la protección de la pobreza en que se inspiraron las legislaciones modernas, han permitido- y lo harán cada vez más- frenar el crecimiento de las causas de índole económico.

Los motivos de índole moral, juzgados antes con una trágica severidad, eran también factores importantes del abandono, que han encontrado su remedio en el recurso invalorable del "Servicio Social".

El saldo que llamaríamos de los necesariamente abandonados debe irse reduciendo día a día, para llegar al final a un porcentaje que reúna exclusivamente a los pocos casos de orfandad absoluta y aquellos inevitables que son fruto de aberraciones e immoralidades incurables de los padres.

En una conferencia que pronunciamos hace algunos años en Río de Janeiro sobre las causas del abandono material de los niños de primera infancia que se presentaban en la Casa del Niño, en Montevideo, las distribuíamos aproximadamente en la siguiente escala:

1,5% ingresaban por orfandad absoluta (muerte de ambos padres o de la madre soltera abandonada)

6% por falta de leche, real o pretendida, en los pechos de la

madre.

18% por enfermedad de la madre, o en algunos casos del niño.

30% porque las madres querían por muy diversos motivos, casi siempre poco justificables, desatenderse de sus propios hijos.

44% por falta de recursos necesarios para la subsistencia normal.

La distribución porcentual de los niños para quienes se pide amparo no ha variado mucho, pero en cambio veremos más adelante cómo ha influido la asistencia social para evitar el abandono o disminuir sus peligros.

El Dr. Julio A. Bauzá que dirigió durante muchos años la División Ira. Infancia en el Uruguay, publicó en un documentado artículo aparecido en "La Crónica Médica" de Lima (Abril 1935) un diagrama estableciendo el movimiento habido en los ingresos a la Cuna en el período 1926-1934, que daban el siguiente porcentaje: por falta de recursos 27%, por falta de interés 20%, por enfermedad materna 18%, por falta de leche 8%, por causas sociales 7%, por orfandad 2%, por el turno (suprimido en 1934) 4%, por admisión secreta 1%, y enviados por otras instituciones 14%.

B) Abandono moral.- Si el abandono material es común en los niños pequeños, el abandono moral lo encontramos en los niños de segunda infancia, en los prepúberes y en los adolescentes. La causa principal de este abandono es la desorganización de la familia, ya sea producida por la miseria, por la inmoralidad, por las tareas hereditarias o por los vicios adquiridos de los progenitores.. Las fallas del ambiente intoxicando moral y materialmente a la niñez abrirían el otro camino de ingreso al abandono moral.

Pero en el abandono moral no siempre se hace presente en las puertas de los establecimientos que el Estado destina para estos niños en desamparo familiar. Hay a menudo que buscarlo por intermedio del "Servicio Social" o de la Policía Juvenil, capaces de revelar muy tristes y ocultas miserias escondidas en el rincón de ese pequeño mundo que es cada hogar, y que actuando momento a momento sobre el receptivo organismo físico y moral del niño, son causas de perversión y enfermedad para el niño que respira ese ambiente malsano. En estos casos no hay que esperar el abandono notorio sino que es menester decretar, por el órgano competente la separación de un niño de un medio familiar que lo contamina.

III

ORGANIZACION DE LA ASISTENCIA.-

Así como en la higiene pública los métodos preventivos de una

enfermedad han dominado hoy al simple tratamiento de la dolencia, en la higiene social vale muchísimo más evitar un abandono que tener que asistir un niño abandonado. Pero también, lo mismo como en medicina hay enfermedades que escapan a toda previsión, nunca será posible evitar en absoluto la tragedia de un niño abandonado, y por tanto menester será pensar en la organización de la "asistencia", y adaptar, modificar, hacer avanzar su régimen, hasta dar en cada ambiente, en cada país, con el método más adaptable y mejor, para reducir primero el número de niños abandonados, y para tratarlos después de tal manera que podamos cuidarlos, corregirlos, educarlos, y darles en todos los casos a los que no tengan familia propia, una sustituta o adoptiva que la reemplace, porque creemos con Jolly que "para que haya una educación es preciso que haya una familia".

A) Prevención del abandono.- Para hacer posible evitar un abandono es menester conocer las causas que determinan a ambos padres o a la madre únicamente a proceder en esta forma tan contraria al interés del niño, y que además quiebra con el sentimiento natural del cariño que por el niño sienten todos los seres normales, y muy especialmente cuando se trata de su propio hijo, haya sido concebido en el seno de una familia constituida, o aún en otra unida por vínculos no legalizados por el matrimonio.

De ahí que el viejo "torno" - como aquel primitivo que estableciera en el Uruguay en 1.818 el benemérito prócer y sacerdote Dámaso Antonio Larrañaga, y que persistiera, modernizado, por más de un siglo - si prestó grandes y positivos servicios en su época y en su medio, evitando infanticidios y crueles exposiciones de niños, hubo de dar paso a una Oficina de Admisión que bajo reserva rigurosa de todos los detalles si así se solicitara, pueda indagar los motivos que llevan el abandono, dar los consejos necesarios, ofrecer recursos materiales y morales, y esforzarse por impedir la separación del hijo y de la madre, haciendo tal vez estable para siempre el vínculo natural de una familia desgraciada en ese momento, pero muy posible de ser feliz más adelante si recibe ayuda, se le alienta, se le dan las oportunidades necesarias que hoy nos complacemos en reconocer a todos los componentes de una sociedad cristiana.

Los hechos son siempre más convincentes que las pragmáticas. Y fue la realidad la que demostró las ventajas de la Oficina de Admisión y su superioridad sobre el ingreso secreto del "torno". Mientras persistieron los dos sistemas en conjunto, se comprobó que conforme avanzaban los tiempos, la corriente de las madres que pedían asistencia para sus hijos se dirigía francamente a la Oficina desechando cada vez más el camino de la inclusa. Primero un

70%, optaban por la Oficina, luego un 80%, pronto un 90%, y finalmente cuando se cambió el "torno" por una dependencia "secreta de la Oficina de Admisión vimos en la Casa del Niño de Montevideo reducido a 6 u 8 niños por año los que ingresaban así, sobre un total de más de un millar de solicitantes, que sin violencia alguna daban todos los informes que se requerían para tratar de solucionar el problema, la trágica ecuación social, del abandono de un niño. De inmediato pudo evitarse el abandono en un 30, un 35 y hasta un 40% de los niños presentados, dándose el caso sugestivo de que en una ciudad que aumenta considerablemente, año tras año, el número de sus habitantes, la cantidad de ingresos de recién nacidos va disminuyendo siempre. Es decir a mayor población menos abandono, confirmando la acción positiva de la prevención.

Y no es extraño que así haya sucedido, pues de los porcentajes que dimos antes se desprende que las causas más numerosas eran la económica (44%) y la moral (30%). La primera es siempre factible de corrección, utilizando sabiamente los recursos económicos que el Estado otorga en forma de "subsidios" para ayudar a la madre pobre a fin de que mantenga su hijo junto a ella, junto a su pecho que da el alimento natural, y cerca de su corazón que da el calor cariñoso e insuperable de una madre. Pero no debemos conformarnos con lo que actualmente se hace en nuestro medio y en todas partes. Los puericultores tenemos la obligación de luchar hasta que los gobiernos comprendan totalmente su obligación de dar y hacer todo lo que sea necesario hasta que desaparezca la posibilidad del abandono de un niño por causas económicas.

Las causas morales son más difíciles de prevenir, pero la "asistencia social" cuenta ahora con un recurso, que puesto en marcha con seriedad y eficacia, puede abrir una brecha considerable en el porcentaje de estas causales. Nos referimos al "Servicio Social" que ha revestido de carácter e instrumentos técnicos a la benemérita caridad cristiana. No es el caso de exponer todo lo que puede hacer un "servicio social" bien establecido; ya no hay puericultor ni sociólogo que no conozca el a. b. c del sistema que tan magistralmente definió René Sand diciendo que es "el conjunto de esfuerzos tendientes a aliviar los sufrimientos que provienen de la miseria (asistencia paliativa), a colocar a los individuos y a las familias en las condiciones normales de existencia (asistencia curativa), a prevenir los flagelos sociales (asistencia preventiva) y a mejorar las condiciones sociales elevando el nivel de la existencia (asistencia constructiva)." Para el desarrollo de este servicio social el Estado debe buscar la colaboración del esfuerzo privado, no olvidando que si él tiene mayores recursos, la obra priva-

da pone más corazón en la noble contienda.

Y si esto pasa con el abandono de los recién nacidos y del niño pequeño, también tenemos que los "subsídios económicos", de urgencia o temporales, y la acción incansable del "servicio social" son los factores directos más importantes para prevenir el abandono, material o moral, de los niños de mayor edad. Porque es necesario reafirmar siempre que el vivero de la desorganización familiar está nutrido por la miseria, el vicio y la ignorancia, expresiones patológicas y negativas de la pobreza, del goce normal de los placeres y de la cultura y espiritualidad del hombre.

Dijimos factores directos, porque la sociología moderna nos ha trazado rutas de acción colectiva, que al hacer justicia y acción social, especialmente para los trabajadores humildes, nos abre nuevos horizontes de grandes esperanzas, que han de repercutir - indirecta pero eficientemente - en el problema del bienestar del niño, afirmando la seguridad y la dignidad de la familia. Nos referimos, sin poder entrar a su consideración, al establecimiento de los seguros sociales obligatorios que librarán al hombre y a la mujer, a la familia y a los niños, del temor de la miseria, del desempleo, de la enfermedad, de la ineducación y de la muerte.

Marcamos así otra obligación perentoria de un Estado moderno y civilizado. Los países que sepan tomar más pronto y mejor el gran camino de la seguridad social, han de verse, antes que los demás, libres de los problemas que complican la vida de hoy, y hacen incierta e insegura la marcha de los niños, que serán hombres mañana.

Hay, sin embargo, un sector - que ya mencionamos en párrafo anterior - en el cual en vez de evitar la separación, debemos provocarla. En estos casos la prevención del abandono se cambia en la prevención de la salud moral y física de un niño primero y en la prevención de la antisocialidad infantil después. Son los casos de niños - regulares todavía a pesar de las pestilencias del ambiente - que viven en un hogar desquiciado por los vicios, alcoholismo, juegos, inmoralidad, frente a los ejemplos y a las enseñanzas más perniciosos, y que es necesario apartar de aquel medio, para salvar su cuerpo núbil y su alma inocente, colocando al menor en donde se le instruya, se le eduque, se le levante y se le dignifique.

B) Asistencia del menor abandonado.- Dijimos antes que a pesar del más tesonero esfuerzo preventivo, habrá siempre, más o menos según el grado de adelanto y justicia de una sociedad, un número - relativamente crecido - de menores abandonados que requieren la asistencia y protección del Estado.

No hemos de extendernos en la mención de toda la gama de establecimientos-bien conocidos por los eruditos congresales a quie

me dirijo- que en unos y otros países se destinan y se mejoran cada día para adaptarlos a la finalidad de "formar" a los menores abandonados. Pero sí, hemos de señalar las características que ellos deben tener de acuerdo a los conceptos técnicos modernos de la protección a la infancia.

Las directivas técnicas y generales a que deben ajustarse las organizaciones modernas de protección al niño abandonado son- con diferencias bien comprensibles de acuerdo con la edad de los menores, que puede ser un lactante o un adolescente- la simulación de los establecimientos de asistencia a un régimen familiar completado con el sistema de "colocación familiar" la supresión de las medidas punitivas de los viejos reformatorios por las educativas y de corrección, la acción del "servicio social", en el conocimiento de los menores que ingresan y en la vigilancia adecuada de los egresados, y en todos los casos el estudio individual psicológico de los menores.

a) Los establecimientos.- Los viejos asilos, los orfanatrofios u orfelinatos de tiempos pasados, los de sombríos patios y frías paredes, los de disciplina severa y movimiento de cuartel, los de celdas de castigo y penitencias vergonzantes, han terminado ya su misión. Nada tenemos que reprocharles, cumplieron con su época y sus medios. Pero ahora queremos para los niños desgraciados, para los que añoran la sonrisa de luz de una madrecita, establecimientos sencillos y alegres, soleados y floridos, donde los cuidadores no sean carceleros, donde se corrijan las faltas con buenos ejemplos y consejos, donde se enseñe con placer, donde se eduque con la virtud, a la democracia en lo político y a la fraternidad e igualdad entre los hombres y las naciones.

Y para alcanzar este resec, hay que hacer que toda institución para la asistencia de niños abandonados, ya esté a cargo del Estado o de los particulares, debe estar orientada en el sentido de un hogar, en la forma de una familia, aunque la casa parezca grande y la familia tal vez demasiado numerosa.

Esto ha de encarecer mucho la asistencia, pero moral y económicamente no tiene medida lo que gana el Estado por cada niño que salva, que forma, y que lo hace feliz, y por tanto un nuevo ser libre y digno. Además debe tenerse presente que cada uno de estos establecimientos podrá habilitar un número de niños mucho mayor que su limitada capacidad. Porque la estada de los menores abandonados debe ser breve: cada niño es la ecuación de un problema propio, encontrada la incognita él debe volver a su familia reconstituida por el servicio social, o debe buscársele un hogar sustituto donde encuentre el ambiente familiar, con todas sus alternativas diarias,

que le permitan formarse conociendo, buscando, apreciando y utilizando todas las oportunidades de que puede gozar un niño normal.

b) La colocación familiar.- La "colocación familiar" es a pesar de todas sus dificultades de organización, el mejor régimen de asistencia al niño abandonado. Entramos en un capítulo muy grato a nuestro espíritu y sobre el cual mucho hemos escrito, mucho hemos hablado y bastante también hemos realizado.

El Uruguay tiene un número considerable de niños en colocación familiar, tanto en la forma remunerada (Boarding Fosterhome), como en la gratuita (Free Foster-home), lo que nos permite hablar con experiencia propia, reforzada por la circunstancia de que el sistema tiene el apoyo fundamental de la propia ley. En efecto, el Código del Niño, (Ley de 6 de Abril de 1934), establece en el artículo 54 (primera infancia) que "siempre que razones poderosas hagan imposible la permanencia del niño con su madre, se procurará su colocación en un ambiente familiar, prefiriéndola a cualquier otra solución"; el artículo 57 (segunda infancia) dice "la orientación fundamental de su acción será tratar de mantener al niño en su propio hogar, buscándole uno sustitutivo a quien le falte moral o materialmente el hogar paterno. Con esta finalidad dará preferencia al sistema llamado de colocación familiar, organizado técnicamente y bajo rigurosa vigilancia"; y el artículo 64 (adolescencia y trabajo) establece que "deberá preferirse la colocación familiar vigilada de estos menores y cuando se pueda en su propio hogar, pudiendo en algunos casos de excepción recurrirse a un subsidio temporario".

El resultado obtenido con varios millares de niños, lactantes, en edad preescolar y escolar y adolescentes, tiene que considerarse como muy favorable, a pesar de las deficiencias que debemos reconocer en los dos fundamentos que constituyen el régimen: el hogar sustituto y la vigilancia. Pues no todos los hogares aceptados reúnen las condiciones que establecía la documentada encuesta publicada en 1938 por la Comisión Consultiva de las cuestiones sociales de la Sociedad de las Naciones, y menos aún- por escasez de recursos y de trabajadores sociales- la vigilancia del menor colocado se realiza en la forma severa e individualizada que debe exigirse en un buen servicio de protección a niños abandonados. Esto ha determinado en algunas circunstancias la comprobación de omisiones y abusos que aunque pueden corregirse de inmediato, arroja sobre el sistema sombras que indudablemente lo perjudican en su prestigio. Por nuestra parte estos hechos- profundamente lamentables- no debilitan en lo mínimo nuestra convicción favorable a la "colocación familiar", pues demasiado sabemos que en cualquier obra del hombre

aparecen siempre los errores y las fallas, lo que hay que hacer es encontrar aquéllos y éstas, y luego poner decisión e inteligencia en corregirlos, sin olvidarse que lo mejor en teoría suele ser el mayor enemigo de lo bueno en la práctica.

Además queremos expresar que las leyes deben completar la eficacia de la "colocación de menores" en un hogar sustituto, en donde no sólo vive el niño apreciando todas las alternativas que ocurren diariamente en la vida de una familia, acostumbrándose a ellas y a las pertinentes reacciones individuales y sociales, sino adquiriendo allí ese afecto necesario que su desgraciada situación de menor abandonado, le había hecho perder. Para eso es necesario adaptar al ritmo de la época y a la realidad de la existencia, los principios legales que permitan la adopción de los menores, como un medio efficacísimo y hermoso de protección infantil, en cambio del arcaico concepto antiguo que concebía a la adopción tan sólo como un modo de dar satisfacción al deseo natural de sentirse padres a aquellas personas a quienes la naturaleza les había negado sucesión. Y todavía más hemos querido hacer en el Uruguay en el sentido de ayudar definitivamente al niño abandonado, dictando la ley de "legitimación adoptiva" (noviembre 20 de 1945), que deseáramos fuera ampliamente estudiada por todos los países hermanos de América.

c) El método educativo.- Pocas palabras son necesarias para afirmar la necesidad, ya por otra parte reconocida e impuesta en todo el mundo, de sustituir los procedimientos punitivos a veces hasta inhumanos- que eran la característica de los viejos reformatorios para menores abandonados. Todo establecimiento moderno destinado a recibir niños, material o moralmente abandonados, debe tener como norma la educación del menor, dentro de la cual cabe perfectamente la corrección de las prácticas o modalidades antisociales que muchos de los ingresados puedan presentar. La tarea estará a cargo de maestros y personas especializadas, para instruir y educar. Lo difícil de la obra en muchas circunstancias será vencido con paciencia y tenacidad, pues se trata de "formar" niños y no de preparar un semillero de futuros rebeldes sociales.

d) El "servicio social".- Si hay una orientación moderna, cuyas ventajas no pueden ya discutirse es la implantación del "servicio social" para todos los organismos, cerrados o abiertos, que actúan en la protección de la infancia. En América las escuelas de servicio social y los meritorios trabajadores y trabajadoras que allí han estudiado, están realizando una obra fecunda, puesta recientemente en evidencia durante la realización de los Seminarios realizados en Medellín (Colombia) y en Montevideo (Uruguay) bajo el patrocinio de la Comisión de Estudios Sociales de la Organización de

las Naciones Unidas.

El fundamento de la importancia de la intervención del "Servicio social" deriva, a nuestro juicio, de la circunstancia de que el ambiente en que vive un menor y una familia es la causa principal que determina los motivos que llevan a un niño a mantenerse dentro de la normalidad o alterar su vida con costumbres o prácticas antisociales. La influencia del ambiente sobre el niño empieza desde la primera edad, y se irá marcando con los años, para hacerse más visible en la escuela o al comienzo de la adolescencia.

El ingreso de un menor en abandono en un establecimiento de asistencia sería tan solo un factor administrativo, si nos limitáramos a inscribir su nombre y a señalarle un sitio en el asilo o albergue, como hace un comerciante que destina a cual o tal estantería la mercadería recién recibida. Pero la sociología moderna, el espíritu cristiano y bondadoso que la anima, rechaza en absoluto el considerar a un niño- cuerpo y espíritu- como si fuera un simple objeto aún considerándolo muy valioso.

El trabajador social debe considerar cada ingreso, viendo no sólo al menor sino a la familia, al hogar, al ambiente de donde procede. Estudiado el caso se indicará la solución más conveniente, la que puede ir desde el reintegro al hogar hasta el asilamiento transitorio o definitivo. Y durante el tiempo que el niño permanezca bajo la tutela del establecimiento o del Estado, el mismo trabajador que conoce a él, a los suyos y a su medio, será quien mejor podrá apreciar las reacciones del menor, ser su guía, su orientador, su consejero, y ayudar al cumplimiento de su vocación y su destino.

La atención celosa del servicio social servirá también para descongestionar los respectivos establecimientos, que sufren a menudo del mal llamado "parasitismo", que tiene mucho más gravedad que la que se le otorga generalmente, pues la verdad es que un niño no debiera estar ni un día más en un sitio que no le corresponde; por su propio bien y por la economía y regularidad en el funcionamiento del lugar que lo alberga.

Debemos extender la acción del "servicio social" para los menores egresados, pues a menudo no hay situación más difícil y frecuentemente más inestable, que la de un niño que sale de un establecimiento donde todos se ocupaban de él, para llegar a un medio- por bueno y bien elegido que sea- en donde debe obrar por sí mismo, con independencia y responsabilidad. La "visitadora social" es fundamental para guiar el egresado, alentarle o corregirlo evitando un doloroso fracaso en el camino de la formación moral, ruta sembrada de oportunidades como todas las de una convalecencia cualquiera.

c) Examen individual de los menores.- Es también un principio indiscutido que no podrá hacerse un acertado tratamiento moral y físico de estos niños abandonados sin el conocimiento de sus condiciones personales, tanto físicas como mentales y morales, investigadas por el médico, el maestro y el especialista en psicotecnia, quienes deberán fichar debidamente a los menores, corregir de inmediato las alteraciones que así lo permitan, ordenar los tratamientos pertinentes, y mantener al día todas las anotaciones que deban figurar en los legajos personales, requiriendo a menudo las impresiones y datos recogidos por el servicio social.

No es del caso detallar el procedimiento a seguir para estos exámenes biopsicopedagógicos, pues en los métodos usados hay mucha diversidad, y deben ser adaptados al ambiente y a los medios y recursos técnicos y económicos de que se disponga. Pero cabe establecer concretamente la necesidad del examen personal cuidadoso de cada menor entregado a la tutela del Estado o de instituciones particulares, habilitadas y controladas por las autoridades públicas.

En resumen, podrá observarse que en el desarrollo de esta ponencia hemos expresamente dejado de lado la descripción pormenorizada de los organismos de asistencia y de los métodos habitualmente empleados para la recuperación de los menores abandonados. Lo hemos hecho así porque no se trata de una conferencia de vulgarización de un tema bien conocido por los expertos, - tales como los que hoy se congregan en Caracas-, sino que hemos querido marcar la directriz general del problema para extraer de ella en forma de conclusiones, las exigencias mínimas a que debe ajustarse la protección de los menores abandonados, para obtener finalmente su bienestar, y hacer posible que puedan disponer en su vida, que se inicia tan poco pródigamente, de las oportunidades que debe tener todo niño para ser feliz, y que se resumieron con tanta precisión en la declaración que las veintiuna repúblicas americanas votaron en la ciudad de Washington en mayo de 1942, con motivo de la celebración del VIII Congreso Panamericano del Niño, y que establecía, entre otras las siguientes:

a) Todos los niños deberán vivir en el seno de una familia cuyo nivel de vida sea adecuado y que disfrute de una situación económica estable.

b) El Estado deberá tomar las medidas necesarias para asegurar la estabilidad económica de la familia.

c) Será también de la incumbencia del Estado preocuparse de que los niños desprovistos de hogar crezcan en un ambiente de familia adecuado.

d) Sólo cuando no sea posible cuidar a los niños en un ambiente familiar podrá colocárseles en un asilo.

e) La indigencia de la madre no podrá ser motivo para separarla por completo de su hijo, y las instituciones de beneficencia deberán proporcionarle un subsidio o pensión mientras se resuelve su situación económica.

f) Oportunidad para que cada niño pueda determinar cuáles son sus aptitudes especiales y pueda recibir la educación- mental, física y espiritual- durante los años que sea necesario para desarrollarla plenamente.

CONCLUSIONES

1) El Estado moderno debe destinar la mayor suma posible de recursos económicos para combatir el abandono de los menores.

2) Las leyes de seguridad social impidiendo la miseria y favoreciendo la cultura popular serán factores importantes en la prevención del abandono.

3) La asistencia del niño abandonado debe preferentemente hacerse en un hogar: en el propio si fuera posible el reintegro del niño, y si no en alguna de las formas del sistema de "colocación familiar", completado por leyes modernas sobre adopción y legitimación adoptiva.

4) Los establecimientos para la internación de los menores abandonados deben organizarse bajo el régimen familiar o semi-familiar. Quedará totalmente abolido todo sistema punitivo, sustituyéndolo por métodos educativos, correctivos y constructivos. En todos ellos deberá realizarse el examen individual de los ingresados desde los puntos de vista médico, psicológico, educacional y social.

5) El "Servicio Social" constituye actualmente el medio auxiliar de mayor eficacia para disminuir los riesgos del abandono infantil.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

El Problema de la Infancia Abandonada y la Organización
de su Asistencia

(Correlato de la Delegación Venezolana)

Secretaría General del Consejo
Venezolano del Niño.

Secretario General:

Dr. E. Santos Mendoza

Jefe de la División de Estadística:

Vicente González, h.

Caracas - Venezuela

INFANCIA ABANDONADA

El problema de la infancia abandonada y desvalida en Venezuela ofrece el mismo grave aspecto, la misma complejidad e igual infinita proyección que en otros países similares. Abordar su planteamiento y estudio, equivale a analizar ese núcleo multiforme de factores sociales convergentes cuya simple enunciación, por su prolijidad, se saldría de los límites de esta síntesis informativa. No obstante, se hará un breve comentario acerca de los elementos de juicio que, como producto de las investigaciones realizadas, han servido de base para orientar las actividades del Consejo Venezolano del Niño; luego una reseña de la gestión asistencial cumplida, un recuento de las instituciones destinadas a la protección de la infancia, y finalmente, se incluirá un resumen de las disposiciones legales que estatuyen la obligatoriedad de la asistencia y protección a la madre y el niño.

Desde su creación y muy especialmente a partir de la fecha de su reorganización, decretada el 18 de febrero de 1.939, el Consejo Venezolano del Niño ha venido dedicando sus mayores esfuerzos a la obtención de datos objetivos acerca de la magnitud y modalidades del problema abandono de la infancia en nuestro medio, consciente de que las soluciones adecuadas están siempre sujetas a un dominio completo de las verdaderas condiciones imperantes. Así pues, estando en una etapa netamente preliminar, se abocó a la realización de una serie de encuestas cuyos resultados le permitieran ubicar racionalmente la cuestión.

En este plan de ideas, realizó los trabajos siguientes:

- 1º.- Encuesta económico-social en la Casa Municipal de Maternidad "Concepción Palacios", Caracas.- Las cifras obtenidas indicaron que el 10% de las parturientas salían de la institución en total estado de abandono; en otras palabras; los hijos de estas mujeres se consideraban como prácticamente abandonados desde el mismo instante de su nacimiento.

- 2°.- Encuesta sobre "Casas de Vecindad (vivienda colectiva), en la ciudad de Caracas.- Un estudio metódico de los informes obtenidos en 800 casas de vecindad existentes, puso al descubrimiento que en este tipo de vivienda se albergaba un 12% de la población comprendida entre 0 y 15 años. El conocimiento de las condiciones de vida del núcleo de población estudiado, hizo pensar que la mayoría, si nó la totalidad de tales menores, se hallaba potencialmente en estado de abandono material y de peligro moral.
- 3°.- Investigación de los Casos matriculados por las Oficinas de Servicio Social.- Durante el lapso comprendido entre julio de 1.943 y mayo de 1.944, fueron matriculados 700 casos por el Servicio Social del Consejo. Un estudio de los mismos permitió concluir que el 55% del total presentó como problema el abandono material o moral, cuya solución en gran parte, se encontraba al margen de los recursos de que debe disponer habitualmente una comunidad. El abandono paterno apareció en forma dominante dentro del conjunto de observaciones.
- 4°.- Encuesta sobre madres obreras, levantada en la ciudad de Cumaná.- Este trabajo permitió llegar a las conclusiones siguientes:
- De un total de 600 madres encuestadas se estableció que el 50% de ellas eran abandonadas, el 63% analfabetas, el 66% ilegítimas; estas madres tenían un total de 1.200 hijos vivos menores de 15 años de los cuales el 45% podían considerarse absolutamente abandonados; de este grupo de madres el 74% ganaba para nutrir su prole respectiva, salarios semanales inferiores a veinte bolívares (Bs. 20.00). El grupo de madres ha tenido 183 hijos muertos de los cuales el 78% corresponde a obreras cuyos ingresos están por debajo del expresado nivel. Cuando las madres van a su trabajo el 20% de sus hijos queda absoluta y totalmente abandonado en

sus casas sin ninguna compañía, en el 80% restante la compañía se reduce a niños sin responsabilidad alguna de la seguridad de sus hermanos menores.

5.- Estudio de menores bajo acción policial en el Estado Táchira.

El Servicio Social estableció contacto con unos 200 menores policialmente detenidos en la ciudad de San Cristóbal, catalogados como abandonados y delincuentes. Esta circunstancia permitió establecer tres importantes hechos, a saber:

- a) De acuerdo con las características generales de la ciudad, dicho número de menores bajo acción policial por diversos motivos, resultaba bastante crecido.
- b) El medio rural resultó ser el mayor proveedor de menores en las condiciones expuestas.
- c) El éxodo del niño campesino se justificó, tanto por las facilidades de comunicación entre la zona urbana y la rural, como por la perspectiva de ganarse el sustento sirviendo de mandaderos o "concertados" en casos de familias acomodadas.

6.- Estudio de menores bajo acción policial en el Estado Lara.

En sólo cinco meses del año 1.943, ingresaron al Cuartel de Policía de Barquisimeto 223 menores de 15 años, lo que representaba aproximadamente un 11% del total de detenidos en el mismo lapso.

Trabajos similares llevados a cabo en otras localidades y aun en diversos campos de observación dentro de cada área (correccionales, asilos, barrios proletarios, etc.) permitieron conclusiones sensiblemente análogas a las ya comentadas.

Hasta este momento, la cuestión se venía conociendo en forma parcial, a través de nuestras referentes a algunos aspectos o modalidades del abandono en distintas ciudades del país: Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, San Cristóbal, Cumaná, pero no había sido posible la realización de una encuesta cuyos resultados permitieran una visión global de cómo se confrontaba la cuestión en to

do el ámbito nacional.

Influenciadas pues, por la necesidad de conocer con más profundidad y con mayor sensibilidad el fenómeno abandono de la infancia en todo el país, con miras a la aplicación de medidas de carácter nacional, las autoridades del Consejo decidieron en abril de 1.944, la realización de una Encuesta sobre Menores Abandonados que abaricara, si no todo el territorio, por lo menos aquella extensión de éste más densamente poblada y en la cual estuvieran representadas distintas características regionales. Así, fueron seleccionados el Distrito Federal y los Estados Zulia, Lara, Sucre, Táchira y Carabobo. Estas Entidades comprendían 41 Distritos y 182 Municipios, y en la respectiva área estaban residenciados 1.787.357 habitantes, o sea, casi la mitad de la población venezolana (1). Como unidad objeto del recuento se determinó a todo menor comprendido entre 0 y 16 años de edad, que pudiera conceptuarse como abandonado, de acuerdo con las disposiciones del artículo 6º del Código de Menores vigente.

El material recogido fué sometido a minuciosa revisión y crítica antes de proceder a realizar elaboración estadística alguna. Posteriormente, los resultados obtenidos permitieron establecer algunos puntos básicos de partida que hoy están sirviendo para orientar la acción tutiva de la niñez que el Consejo está llevando a cabo. Entre otros, se citan los siguientes:

- 1.- El 5,4% de la población de 0 a 16, ubicada en las Entidades donde se realizó la investigación, puede considerarse en virtual estado de abandono material y moral.
- 2.- El núcleo de población abandonada está comprendido entre los grupos de edad siguientes: 0 a 3 años, 16%; 3 a 7 años, 28%; 7 a 14 años, 49%; 14 a 16 años, 7%. O sea, que la población infantil estudiada se condensa en los dos primeros septenarios de vida.

(1) Según el Censo de 1.941, la población de Venezuela era de 3.850.771 habitantes.

- 3.- El abandono está interesando por igual a menores de ambos sexos, ya que la proporcionalidad registrada fue de 54% para varones y de 46% para hembras.
- 4.- Al estudiar el abandono según las causas que lo determinaran, sobresale, como generadora del mayor número de casos, aquella que pudiera denominarse causa económica. Este hecho está en un todo de acuerdo con la impresión inicial que se había formado el Consejo a través de los estudios parciales realizados y los cuales permitieron establecer en sentido lato, un balance definitivo de las condiciones de vida que hace el sector proletario venezolano y anticipar que el abandono de la infancia estaba muy vinculado al desajuste económico de nuestras clases laboriosas.

Se presentaba ante el Consejo, de conformidad con lo anteriormente expuesto, un campo erizado de peligrosas alternativas, rodeado de no pocas asperezas, pero el cual era indispensable abordar conciliando la necesidad de adoptar un plan orgánico de trabajo - cuya formulación requiere tiempo suficiente - con el imperioso deber de atender problemas de inaplazable urgencia y de apropiar los recursos económicos a tal efecto necesarios.

La manera como el Consejo ha conducido su gestión, puede examinarse detalladamente en el capítulo que sigue.

- II -

Organización Asistencial

Por Decreto del 18 de febrero de 1.939 se le asigna la tarea de la protección integral de la madre y el niño venezolanos al Consejo del Niño; protección que ha de ser por igual en lo material, legal y moral. Dentro del enunciado de esta amplia facultad concedida al Consejo Venezolano del Niño, no se previó la dotación de medios económicos suficientes, a fin de hacer posible que éste abarcara en una acción conjunta todo el programa de asistencia implícito en dichas atribuciones.

A pesar de que las contingencias económicas por las cuales ha atravesado el Consejo no le han permitido llegar a cubrir su ambicioso programa de asistencia, lo cierto es que, a través de sus años de actuación, ha robustecido y cada día aporta nuevos argumentos en favor de la tesis de que solamente el Organismo Integral es la única posibilidad, en un país como el nuestro, para salir adelante con un vasto programa de asistencia; dada la magnitud y lo variado de las causas del problema asistencia de la infancia. Esta tesis de la necesidad del Organismo Central Unico y Contralor en materia asistencial cobra dentro de la vida nacional un nuevo aspecto desde que se incluye en la Constitución Nacional sancionada por la Constituyente, la obligación que tiene el Estado de proveer al menor de asistencia integral a través de un Organismo único cuya reglamentación se establecerá en el Código de Menores. Esta última instancia, por así decirlo, de las ideas imperantes en nuestro medio, en relación con la asistencia de la madre y el niño, ha culminado en este desideratum asentado en nuestra Constitución Nacional. La dispersión de los esfuerzos asistenciales llámense ellos como se quiera, conduce a la duplicidad de servicios, a mayores costos y a falta de unidad en la acción y por lo tanto a la desarticulación de Servicios que han acarreado los males de que adolece la asistencia parcial, cuando se piensa que el niño que interesa al higienista por ejemplo, difiere de aquél que es objeto del interés de otros Servicios de asistencia.

A guisa de comentario preliminar, se hace constar que del programa de asistencia materno-infantil nacional, se encuentra fuera del radio de acción del Consejo Venezolano del Niño, aquello concerniente a la asistencia higiénica suministrada por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a través de las Divisiones Materno-Infantiles y de Higiene Escolar. Igualmente se encuentran al margen del Consejo Venezolano del Niño otras actividades que capitaliza la División de Higiene Escolar del mismo Ministerio, como es lo referente a las Colonias y Comedores Escolares.

res, instituciones que se encuentran adscritas a esa División.

En relación con la asistencia del niño enfermo hágase igualmente sentir la necesidad de incorporarla de lleno dentro de las actividades del Consejo del Niño en lo tocante a la orientación general de ella, ya que en lo que se refiere a la parte económica, esta asistencia debe ser un recurso aportado por los Estados y las Municipalidades, en colaboración íntima con el Gobierno Federal.

En resumen, lo tocante a salud en el orden profiláctico o en el de tratamiento, son actividades que encuéntranse en manos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y del Seguro Social, quedando el resto de la asistencia como actividades que abarca o trata de abarcar el Consejo del Niño, en un todo de acuerdo con los recursos económicos, de los cuales depende propiamente su gestión.

El Consejo del Niño es un Organismo Oficial Autónomo adscrito a los Ministerios de Relaciones Interiores y de Sanidad y Asistencia Social, con representaciones de otros Despachos del Ejecutivo. Su patrimonio, independiente del Fisco Nacional, está formado por lo que le asigna la Ley Nacional de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos, con los aportes que hagan otras dependencias oficiales, (Estados de la Unión, Municipalidades) y además las contribuciones de los particulares.

Es un Organismo ambivalente ya que de una parte le toca ser órgano consultivo del Ejecutivo Federal en toda la materia madre-niño y por la otra, desarrollar una acción también asistencial a través de todos los medios de que dispone. Su plan de trabajo está especificado en forma clara y abundosa en el articulado que constituye la materia del Decreto de reorganización del 18 de febrero de 1939.

He aquí, en forma esquemática, como ejerce el Consejo del Niño su acción asistencial, cómo se establece la profundidad de ella y hasta dónde alcanza.

Los órganos de acción del Consejo Venezolano del Niño son de dos categorías: la primera la forman las Divisiones Técnicas y la segunda los Consejos Seccionales.

Las Divisiones Técnicas del Consejo del Niño en su mayoría disponen de variados recursos institucionales y además tienen por obligación el estudio técnico de aquellas cuestiones propias de su jurisdicción.

Los Consejos Seccionales estructurados en forma similar a como lo está el Consejo Central, disponen a su vez de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, formado con lo que le asigna el Consejo Central, las aportaciones que hacen los Ejecutivos Estadales, las diversas Municipalidades y los entes particulares de sus respectivas jurisdicciones. De acuerdo con estos recursos es como los Consejos Seccionales proveen la asistencia en sus respectivas esferas de acción.

El Consejo del Niño mantiene en actividad casi todas sus Divisiones Técnicas, merced a las cuales es posible abarcar los diversos aspectos de asistencia que le competen. Estas Divisiones son: Pre-Natal y Maternidad, Primera y Segunda Infancia, Servicio Social, Jurídica, Publicidad y Educación, Estadística y Adolescencia y Trabajo.

Por el mismo enunciado de ellas se colige que no todas disponen de Instituciones o de instrumentos de asistencia, pero en cambio, aquellas como Publicidad y Educación y Estadística, son factores indispensables ya que sin el concurso de ellas, no se podría planear una campaña asistencial cónsona con las necesidades del medio ni tampoco difundir los preceptos de orden educativo sobre la familia, a fin de hacer efectiva la acción preventiva de la asistencia; cultivizando aquellos elementos que van a contribuir dentro del hogar mismo a consolidarlo, a luchar contra la ilegitimidad, contra el analfabetismo, contra el concubinato, etc. etc.

He aquí pues, a renglón seguido, como se prevé las diversas modalidades de asistencia a través de las Divisiones Técnicas del Consejo del Niño.

La División Pre-Natal y Maternidad, tiene como programa de trabajo, además de la realización del estudio estadístico de las Instituciones destinadas a la asistencia obstétrica en el país, todo lo concerniente a las Instituciones asistenciales pre y post-natales existentes en el país (las Casas Pre-Natales y Post-Natales).

Estas instituciones cerradas de lucha contra el abandono de la mujer madre, no son actualmente dependencias administrativas del Consejo del Niño, ya que son de índole privada, pero están subvencionadas en su mayor parte por despachos oficiales. En el futuro, el Consejo del Niño, contempla la reorganización de estos establecimientos a fin de que subvenciones adecuadas mejoren la calidad y la cantidad de servicios que prestan. Igualmente pretende difundir en las sedes de los diversos Consejos Seccionales, estos establecimientos de lucha indispensable, pues en algunos medios, la madre proveniente de ciertos sectores de la población venezolana, muy especialmente la soltera, se puede considerar en estado de indigencia cuando sale de la Maternidad.

La División de Primera y Segunda Infancia tiene a su cargo el establecimiento, difusión y control de funcionamiento de las obras básicas de lucha contra el abandono del menor comprendido entre los 0 y 7 años de edad conforme a los resultados de la Encuesta sobre Menores abandonados, casi el 50% de los menores en estado de abandono se encuentran por debajo de los 7 años de edad, por lo que se necesitaba en forma urgente llevar asistencia a este grupo en el tiempo más corto y a través de los órganos de mayor eficacia. El Consejo Venezolano del Niño puso en práctica un plan de alcance nacional consistente en ir diseminando Casas-Cunas y Jardines de Infancia en aquellos conglomerados de la población venezolana más densamente poblados y que por otra parte son los mayores proveedores de abandono. Este Plan de proyecciones nacionales ha venido cumpliéndose por etapas y a no dudar, según el ritmo de intendificación previsto, dará sus frutos puesto que este servicio suministrado por Casas-Cunas y Jardines de Infancia es un tipo de asistencia articulado que permite seguir

tales menores y hace posible su entrada en el período escolar en condiciones sociales más ventajosas; manera esta pues de hacer una verdadera profilaxia del abandono en la edad escolar, el cual ofrece, dentro del respectivo conjunto, uno de los más graves matices.

Las Casa-Cunas y Jardines de Infancia, son entre las Instituciones destinadas a proteger al menor en estado de abandono, las de más reducido costo, las de más fácil ubicación y las que producen a la larga mayores beneficios, puesto que su objetivo fundamental es no dislocar el hogar sino tratar de preservar la unión del binomio madre-hijo, a fin de que tales menores puedan contar con un núcleo familiar como elemento natural de defensa indispensable para su vida futura.

Aun cuando están previstas y hay en funcionamiento Casas-Cunas internas de tipo temporal, estas Instituciones no actúan sino en condiciones muy excepcionales ya que el menor allí colocado permanece en ella por un tiempo provisional, suficiente para que el Servicio Social actúe tratando de remediar el problema o cese la causa que ocasionó el ingreso del menor en la Casa-Cuna Interna.

Comentario aparte merece entre este grupo de menores objeto de las Casa-Cunas Internas Temporales, aquel cuya causa de abandono está condicionada por enfermedad de los padres, muy especialmente por lepra. El Consejo del Niño ha luchado con todos los medios a su alcance porque el caso del niño abandonado debido a enfermedad de sus padres (especialmente lepra y tuberculosis) sea subsidiario del mismo tratamiento asistencial aplicable a toda la infancia en estado de desvalimiento. Por lo tanto ha luchado y seguirá luchando porque el grupo de menores sanos, cuyos progenitores padecen alguna enfermedad sea tratado en comunidad como los otros menores abandonados sin que se establezca distinción, por otra parte nefastas y perjudiciales para el futuro de esos niños.

La División de Servicio Social está integrada por las diversas Oficinas de Servicio Social que el Consejo del Niño tiene operando en toda la República. Este órgano de lucha fundamental que posee el Consejo del Niño y a través del cual le es posible realizar el estudio social de la infancia venezolana, con las aspiraciones de ir resolviendo sus múltiples problemas, ajusta su funcionamiento al género de trabajo que le toca desarrollar y sus benéficos resultados se traslucen en forma apreciable por la influencia decisiva que el Servicio Social desempeña en la colectividad contemporánea.

La calidad y cantidad de trabajo desarrollado a través de esta División da la medida de la acción del Organismo, de no ser así, sus funciones se encontrarían restringidas y en parte invalidadas técnicamente, toda vez que en toda acción asistencia es un desideratum, el estudio y la clasificación del menor. La División de Servicio Social, como las demás, actúa con cierta autonomía; pero dado el principio de organización que rige las actividades del Consejo Central, estos órganos de trabajo están entre sí tan armonizados y ensamblados que es posible una labor de conjunto, racionalmente articulada, de mayores beneficios al menor costo. No se concibe Divisiones tan especializadas, con un efectivo de instituciones, como las de Primera y Segunda Infancia, Pre-Natal y Maternidad y Adolescencia y Trabajo, que no dispusieran de los recursos del Servicio Social. Esta modalidad de trabajo coordinada con los otros servicios del Consejo Venezolano del Niño evita la duplicidad de esfuerzos y permite que haya un criterio uniforme en cuanto a la acción social que al Consejo del Niño le toca ofrecer.

La División de Servicio Social dispone de Oficinas en buena parte del Territorio Nacional, en la sede de los diversos Consejos Seccionales. Su organización, funcionamiento y planteamiento de trabajo están bajo un comando único, manera ésta de ejercer una acción uniforme y verificar un aprovechamiento total en cuanto a la labor de investigación se refiere.

En forma general puede decirse que el Servicio Social del Consejo del Niño conoce los problemas inherentes al medio venezolano incluyendo aquellos que interesan a la familia misma, puesto que no se concibe una acción protectora dirigida hacia la infancia que no tenga como primun movins que ésta se realice por intermedio del núcleo familiar, de acuerdo con los postulados modernos, motivo de todas las conclusiones a que se ha llegado en los diversos Congresos Panamericanos del Niño, concordantes todos en que la protección de la familia es la primera a la que debe atenderse en la lucha contra el abandono de la niñez.

La División de Servicio Social del Consejo del Niño está organizada así: Oficinas Central de Receptoría de casos y archivos centrales, Servicio Social de Instituciones, Servicio Social de los Tribunales de Menores, Servicio Social de casos individuales, Servicio Social de Colocaciones Familiares, Servicio Social anexo a las Consultas de Asistencia Jurídica y Servicio Social para trabajo colectivo.

Detalles más amplios relativos a la organización y funcionamiento de los Servicios Sociales del Consejo del Niño, se encuentran en el correlato nacional sobre la organización de los Servicios Sociales Materno-Infantiles; sin embargo tiene cabida aunque en forma muy breve, este esquema de trabajo al cual venimos haciendo referencia.

El país dispone de una Escuela Oficial de Servicio Social de reciente fundación; ello explica que no se disponga de un abundante material de Trabajadoras Sociales, razón que influencia en forma ostensible el trabajo de esta dependencia dentro de la organización del Consejo del Niño. Es cierto que las Oficinas Centrales de la capital de la República se encuentran dotadas de un mínimum de personal, capaz de prestar servicio en forma satisfactoria; no así todas nuestras Oficinas del Interior de la República en la sede de los respectivos Consejos Seccionales. Esto determinó la necesidad de capacitar en forma urgente un personal auxiliar con el fin de hacerle frente al creciente volumen de trabajo que vienen confrontando tales Oficinas de Servicio Social.

A pesar de esta carencia de personal técnico especializado, el Consejo del Niño se siente satisfecho de su experiencia realizada en cuanto a la utilización de personal auxiliar, pero siempre bajo la ducción inmediata de personal técnico especializado, egresado de escuela y con suficiente experiencia en los problemas relativos a la infancia.

El Servicio Social de Instituciones provee todo el material humano indispensable que recibe asistencia en diversas Instituciones dependientes de las otras Divisiones Técnicas del Consejo del Niño.

Cosa igual habría que decir de los Servicios Sociales anexos a los Tribunales de Menores y a las Consultas de Asistencia Jurídica.

Uno de los aspectos más sobresalientes de la asistencia que corresponde a este Servicio es el de las Colocaciones Familiares, verificadas a través de la Oficina correspondiente. Este ensayo asistencial que cuenta ya con algunos años de prueba en nuestro medio nos permite asegurar que todavía, a pesar de todos los esfuerzos hechos, se encuentra rodeado de los mismos obstáculos que conocemos existen, conforme a diversos ensayos hechos en otros países latino-americanos; ello no podía ser de otra manera ya que sin la adecuada preparación del medio no es fácil que se acepten y por lo tanto se cumplan las normas generales que presiden este tipo de recurso. Más adelante nos detendremos en esta materia cuando demos una relación sucinta de nuestras posibilidades en lo que respecta a Colocación Familiar, pero anticipamos que el Servicio Social realiza primordialmente entre otras funciones, la de seleccionar tanto los menores como los hogares a donde van a incorporarse aquellos, así como también una vigilancia tan eficaz como le sea posible, de acuerdo con el número de colocaciones.

El Consejo del Niño en sus planes de trabajo da preferencia a la preparación del personal técnico y proyecta la creación de una Escuela de Servicio Social para la formación profesional y técni-

ca de Trabajadoras Sociales con destino a las diversas Oficinas del Consejo del Niño; esta medida de incalculables beneficios contribuirá en forma evidente a una mayor eficacia en las labores que le toca desempeñar al Organismo.

La División Jurídica del Consejo del Niño, además de las funciones especiales que le competen en lo relativo a la estructuración y estudio de leyes, reglamentos, Códigos, material inherente al derecho de menores y de la familia; tiene también una acción asistencial a la cual el Consejo del Niño confiere un gran valor y trascendencia. Nos referimos a los Consultorios de Asistencia Jurídica, que funcionan en las diversas Oficinas del Consejo del Niño, en la sede de los Consejos Seccionales, merced a los cuales se suministra asistencia Jurídica adecuada en aquellos casos en que se afecta a la madre y al menor (Pensiones de Alimentos, Conflictos de Patria-Potestad, Maltratos, Bienes de Menores, Violaciones, Seducciones, Desavenencias Conyugales, Legitimaciones, etc. etc). Es un desideratum, en este tipo de asistencia que se presta a la comunidad indigente, que los Consultores Jurídicos respectivos lleven esta acción hasta el máximo a fin de prestar la asistencia en cuestión en la forma más cabal, por cuanto ya sabemos que esta clientela se encuentra imposibilitada económicamente para pagar los servicios de abogados, lo que puede resultar en determinadas ocasiones oneroso; privado de cuyos recursos los menores se encuentran en estado de abandono moral o material evidente. Guiado pues por este criterio, el Consejo aspira que sus diversos Consultores Jurídicos se transformen en Procuradores de Menores, a fin de que esta modalidad asistencial que viene siendo puesta en práctica desde hace unos años con bastante eficacia, pueda responder a las necesidades del menor, puesto que un número crecido de menores en estado de abandono lo son por carencia de asistencia jurídica.

Más adelante nos será dado mencionar tanto la capacidad como la densidad en la acción de este Servicio asistencial que ha sido puesto en práctica por primera vez en nuestro país por el

Consejo del Niño.

La División de Estadística y de Publicidad y Educación, concurren dentro de la organización del Consejo del Niño, a facilitar la penetración de nuestros medios asistenciales así como una mayor calibración de los diversos problemas materno-infantiles, con proyección de tipo nacional. No se concibe hacer ningún estudio de conjunto sin que el Servicio de Estadística planee y establezca el material para encuesta con miras a hacer una recolección de datos uniforme, manera que facilita la debida interpretación de los fenómenos sociales.

Las labores de la División de Publicidad y Educación tienen vasto campo de acción, su significado es de tal trascendencia que sin la difusión de conocimientos indispensables para rehabilitar el grupo familiar de las clases populares; la lucha contra el concubinato, contra la ilegitimidad, el ausentismo escolar y el trabajo prematuro de menores; no podrá esperarse beneficios positivos de los diversos remedios que propugna el Consejo y que trata de aplicar en el medio. Este campo de acción fijado por el Decreto de mérito a que hemos hecho mención tantas veces, se encuentra ampliado dentro de su articulado, cuando se le fija al Consejo del Niño las tareas concernientes a la educación familiar en cuanto a la formación de hábitos, buenas costumbres, etc. se refiere, tanto en normas de vida higiénica como la enseñanza indispensable en lo moral, lo cívico y lo económico. Venezuela necesita que el concepto de familia tenga un significado igual en todas las capas sociales de su población: merced a este hecho podrá intentarse con normas de mayor seguridad, el salvamento de una infancia desvalida, hoy abrumada por la incidencia de una serie de hechos sociales que vienen profundamente arraigados desde los mismos tiempos de la colonia.

La División de Adolescencia y Trabajo tiene por función la asistencia de los menores en estado de abandono y con trastornos de conducta, mayores de 7 años, así como también lo concerniente al trabajo de menores en lo que atañe a la parte social de éste,

que se adapte mejor al medio donde vivirá. De ese modo se evitan todas las causas de desadaptación social y el Estado puede esperar de cada uno de sus protegidos el máximo de posibilidades.

Niños anormales.- Cuando estudiamos esta categoría de niños, no con el criterio vulgar y simplista de considerar sólo como anormal al tonto y al loco, es decir, a los extremos muy marcados de anomalías mentales cuantitativa o cualitativa, sino que tratamos de descubrir toda la rica gama de anomalías que va de esos extremos visibles a un punto de referencia ideal de anomalía, encontramos que un gran número de delincuentes y desadaptados sociales son simples y pobres enfermos que con una intervención oportuna y precoz del especialista, son capaces de curar y llegar a ser miembros útiles de la sociedad.

Con el sistema que preconizamos más adelante es fácil descubrir a los niños con trastornos psíquicos y están previstos los sitios para tratarlos y orientarlos.

Esta labor de profilaxia mental le permite a la sociedad salvar algunos individuos de la enfermedad mental grave posterior, disminuir el número de delincuentes por anomalía mental y utilizar con el máximo de rendimiento a los menos favorecidos desde el punto de vista intelectual.

Delincuencia infantil.- Suprimiendo los niños en estado de abandono moral y material, diagnosticando y tratando a los anormales mentales, hacemos desaparecer las dos principales causas de la delincuencia infantil.

Para el delincuente la sociedad ha suprimido el concepto de la represión: no le importa el delito, le interesa el niño que lo ha cometido. A él hay que estudiarle, tratar de descubrir el conjunto de factores endógenos o exógenos que lo condujeron a ponerse en pugna con la sociedad, y una vez descubiertas las causas hay que tratarlo. La terapéutica es médico-pedagógica: individualización de la instrucción y de la educación, orientación profesional, y readaptación de la vida en sociedad.

He aquí las instituciones necesarias para solucionar en nues-

tro país el problema de la infancia abandonada, anormal y delincuente:

Casa de Observación para Menores.- Casas Hogares.- Internados de Pre-Orientación.- Internados de Readaptación.- Sanatorios Psiquiátricos Infantiles.- Clases y Escuelas Especiales.

Estudiemos detenidamente cada una de estas instituciones.

CASAS DE OBSERVACION PARA MENORES

Las C.O.M. son: Centros diagnósticos, oficinas de orientación profesional, dispensarios de higiene mental.

En ellos ingresan: Para ser observados y diagnosticados los niños enviados por:

Los Tribunales de Menores, las Comandancias de Policía, los Maestros, Médicos, Trabajadoras Sociales, Enfermeras Visitadoras, etc. etc.

Tratándose de niños enviados por los Tribunales de Menores, el informe que contiene los resultados de los diferentes exámenes practicados, es enviado al Juez para que éste, en conocimiento de causa, pueda tomar la solución más conveniente. En todos los otros casos son los médicos-directores los que indican el camino a seguir de acuerdo con sus respectivos criterios.

Interesa hacer constar que estas Instituciones no son dependencias de los Tribunales de Menores, sino organismos hospitalarios autónomos puestos a disposición de los jueces de menores.

Deben tener los siguientes servicios: Servicio Social, Sala de ingreso para niños, Consultorio médico, Servicio Psicométrico, Servicio Psiquiátrico, Dormitorios para niños y niñas, Escuelas y Talleres para niños y niñas.

Deben practicar los siguientes exámenes e investigaciones: Encuestas sociales, Antecedentes hereditarios, Autografía, Psicobiografías objetivas, Exámenes antropométricos y etnológicos, Exámenes tipológicos, Exámenes médicos, Exámenes psicométricos y Exámenes psiquiátricos.

Deben existir: en todas las ciudades del País de más de 20.000 habitantes, que por sus situaciones políticas o geográficas abarquen un total regional de cien mil personas. Para las ciudades de Caracas y Maracaibo deben proveerse Casas de Observación con capacidad para 50 niños y 25 niñas.

Pueden ser Organismos Municipales o Estadales: porque a pesar de su alto coeficiente de explotación, se trata de establecimientos de pocos puestos, de modo que el costo total mensual resulta relativamente bajo y dentro de las posibilidades económicas de muchos municipios y de la casi totalidad de los Estados.

El coeficiente de explotación es bastante alto, pues siendo centros diagnósticos, necesitan un personal numeroso, preparado y bien pagado. Para el Distrito Federal debe ser de \$s. 6 por niño y por día.

El máximo de permanencia debe ser de dos meses, a menos de indicaciones especiales de los Jueces de Menores o los Médicos-directores. En la mayoría de los casos basta con ese lapso para formarse una opinión justificada del menor en estudio, suponiendo, claro está, que se cuenta con un personal capacitado y una buena organización. De acuerdo con los datos obtenidos por el estudio y observación del niño, podrán tomarse varias decisiones:

1º.- Los niños deficitarios ineducables, los psicóticos y los psicópatas que deben ser aislados momentáneamente o definitivamente serán dirigidos al Sanatorio Psiquiátrico Infantil.

2º.- Los niños deficitarios educables que poseen un buen ambiente familiar son reintegrados a sus hogares, bajo el control del Servicio Social y con la obligación por parte de los padres de enviarlos a las Clases o Escuelas especiales.

3º.- Los niños mental y socialmente normales, irán a las Casas-Hogares si son mayores de 10 años, o a los Internados de Pre-Orientación si son menores de esa edad.

4º.- Los menores con trastornos graves del carácter o de la conducta serán enviados a los Internados de Pre-Orientación si son

menores de 10 años, a los Internados de Readaptación si son mayores de esa edad.

5º.- Los niños con trastornos mentales poco graves y con un ambiente familiar favorable, regresarán a sus hogares y serán tratados en el Dispensario de Higiene Mental Infantil que funciona en las Casas de observación.

Para comprender exactamente el alcance de las casas de observación, es necesario fijarse que el motivo de ingreso de un niño no es sino un dato más de los muchos que deben tomarse para llegar a saber el destino que debe dársele: es el estudio estructural de su personalidad, el que debe mostrar el camino a seguir. Un ejemplo aclarará esta concepción:

1º.- Un niño ingresa en la C.O.M. porque se le considera en estado de abandono moral. Después de estudiarle podemos aconsejar varias soluciones:

- a) debe ingresar a un Sanatorio Psiquiátrico a causa de sus trastornos mentales;
- b) puede ensayarse su colocación en una Casa Hogar, pues es mentalmente sano y parece capaz de vivir en sociedad;
- c) debe enviarse a un Internado de Readaptación, pues sus trastornos graves de conducta imponen una larga reeducación al lado de un pedagogo especializado.

2º.- El niño es enviado a la C.O.M. por el Tribunal de Menores a causa de haber cometido un delito grave. Su historia clínica nos permite afirmar que es un niño perfectamente normal, habiendo cometido el delito de una manera completamente accidental y teniendo un ambiente familiar excelente. En nuestro informe aconsejamos su libertad y regresar al hogar bajo el control de los servicios infantiles.

SANATORIOS PSIQUIATRICOS INFANTILES

Son establecimientos hospitalarios destinados: a los niños deficitarios ineducables, a los psicóticos infantiles, y a los niños con psicopatías, en los que no es posible el tratamiento ambulatorio, a causa del ambiente familiar o del mismo trastorno.

En ellos ingresan: los niños enviados por los médicos-directores de las Casas de Observación, los enviados por los Jueces de Menores, los enviados por los hospitales y consultas para niños, etc.

Deben ser construídos especialmente, pues, como es sabido, la concepción de todo establecimiento psiquiátrico es bastante especial y en ella deben colaborar estrechamente arquitectos y psiquiatras.

Los servicios generales deben proveerse para 500 niños, pero los pabellones de hospitalización deben empezar a funcionar con tan solo 200 puestos, dejando estudiada la disposición de los futuros pabellones por construir a medida que se vayan necesitando. La distribución horizontal en pabellones aislados permite una buena distribución de los hospitalizados según el sexo, la edad, o la naturaleza de la enfermedad. El tipo de construcción debe ser lo más barato posible.

El primer Sanatorio Psiquiátrico Infantil debe ser fundado en los alrededores de la capital, pues por el momento sólo en Caracas se encuentra el personal capacitado para asegurar la buena marcha del establecimiento.

La organización de uno de estos institutos es semejante a la de una Colonia Psiquiátrica para adultos, con la diferencia de que en ellos debe darse preferencia a los servicios de índole pedagógica.

Los Sanatorios Psiquiátricos Infantiles no deben ser dependencias de clínicas, hospitales o colonias psiquiátricas para adultos: la concepción, la organización, la formación del personal, etc. son absolutamente diferentes. Sin embargo, muchos especialistas son partidarios de hacer pabellones infantiles en los establecimientos de adultos, invocando para ello razones económicas. En caso de aceptarse estos argumentos, creemos más justificado fundar Sanatorios Psiquiátricos Infantiles al lado de los Internados de Readaptación. Como defendemos la unidad de dirección y administración de todos los establecimientos incluídos en este

plan, no vemos la razón por lo que una tal concepción debe ser puramente especial: poco importa que una Granja-Escuela esté en El Valle y un Sanatorio Psiquiátrico Infantil en Chacac, puesto que existiendo unidad administrativa uno de los establecimientos se aprovechará de lo que produzca el otro.

Los Sanatorios Psiquiátricos Infantiles deben ser organismos nacionales y depender de la Dirección de Asistencia Social del Ministerio de Sanidad, porque a ellos serán dirigidos todos los niños de la República que padezcan de trastornos mentales y necesiten de la asistencia psiquiátrica.

El coeficiente de explotación no debe ser mayor de 2 a 2,50 lo que es posible gracias a que gran número de hospitalizados, sólo necesitan protección. Únicamente en los pabellones de observación, y en aquellos destinados a los psicópatas es necesario la existencia de un personal numeroso y bien preparado.

El tiempo de permanencia es muy variable:

Los idiotas y los imbeciles profundos permanecen hasta la muerte, y si ésta no ha sobrevenido en el momento de la pubertad, entonces pasan a una Colonia Psiquiátrica para adultos; los psicóticos son dados de alta tan pronto como se obtenga la curación, a menos que un estado residual importante imponga su permanente protección, en cuyo caso son sometidos a las mismas reglas del grupo anterior; los psicópatas en los que haya fracasado toda terapéutica, permanecerán aislados, pues la sociedad necesita protegerse de ellos.

CLASES Y ESCUELAS ESPECIALES

Desde el punto de vista que nos ocupa, hemos dicho que los idiotas y los imbeciles deben ir a los Sanatorios Psiquiátricos Infantiles. En el grupo de los débiles mentales existen algunos sujetos que presentan trastornos psicopáticos: en este caso es la psicopatía la que guía nuestra decisión y esos individuos van también al Sanatorio Psiquiátrico Infantil. Pero, en la mayoría de los casos, la debilidad mental es pura; en los grados leves,

el sujeto puede defenderse bien en sociedad, y hasta puede llegar a adquirir algunas profesiones liberales; pero, desgraciadamente en muchos casos no es así, y el débil mental "incapaz de comprender los determinados éticos de la conducta" (Prof. Mira y López) se pone en pugna con la sociedad, o vive al margen de ella. Tratándose de varones, no es raro que los débiles mentales formen la mayoría de las bandas de rateros y saltadores. Tratándose de niñas son las débiles mentales el material que alimenta los burdeles. Casi todos los psiquiatras que se han ocupado del problema de la prostitución encuentran un gran porcentaje de débiles mentales.

Actualmente el débil mental vegeta en las escuelas corrientes, sin sacar ningún provecho, pero ocupando un puesto que debía ser para otro más apto. Como nadie se ocupa especialmente de ellos, el provenir que les espera es bastante negro; pero el pronóstico cambia totalmente cuando interviene la sociedad con las armas que le dan la medicina y la pedagogía moderna. Es, probablemente, con esta categoría de sujetos, que los pedagogos especializados obtienen sus más brillantes éxitos. Basta con separar estos niños de las escuelas de normales, de criarlos en un ambiente especial, de instruirlos y educarlos de acuerdo con ciertos métodos, de procurarles profesiones sencillas, y la inmensa mayoría de ellos se transforman en útiles a la comunidad.

Cómo organizar las Clases y Escuelas Especiales: no se trata de construir edificios especiales, sino de especializar en cada escuela una clase, o en cada barrio una escuela para educar a los atrasados escolares y a los retardados mentales. Es, antes que todo, una cuestión de organización, que por otra parte le corresponde al Ministerio de Educación Nacional.

El trabajo previo de clasificación de los escolares pueden hacerlo perfectamente bien los servicios psicométricos de las diferentes Casas de Observación que se vayan fundando en el país. Como dichos organismos son municipales o estatales, el Ministerio de Educación Nacional no tiene sino que subvencionarlos a

cambio del trabajo prestado, lo que vendría a aliviar el presupuesto de dichos establecimientos.

Es conveniente que se empiece a pensar que la actual Ley de Instrucción es demasiado rígida. Es absurdo uniformar la enseñanza de tal modo que superdotados, normales y débiles mentales atiendan al mismo plan de estudios.

En algunos países, con una clase media numerosa y bien preparada, la colocación familiar (urbana o rural) es una de las más poderosas de que disponen los Tribunales para Menores. Entre nosotros, la colocación familiar rural, es prácticamente imposible, pues el ambiente familiar, la falta de preparación, y el bajo nivel de vida de nuestros campesinos no pueden tomarse como modelos educativos. Respecto a la colocación familiar urbana, la hemos ensayado en el Distrito Federal en condiciones económicas ventajosas, y tenemos que reconocer que no es un sistema fácilmente realizable: son muy pocas las familias preparadas que se prestan a ello y que aceptan el control permanente de nuestros servicios sociales.

CASAS HOGARES

Introducción: La experiencia demuestra que la influencia educativa del hogar no es posible sustituirla, y cuando ésta falta, es necesario crearla, siquiera sea artificialmente. Es verdad que si las Casas-Hogares son más costosas, la calidad del servicio prestado justifica ese mayor gasto, pues en esos establecimientos se hace posible la individualización de la asistencia, ya que si el educador sabe proporciónar a los niños la libertad requerida para que expresen su manera de ser, podrán conocerse sus aptitudes susceptibles de ser aprovechadas útilmente en beneficio del niño y de la sociedad. (Dr. Luis B. Prieto).

Creemos que vale la pena extendernos sobre algunos detalles de organización y funcionamiento.

Instalación: Se instalan en casas céntricas de la ciudad, cuyo alquiler no sea más de Es. 300 mensuales. Los gastos de instalación con un mobiliario estudiado y construido especialmente, son,

para Caracas, de Bs. 4.000 (cuatro mil) incluyendo el material de la biblioteca para los niños del barrio que funciona en la sala de la casa.

Nada debe diferenciar por su aspecto exterior una Casa-Hogar, de los hogares vecinos.

Capacidad: como máximo 20 niños.

Dirección-Administración: Un matrimonio de maestros o de otras personas capacitadas la dirigen y administran. Las ventajas económicas que se le ofrecen al matrimonio director: casa, comida, servicio, etc., y Bs 200 mensuales para la señora. Como los niños pasan la mayor parte del día fuera de la casa, el marido no tiene por qué interrumpir sus ocupaciones habituales.

Costo mensual: He aquí el presupuesto de una de nuestras Casas-Hogares (control administrativo de la Asociación Venezolana de Mujeres).

Directora, Bs. 200; Bibliotecario, Bs. 100; Casa, Bs. 300; Teléfono, luz, etc. Bs. 50; Servicio, Bs. 100; Diarios. Bs. 782; Gastos de biblioteca, Bs. 100. Total, Bs. 1.632.

Coefficiente de explotación: es de Bs. 2,70 incluyendo los gastos de la biblioteca infantil del barrio.

Funcionamiento:

- 1º.- Los niños mayores de 12 años son colocados como aprendices en talleres de la ciudad, previo estudio de las costumbres, carácter, etc. de los patronos. Por la noche asisten a la escuela nocturna más cercana.
- 2º.- Los menores de 12 años son considerados como escolares, y son inscritos en la escuela oficial más adecuada.

La disciplina que reina en una Casa-Hogar no es mayor ni diferente a la que existe en cualquier casa de familia ordenada. Los niños salen solos a sus trabajos o a la escuela. A las horas libres van a jugar a los parques al igual que los otros niños del barrio. El servicio social de la Casa de Observación controla la asistencia, aplicación y conducta de los niños en escuelas y talleres.

La educación familiar y moral la hace el matrimonio director.

La educación social se efectúa sin inconvenientes, puesto que los niños viven un ambiente normal, sin estar separados de la sociedad donde mañana vivirán.

Son muchas las experiencias educativas que pueden realizarse en una Casa-Hogar; no es ésta la oportunidad para extendernos sobre el particular.

En cuanto el menor empiece a ganar, pero aún no lo suficiente para subvenir a sus necesidades, está en la obligación de contribuir con el 20% de su sueldo al sostenimiento de la Casa (suma que se dedica al enriquecimiento de la biblioteca); el 60% se le coloca en una cartilla de ahorros, y el 20% restante se le deja para sus gastos.

En cuanto gana lo suficiente para cubrir todos sus gastos, el Patronato, formado por una de las Trabajadoras Sociales de la Casa de Observación, y los Directores de las Casas-Hogares, le buscan una casa de pensión, y le prestan apoyo moral hasta que sea mayor de edad, y apoyo material cuando sea necesario. Las Casas-Hogares son establecimientos municipales.

INTERNADOS DE PRE-ORIENTACION

Cuando en el mes de marzo del año en curso, la Junta de Beneficencia del Distrito Federal nos exigió un plan de organización municipal encaminado a la solución del problema de los niños abandonados y delincuentes en la ciudad de Caracas, trazamos una serie de líneas generales que creímos suficientes, y en las que no figuraba este establecimiento.

Insistimos en aquella oportunidad que sólo la organización y buen funcionamiento de la Casa de Observación nos procuraría el número de datos necesarios para conocer a fondo el problema local y concebir los establecimientos adecuados. Es de la experiencia de seis meses en la Dirección de este establecimiento, que ha nacido el organismo que denominamos Internado de Pre-Orientación.

Del mes de abril al de noviembre de 1938, han pasado por la Casa de Observación 130 niños, de los cuales 55 eran menores de

10 años. De estos 55, había 26 que necesitaban ser educados y protegidos por el Estado; dichos niños eran mentalmente sanos, pero socialmente enfermos, lo que significaba que en la motivación de sus conductas anormales predominaban los factores puramente exógenos. (ambiente familiar, etc.)

Ninguno de estos menores era capaz de aprovechar el sistema educativo que tenemos en las Casas-Hogares. Esta afirmación es el resultado de la siguiente experiencia: fueron seleccionados de ese grupo los ocho mejores, que se mandaron a la Casa-Hogar N° 2. Todas sus reacciones fueron meticulosamente anotadas, y de ellas sólo retendremos por el momento las siguientes:

- 1°.- A pesar de los estímulos acordados, de vivir en un ambiente holgado, y de tener las facilidades económicas que tienen los niños de la clase media, no fue posible impedir que mendigaran por las calles durante el pequeño trayecto para ir de la escuela a la Casa-Hogar y viceversa.
- 2°.- A los quince días justos de estar verificándose la experiencia, prepararon y realizaron una fuga colectiva. No tendremos que agregar que pocas horas después todos habían sido recogidos y conducidos a la Casa de Observación.

Insistimos sobre estos detalles porque todavía existen personas que se alarman cuando se habla de internado para menores de diez años. También nos alarmaríamos si se tratase del antiguo sistema polivalente y definitivamente fracasado, denominado "Correcional". Pero con el sistema que preconizamos y defendemos existe el máximo de garantías para el estudio total del niño, y el mayor número de posibilidades de individualizar su reeducación. Aún cuando los exámenes y observaciones verificados en la Casa de Observación nos hagan tener que el niño no es capaz de beneficiarse del sistema Casa-Hogar, les ofrecemos la oportunidad de demostrarnos que estamos equivocados enviándolos en período de prueba a esos establecimientos.

Es para esos niños menores de diez años, que no pueden beneficiarse de la Casa-Hogar (a causa de sus trastornos de conducta)

ni de los Internados de Readaptación (por no tener la edad para iniciar la formación profesional), que se han concebido los Internados de Pre-Orientación.

El Internado de Pre-Orientación es un Establecimiento Pedagógico cuya finalidad es educar en el trabajo, por medio del trabajo, y para el trabajo.

El sistema educativo que debe emplearse es el denominado "escuela activa", pero no una escuela activa neutra, sino encaminada a la pre-orientación profesional.

El alumno debe aprender las técnicas fundamentales de todas las profesiones, y conocerlas de una manera viva, activa, aplicándolas él mismo. La observación durante ese período de aprendizaje, será utilísima para una futura orientación profesional, pues la experiencia enseña que el niño que se educa en esa forma, adquiere conciencia de sus aptitudes, toma el hábito del verdadero trabajo y sabe cuáles pueden ser sus aspiraciones en la vida. Esta es la base pedagógica de los Internados de Pre-Orientación. No vale la pena insistir sobre los otros aspectos de la educación completa del individuo (educación moral, educación social, instrucción complementaria, etc.) puesto que los mismos profanos saben que justamente es con la escuela activa que se obtienen los mejores resultados.

No es necesario por el momento construir edificios especiales. Actualmente estamos organizando un Internado de Pre-Orientación que dependerá de la Casa de Observación y escogeremos una vieja casa de hacienda rodeada de cuatro hectáreas, a la que hay que ponerle sus instalaciones sanitarias. Cuando se hayan construido otros establecimientos más urgentes, es que podrá pensarse en la construcción de edificios especialmente adaptados a esta Institución. Opinamos que el sistema que ha adoptado el Ministerio de Obras Públicas en la construcción de algunas escuelas rurales, sería ideal para los Internados de Pre-Orientación.

El coeficiente de explotación no debe ser mayor de dos. Hemos

estudiado un presupuesto con este coeficiente, para doscientos alumnos, adoptando los sueldos y el standard de vida de Caracas, y creemos que es posible realizar un establecimiento "modelo", siempre, claro está, que se tomen en cuenta las pequeñas deficiencias inherentes al período que vivimos de formación personal.

El tiempo de permanencia: será variable, puesto que la edad de ingreso oscila entre los seis y los diez años, y el niño sale a los doce para empezar su formación profesional en una Casa-Hogar o en un Internado de Readaptación.

INTERNADO DE READAPTACION

No se trata de crear "correccionales", con su régimen disciplinario severo, su educación uniformada, su creación de automatismos, que lo transforman en verdaderas escuelas-prisiones. La concepción de correccionales y reformatorios ha fracasado rotundamente: las estadísticas más recientes muestran que los resultados lejanos de esos establecimientos son desastrosos. El fracaso no se debe tanto al sistema educativo empleado, como a la concepción simplista de una sola solución para casos muy diferentes. Basta con haber leído los párrafos que preceden, para prever que un organismo en donde se mezclan niños normales, niños deficitarios, niños psicópatas, niños con trastornos graves de la conducta, etc. para ser sometidos a un sistema educativo considerado "a priori" como reformador, tiene que ir fatalmente al fracaso: en primer lugar porque hay que emplear un régimen disciplinario muy severo, y en segundo lugar porque el sistema educativo puede ser conveniente para una categoría de niños, pero inútil o nefasta para otros. Si no somos partidarios de los establecimientos denominados "correccionales", no es por lirismo sino por estar convencidos de su inutilidad, y muchas veces de su nocividad.

Los Internados de readaptación son establecimientos cerrados, dedicados a la formación profesional de los niños mayores de doce años, cuyos trastornos de conducta no les permite beneficiarse de la Casa-Hogar.

En ellos ingresan los niños enviados por las Casas de Observación y los enviados por los Tribunales de Menores que previamente han sido estudiados por los especialistas. De acuerdo con nuestro Código de Menores el examen de las Casas de Observación es facultativo del Juez de Menores y puede presentarse el caso de un niño enviado a un Internado de Readaptación sin haber sido examinado previamente.

Como la base pedagógica de estos organismos es la formación profesional del individuo, y como ésta no puede intentarse con garantías de éxito sin un estudio previo de su personalidad total, no es posible concebir el ingreso en ellos sin el estudio orientador de las Casas de Observación.

El trabajo en una escuela no deja de ser una especie de castigo. El trabajo remunerado en sociedad ha sido considerado siempre como una maldición y cuando menos como una esclavitud. Pero cuando el que trabaja lo hace por deseo, por placer, porque considera que es un medio para lograr ciertos fines, el trabajo se convierte en un puntal de la existencia humana y en el "mejor organizador de la sociedad".

Hace mucho tiempo que los psicólogos han puesto de relieve la enorme diferencia que existe entre el trabajo remunerado y la profesión. Oigamos a Chlousebairgue: "Hoy, el trabajo profesional no es ya sólo un medio de asegurar la existencia, sino que ofrece características psicológicas mucho más hondas. El individuo que se dedica a un trabajo por el que siente afición ve su vida plena de interés, siente satisfacción interior y conserva su perfecto equilibrio anímico. Al hallar en él el cumplimiento de su misión, lo considera como una necesidad orgánica propia y no como una carga y se encuentra feliz y contento de su vida. Los éxitos que encuentra en su profesión son para él excitantes siempre nuevos que le permiten asegurar mejor su existencia y lograr una posición social más elevada".

Pues bien, estas nociones muy elementales de la psicología de

La profesión, no han penetrado todavía en la mayor parte de los establecimientos que se dedican a la reeducación de la infancia. En muchas de ellos se sigue creyendo en las virtudes milagrosas del "trabajo" por sí mismo y otros son verdaderas fábricas o granjas, ocupadas única y exclusivamente de la producción y olvidando completamente que a esos niños hay que darles un oficio de acuerdo con sus aptitudes y con el medio donde van a trabajar.

En un Internado de Readaptación la instrucción debe ser lo más completa posible, pues la ausencia de cultura es una falta grave: una reeducación no es sólida sino cuando se sostiene y fortifica la inteligencia con una serie de estímulos capaces de aumentar su valor social.

La educación moral debe ocupar el primer puesto en las preocupaciones de los maestros encargados de estos establecimientos. Un cierto número de realizaciones englobadas por algunos bajo el apelativo de educación social, son capaces de facilitar enormemente la organización interna y de tener profundas repercusiones en el alma infantil: participación en la administración, cooperativas de producción y consumo, asociaciones de boy-scouts, etc. etc

Los Internados de Readaptación deben ser especializados en dos clases de instituciones muy diferentes: las Granjas-Escuelas y las Escuelas-Talleres. A pesar de lo que generalmente se cree entre nosotros, las Escuelas-Talleres deben tener más importancia que las Granjas-Escuelas, pues la experiencia enseña que los niños de la ciudad (que son el mayor número de los que necesitan actualmente del Internado de Readaptación) no se adaptan de manera conveniente y duradera a la vida campesina. Las Escuelas-Granjas deben ser únicamente para los niños de origen rural".

III.- Enumeración de Instituciones

El Consejo Venezolano del Niño cuenta en la fecha, para hacer llegar su acción hasta las clases necesitadas de la población, con la red institucional que a continuación se especifica.

1.- Consejos Sociales.- En la actualidad existen nueve Conse-

los Seccionales, distribuidos en otras tantas Entidades Federales, que disponen de igual número de Oficinas de Servicio Social. Próximamente entrará a funcionar un Consejo Seccional más y se espera poder seguir en este programa de expansión conforme se vaya disponiendo del personal especializado necesario.

Versión completa de las actividades desarrolladas por estas Oficinas de Servicio Social aparecerá en el corrolato nacional sobre la "Organización de los Servicios Sociales Materno-Infantiles".

2.- Casa-Cunas y Jardines de Infancia.- Este tipo de institución está destinado a la protección de los menores comprendidos entre 0 y 7 años de edad; y en la actualidad el Consejo presta asistencia a un número medio mensual de 600 a 700 niños, mientras las respectivas madres se dedican al trabajo que les proporciona el diario sustento.

La distribución geográfica de estas instituciones y el número de niños asistidos figuran en los cuadros que siguen.

Distribución geográfica de Casa-Cunas y Jardines de Infancia dependientes del C.V.N. o subvencionadas por éste

Entidades	Total de Instituc.	Casa-Cunas	Jardines Infancia
Distrito Federal	14	10	4
Estado Zulia	5	4	1
Estado Lara	8	4	4
Estado Sucre	1	1	-
Estado Táchira	3	2	1
Estado Carabobo	1	1	-
Estado Falcón	1	-	1
Total General	39	22	11

Para la segunda parte del año fiscal 1947-48 se piensa poner a funcionar 15 instituciones más, distribuidas así: 5 Casa-Cunas y 10 jardines de infancia con un cupo total de 675 niños más

Niños asistidos.- Enero a Septiembre de 1947

Meses	Total		Niños asistidos en:	
	General	Casas-Cunas	Jard. de Infancia	
Enero	536	384	152	
Febrero	609	423	186	
Marzo	538	348	190	
Abril	555	403	152	
Mayo	646	387	259	
Junio	661	405	256	
Julio	632	368	264	
Agosto	670	390	280	
Septiembre	679	438	241	

3.- Consultorios de Asistencia Jurídica.- Existen en el país 9 Oficinas de este tipo que funcionan también en otras tantas Entidades, en la sede de los Consejos Seccionales. Estos Consultorios están ubicados en el Distrito Federal y en los Estados Zulia, Lara, Táchira, Carabobo, Bolívar, Sucre, Aragua y Trujillo.

Un aspecto de sus actividades puede apreciarse a continuación.

Distribución mensual de los casos estudiados en el Consultorio de Asistencia Jurídica del Distrito Federal, 1942-1947

M e s e s	1942	1943	1944	1945	1946	1947 (1)	T o t a l
Enero	4	30	28	25	37	9	193
Febrero	-	34	35	21	35	14	127
Marzo	39	27	37	24	28	7	162
Abril	-	32	12	25	38	7	114
Mayo	15	29	18	25	24	10	121
Junio	17	40	26	23	41	3	150
Julio	17	34	29	16	10	9	115
Agosto	31	14	16	25	14	14	114
Setiembre	30	22	36	19	9	-	116
Octubre	29	25	36	27	8	-	125
Noviembre	24	31	24	38	8	-	124
Diciembre	19	17	25	33	11	-	105
T o t a l e s	225	335	311	301	261	73	1.506

(1) Únicamente en los ocho primeros meses.

Casos intervenidos en todas las Consultorias de asistencia Jurídica.

Enero a Agosto 1947

Meses	Nº de casos	Indice
Enero	42	100,0
Febrero	52	123,8
Marzo	56	107,7
Abril	61	108,9
Mayo	81	132,8
Junio	56	69,1
Julio	60	107,1
Agosto	60	100,0
	468	100

Nota: Este índice se ha construido

por el sistema denominado "de cadena".

Especificación de problemas estudiados en el Consultorio de Asistencia Jurídica del
 Distrito Federal
 1942-1947

P r o b l e m a s	1942		1943		1944		1945		1946		1947	
	Nº de CASOS	M	Nº de CASOS	M	Nº de CASOS	M						
Reclamación de Pensión Alimenticia.....	94	94	139	233	125	358	83	441	78	519	9	528
Conflictos de Patria Potestad y reclamo menor.....	35	35	53	88	79	167	95	262	59	321	17	338
Adopciones.....	4	4	28	32	25	57	27	84	16	100	3	103
Problemas por desavenencias conyugales	-	-	10	10	6	16	5	21	11	32	6	38
Tutelas	10	10	5	15	3	18	4	22	1	23	-	23
Reconocimientos.....	3	3	5	8	1	9	4	13	3	16	-	16
Legitimaciones.....	16	16	8	24	14	38	7	45	2	47	1	48
Reclamos de bienes de Menores.....	6	6	7	13	12	25	18	43	24	67	7	74
Violaciones, seducciones y corrupciones	27	27	38	65	24	89	21	110	47	157	26	183
Maltrato de menores.....	8	8	7	15	2	17	2	19	4	23	1	24
Rectificación de partidas de Estado Civil.....	-	-	2	2	7	9	4	13	2	15	1	16
Otras causas no comprendidas en la anterior enumeración.....	22	22	33	35	13	68	31	99	14	113	2	115
T o t a l e s.....	225	225	335	560	311	871	301	1172	261	1433	73	1506

) Datos correspondientes a los 8 primeros meses.-

Problemas presentados por los casos intervenidos en todos los Consultorios de Asistencia Jurídica.

Enero a Agosto 1947

Nº de orden	Problemas	Nº de casos	%
1	Reclamación de pensión alimenticia	183	39,1
2	Conflictos de patria potestad y reclamación para obtener la entrega de menores	100	21,4
3	Violaciones, Seducciones y corrupciones	68	14,5
4	Adopciones	26	5,6
5	Reclamos de bienes de menores	18	3,9
6	Cuestiones ocasionadas por divorcio de los padres y otras desavenencias conyugales	17	3,6
7	Dictámenes sobre procedencia de Colocación familiar	7	1,5
8	Reconocimientos	4	0,9
9	Maltratos de menores	4	0,9
10	Tutelas	3	0,6
11	Legitimaciones	3	0,6
12	Menores acusados de delitos o faltas	3	0,6
13	Rectificaciones de partidas del estado civil	2	0,4
14	Otros asuntos no comprendidos en la enumeración anterior	30	6,4
		468	100,0

4.- Institutos de Pre-Orientación.- En 1939 fué fundado el Instituto de Pre-Orientación de los Teques, Estado Miranda. Este Instituto se dedica a la reeducación de menores comprendidos entre los 7 y los 12 años y tiene un cupo para 300 alumnos.

5.- Institutos de Readaptación.- Existe en Venezuela el Internado de Readaptación, definido por el Consejo Venezolano del Niño como un establecimiento dedicado a la formación profesional de niños mayores de 12 años, cuyos trastornos de conducta no les permiten beneficiarse de un régimen normal de ho-

gar. Este Internado funciona en la Isla de Tacarigua, Estado Carabobo, se fundó en abril de 1947 y tiene una capacidad de 500 plazas.

6.- Otras instituciones especializadas.- En el Municipio los Dos Caminos, Distrito Sucre del Estado Miranda, funciona la Escuela Taller para Sordo-Mudos, destinada a la educación de ese grupo de menores en edad escolar. Este plantel fué fundado en 1940.

7.- Internados Rurales.- Dispone el Consejo, por el momento, de 4 Internados Rurales a través de los cuales realiza labor reeducacional, con un cupo de 400 alumnos. Estos Internados funcionan en los Estados Zulia, Lara, Carabobo y Aragua.

8.- Albergues Infantiles de detención.- Como instituciones de carácter estrictamente provisional y de emergencia, se cuenta actualmente con Albergues que funcionan en las ciudades de Caracas, Barquisimeto y Maracaibo.

A continuación se presenta un cuadro resumen, donde podrá conocerse en detalle la distribución de todas las instituciones con que cuenta el Consejo Venezolano del Niño. Dentro de estas instituciones no se incluyen aquellas que administrativamente no dependen del organismo, por ser de administración Federal, Estatal o privada.

Distribución de las Instituciones del Consejo,
por Entidades Federales Año 1947

Entidad Total	Clase de institución						
	Casa-Cuna	Jardines Infancia	Albergues	Escuela Taller	Instituto Pre-Orientación	Interno de Readaptación	Interno Rural
Dto. Federal... 15	10	4	1	-	-	-	-
Zulia... 6	4	1	-	-	-	-	1
Lara.... 9	4	4	-	-	-	-	1
Táchira. 4	2	1	1	-	-	-	-
Carabobo 3	3	1	-	-	-	1	1
Sucre.. 1	1	-	-	-	-	-	-
Falcón.. 1	-	1	-	-	1	-	-
Bolívar. -	-	-	-	-	-	-	-
Aragua. 1	-	-	-	-	-	-	1
Miranda. 2	-	-	-	1	1	-	-
Trujillo.-	-	-	-	-	-	-	-
Totales 42	22	11	2	1	1	1	4

Nota:

Bolívar tiene en construcción: 1 Casa-Cuna, 1 Jardín de Infancia y 1 Albergue de Detención Policial. Igualmente, en Trujillo se adelantan los trabajos previos a la creación de un Internado.-

Esta enumeración de recursos asistenciales estaría incompleta si no se mencionaran aquellos otros de índole también oficial, o de simple iniciativa privada que concurren en nuestro medio a facilitar la asistencia de la comunidad. Seguidamente se hace de ellos un recuento general.

<u>Designación</u>	<u>Existentes en el país</u>
Casas Pro-Natales.....	6
Casas Post-Natales.....	1
Casas de Observación.....	1
Casas-Hogares.....	3
Casas-Cunas Internas.....	3
Asilos.....	29
Internados.....	11
Agro-escuelas.....	3

...57...

Además de las 57 instituciones mencionadas, existen, como órganos asistenciales, el Servicio Social del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Servicio Social de las Juntas de Beneficencias en Caracas y Maracaibo y el Servicio Social del Instituto de los Seguros Sociales.

La mayoría de estas instituciones son de resorte administrativo oficial, y las que no lo son, están totalmente subvencionadas en forma apreciable por el Gobierno Nacional. Se hace constar, igualmente, que las instituciones dependientes de las Divisiones de Higiene Materno-Infantil y Escolar, del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, no están incluidas en este recuento, en razón de que información bastante amplia sobre el particular se encontrará en los respectivos correlatos nacionales.

✓

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

EL NIÑO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Dr. Guillermo Morales Beltrami
Director General de Protección a la Infancia
y Adolescencia de Chile.
(Ponencia Oficial)

Enero-1948

Caracas-Venezuela.

CONSIDERACIONES GENERALES

Desde hace algún tiempo y a medida que los distintos países del orbe han ido preocupándose de la salud de sus ciudadanos, se ha visto que la conservación del capital humano debe constituir la primera y más elemental de las obligaciones de los Estados. Sin embargo, al mismo tiempo que los programas de protección a la salud del individuo han ido extendiéndose y ampliándose, se ha comprobado también que su desarrollo práctico es altamente costoso y sería muy difícil que el presupuesto nacional de cada país pudiese soportar una carga tan pesada como es la realización total de esos programas.

Como un medio científico de solucionar este escollo ha surgido en el mundo el concepto de la Seguridad Social, que trata, en términos generales, de prevenir la salud y todos los riesgos que la vida depara al individuo y que repercuten en la vitalidad misma de la raza o en la potencialidad económica de la nación. Uno de los sistemas especiales para alcanzar esta seguridad social lo constituyen las Cajas de Previsión (Seguro Social).

De esta manera han nacido las instituciones de Previsión Social, con miras especialmente a proteger la salud y la vida del trabajador y contrarrestar los efectos de la enfermedad, de la invalidez, de la vejez, de la cesantía y de la muerte.

Mientras estos planes de Seguridad Social así concebidos se desarrollan y extienden en los diferentes países del globo, los técnicos en protección a la infancia, ocupados desde antiguo en procurar organizaciones y recursos para proteger la primera y más importante de las edades del hombre, después de repetidos Congresos, Convenciones, reuniones, publicaciones y toda otra clase de iniciativa, ante el veloz desarrollo de la Seguridad Social, han pensado también que una de las maneras de financiar el alto costo de las obras de protección a la infancia sería incluir esas actividades en el concepto de la Seguridad Social.

A primera vista es apasionante la idea de que hay la posibilidad de resolver todos nuestros problemas y de solucionar nuestras preocupaciones en favor del niño mediante la Seguridad Social, máxime si se tiene presente que ya en todos los países que han implantado sistemas de esta clase, se tiende a extender la obra proteccional hasta el grupo familiar del trabajador manual o intelectual.

Presenta la Seguridad Social, para nuestro punto de vista, la ventaja de que el financiamiento de ella no se hace exclusivamente con los fondos del Estado, sino que intervienen en él, el Estado, los patronos o empleadores y los obreros o empleados asegurados, en aporte proporcional, según el caso. Debe advertir desde luego que las críticas o comentarios que pudieran surgir en el curso de este trabajo se refieren fundamentalmente a los sistemas de provisión implantados en América y especialmente en Chile, pudiendo ser que estos defectos, vacíos o deficiencias no se presenten en otras legislaciones más completas y adecuadas.

Pues bien, la Seguridad Social de Chile está dividida fundamentalmente en tres grandes grupos:

Provisión de los obreros a través de la Caja de Seguro Obrero (Ley N° 4054 de Seguro y 4055 sobre accidentes del trabajo).

Provisión de los empleados particulares, cuyo tipo fundamental es la Caja de Empleados Particulares, y

Provisión de los empleados fiscales y periodistas, cuyo principal organismo es la Caja de Provisión de los Empleados Públicos y Periodistas.

A base de estas tres tipos de provisión se han creado otras numerosas Cajas pequeñas que tienen la fisonomía de uno u otro de estos sistemas como la Caja de la Marina Mercante, Caja de los Empleados Bancarios, Caja de Carabineros de Chile, de las Fuerzas Armadas, etc., etc.,

Teniendo en cuenta las enormes dificultades que se presentan en los distintos países americanos para financiar los programas integrales de protección materno-infantil que han sido aprobados en los Congresos del Niño, el consenso unánime que existe ya en los ambientes científicos y técnicos especializados es el de que es inútil seguir proyectando programas parciales e inarmónicos financiados individualmente, pues se hace necesario abordar todas las fases del problema con la colaboración amplia de las instituciones que se dediquen a la asistencia materno-infantil, sean ellas públicas o privadas.

En vista de los buenos resultados obtenidos en la protección a la salud con los sistemas de la Seguridad Social, en mi calidad de Delegado del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia a la primera Conferencia de Seguridad Social efectuada en Santiago de Chile en el año 1942, presenté el siguiente voto, cuyo comentario haré inmediatamente después:

El voto de mi referencia dice así:

"La Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social recomienda a los países adheridos a ella la necesidad de proceder a organizar los Servicios de protección a la Maternidad, a la Infancia y Adolescencia en sus aspectos económico, médico, social, jurídico y educacional, conforme a un criterio estatal y a un programa técnico general que contemple todos y cada uno de los capítulos en que se divide el problema y que se apoye económicamente en sistemas de provisión especiales que aseguren a la infancia una asistencia social eficiente, integral y permanente que se extienda hasta el momento en que el joven se incorpore a la sociedad como elemento productor de ella".

Este voto quería establecer:

1º.- La necesidad de considerar la protección del niño dentro de la Seguridad Social en todos sus aspectos y nó como ocurre actualmente sólo en las fases médico-preventiva y curativa e higiénica en general.

2º.- "Conforme a un criterio estatal" porque no es posible que cada Caja de provisión organice su propio servicio o desarrolle sus particulares sistemas, todo lo cual significa desorden. Por ello que no solamente es necesario ese criterio estatal sino que esos principios se traduzcan en una técnica general que contemple todos y cada uno de los capítulos en que se divide el problema.

3º.- Asegurado el criterio estatal, es preciso determinar los programas de trabajo técnico, para cuyo amplio desarrollo se puede buscar apoyo económico en los sistemas de provisión que garanticen la asistencia y protección integral del niño hasta que éste pueda valerse por sí mismo,

Con aguda inteligencia los delegados que constituían la comisión de conclusiones de la Primera Conferencia y que en su casi totalidad eran representantes de Cajas o sistemas de Provisión, redactaron en lugar de nuestro voto una resolución que lleva el N° 11 y que dice:

"La Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social acuerda recomendar:

A los países: la necesidad de proceder a organizar la protección a la maternidad, a la infancia y adolescencia en sus aspectos económico, médico, social, jurídico y educativo, conforme a un criterio estatal y a un programa general que contemple todos y cada uno de los capítulos en que se divide el problema.

Esta protección deberá hacerse dentro del Seguro Social".

Desde luego, se aceptan el criterio estatal y el programa técnico general en el que se consideran los distintos aspectos en que se divide el problema; pero al redactar el último inciso dice: "Esta protección deberá hacerse dentro del Seguro Social".

Pues bien, vamos a analizar con fundamentos técnicos y con la experiencia de muchos años al frente de Servicios de Asistencia a la Infancia, si es posible que se cumplan esos ideales y cuáles serían los tropiezos con que habremos de encontrarnos al tratar de darle forma real a estos deseos.

-II-

COMO DEBE SER LA ASISTENCIA A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA

Hablábanos en nuestro voto de recomendar a los países "la necesidad de proceder a organizar la protección a la maternidad, a la infancia y adolescencia en todos sus aspectos, conforme a un programa técnico general que contemple todos y cada uno de los capítulos en que se divide el problema" Vamos a procurar esbozar un programa que en sus líneas generales englobe todas las actividades que debe desarrollar un servicio de protección materno-infantil, para enseguida apreciar si esos puntos, que los técnicos aceptamos como fundamentales y básicos, pueden incluirse dentro de la "Seguridad Social".

Quisiera pedir excusas a los técnicos, colegas y legisladores presentes si para la claridad de mi exposición debo repetir conceptos y principios clásicos muy conocidos, pero que me es indispensable traer a colación para el análisis sereno y completo del problema que nos ocupa.

1º.- Una buena organización de protección a la infancia y a la adolescencia debe comenzar por la puericultura pre-natal o sea la atención médica preventiva a la embarazada desde el momento en que se advierte en ella la fecundación hasta el nacimiento del niño. Debe ella hacerse en forma sistemática y periódica a través de los Centros Maternales ubicados en los núcleos de población de importancia y de equipos rurales que llevan esta atención periódica y sistemática hasta los campos. Estos Centros Maternales deben contar con servicio médico para el examen clínico de la embarazada, el que estará compuesto por tocólogos y matronas, con enfermeras sanitarias para la enseñanza constante y permanente de los principios de puericultura y con un Servicio Social que vinculando el Centro con el hogar de la gestante, resuelva to

dos los problemas de ese tipo (económico, jurídico, social) que puedan influir en la formación del futuro ser. Este Centro Maternal así concebido, como núcleo de irradiación hacia el grupo familiar, deberá, en consecuencia, procurar a la embarazada indigente los medios de alimentación de vestuario, etc. que aseguran el éxito del embarazo. El Subsidio de maternidad es a nuestro juicio una de las medidas más eficaces para el logro de este objetivo.

El Centro Maternal debe contar también con un equipo técnico para la atención de los partos a domicilio, modalidad asistencial cuyos beneficios es innecesario recalcar.

Un aspecto interesante de la Asistencia Maternal, que está en relación directa con el tema que abordaremos, es el de la madre soltera y el de las menores de edad en estado de embarazo, en cuyos casos el Servicio Social de los Centros Maternales debe asumir la responsabilidad de resolver los numerosos problemas de esta índole que estos estados ocasionan.

2°.- Asistencia del recién nacido.

Las condiciones deficientes de nutrición, de vivienda y los hábitos de nuestra población, así como el trabajo exagerado de las embarazadas, la ignorancia, la incultura, pero especialmente la mala alimentación, determinan el alto coeficiente de niños nacidos prematuramente y de débiles congénitos, cuya elevada mortalidad hace que consideremos a este problema como muy importante dentro de la Asistencia Materno-Infantil.

La creación de servicios de incubadoras para prematuros en las maternidades y servicios de lactantes así como la de equipos de incubadoras portátiles que se faciliten a las madres en sus domicilios, permitirán, junto con la acción de la enfermera sanitaria y del médico especialista, que se reduzcan las altas cifras de mortalidad en esta época de la vida.

3°.- Asistencia del lactante.

Sería también redundante referirse a la importancia que tiene la atención del lactante como factor preponderante, primordial y decisivo en la lucha contra la mortalidad infantil. En efecto, ésta es la edad más difícil y costosa de asistir por cuanto el niño debe recibir alimentación cuidadosamente preparada a base de leches animales y de alimentos que se trata de asemejar a la leche humana. El alzado costo de los productos alimenticios y la escasez creciente de los alimentos fundamentales en los países sudamericana-

nos ha ido generando las alarmantes cifras de mortalidad infantil así como estados de distrofias más marcadas aún, que las que se observaron o se observan en los países de Europa como consecuencia y corolario de la última guerra mundial.

Es indiscutible que la asistencia científica y razonada de esta época de la lactancia es la que determina la más rápida baja de aquellos coeficientes de mortalidad infantil, así como la que produce las mayores satisfacciones por el éxito tangible, rápido y seguro de los beneficios de la protección materno-infantil organizada.

Pues bien, la asistencia del lactante se hace a través de los Centros respectivos que reciben diversas denominaciones, pero cuya finalidad es siempre la misma. Así pues en Chile existen Centros de Lactantes del Estado, dependientes de la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia, que se denominan Centros Materno-Infantiles; existen Consultorios de Lactantes de la Caja de Seguro Obrero, Centros del Servicio Médico Nacional de Empleados (formados por la fusión de Servicios de las Cajas de EE.PP. y PP. y E.P.), Gotas de Leche del Patronato Nacional de la Infancia, institución particular meritosa que ejerce sus funciones solamente en la capital y exclusivamente con lactantes; Gotas de Leche en provincias, etc. etc. Todas estas instituciones tienen un equipo médico compuesto por un pediatra, una enfermera, una ecónoma dietista y una enfermera sanitaria, más una asistente social y un Centro de Madres anexo.

El Centro o Consultorio infantil de este tipo lleva el control del peso, estatura y desarrollo general del lactante, todo lo cual se hace periódicamente y además cuando el estado de salud del niño lo requiere o el médico lo determina. Allí se le proporciona al lactante la alimentación complementaria que le corresponde para su mejor desarrollo y para prevenir enfermedades. Estos Centros, Consultorios o Gotas de Leche disponen de alimentos para proporcionar a sus niños inscritos. Pero he aquí el grave escollo: no existe el número suficiente de Centros para atender a la población infantil necesitada que lo requiere, ni mucho menos se cuenta con los fondos necesarios para dar a larga mano la alimentación adecuada a todos los niños que lo precisan, estén o nó sus padres protegidos por las leyes sociales o por los sistemas de provisión.

En resumen: multiplicidad de actividades y servicios, falta relativa de Centros para lactantes y sobre todo escasez con-

siderable de alimentos, constituyen las fallas principales que ofrece la asistencia del lactante a través de todos los países sudamericanos.

Aún cuando más adelante consideraremos la asistencia del niño abandonado o semi-abandonado, estimamos que en este capítulo de la atención del lactante que creemos trascendental, debemos enunciar otro problema social importante que se agudiza día a día en los países sudamericanos y que es la protección del niño hijo de la mujer que trabaja, especialmente si es lactante y que por razones de todos conocidas, en muchas oportunidades, es entregado a criar en manos mercenarias. De esta manera la madre es recibida en el trabajo, pero el niño queda a merced de la buena o mala voluntad de personas o familias ajenas que reciban por ello una mísera paga y que no lo dispensan los múltiples y delicados cuidados que necesita.

Las Leyes y Reglamentos de Salas Cunas no han dado el resultado que de ellas se esperaba por estar desconectadas de los organismos técnicos de protección a la infancia, como sucede en Chile, porque la reglamentación es insuficiente, porque es una actividad onerosa para los industriales y patronos y finalmente porque aquella ofrece a los empleadores muchas posibilidades y oportunidades para infringirla o burlarla.

Es por eso por lo que creemos que dentro de la organización unitaria y estatal adecuada para una eficiente protección materno-infantil, que es lo que preconizamos como el sistema óptimo de esa asistencia, debemos considerar como indispensable la organización progresiva de guarderías de niños y tomar desde luego a nuestro cargo el control de las salas cunas para conectarlas con los Servicios médico-sociales correspondientes y asegurar su regular funcionamiento y eficiencia para la clase obrera.

4°.- La asistencia de la edad pre-escolar.

Terminada la crianza del lactante es necesario seguir el control periódico del niño, especialmente en lo que se refiere a enfermedades contagiosas o transmisibles (control de posibles contagios tuberculosos, inmunización contra las enfermedades infecto contagiosas) y a estimular la vida colectiva de relación, a través de los jardines infantiles.

5°.- Asistencia de la edad escolar.

Todo esto que estamos esbozando en líneas generales se refiere primordialmente al niño que tiene grupo familiar responsa-

ble. Más adelante abordaremos el difícil problema del niño que carece de este grupo familiar. He querido hacer esta aclaración antes de comenzar el tema de la asistencia de la edad escolar para señalar que solamente voy a referir al escolar que pertenece a un ambiente familiar responsable.

La asistencia del niño en la edad escolar es preferentemente médica preventiva. Ella se hace en Chile, como en otros países sudamericanos, a través del Servicio Médico Escolar, organismo que debe abarcar la atención de los alumnos de las diferentes ramas de la enseñanza y cuya principal obligación es hacer el fichaje y el examen médico-preventivo a todos los escolares que año a año llegan a los establecimientos educacionales primarios, secundarios profesionales y especiales.

Los equipos médicos-escolares son en general insuficientes en número y en la mayor parte de los países que los tienen organizados sólo pueden ellos ejercer su acción en los grandes centros, viéndose privados de sus beneficios los alumnos de las escuelas rurales y los que estudian en las ciudades y villorrios de menor población.

Este Servicio Médico Escolar debe disponer de un equipo técnico compuesto por médicos, enfermeras sanitarias y visitadoras sociales y además de todos los Servicios Centrales de diagnóstico como son el de Radiología, Cardiología, Oftalmología, Otorrinolaringología, Fisiología, Psicopatología, Laboratorio, Cirugía, etc., que le permita establecer diagnósticos precisos, rápidos y oportunos, despistar enfermedades o defectos desconocidos hasta entonces y ubicar, en consecuencia, a los enfermos en los servicios asistenciales que procedan.

Un buen Servicio Médico Escolar deberá disponer también de Colonias Escolares, marítimas y de altura, casas de reposo, que le permitan eliminar de la escuela a aquellos muchachos agotados o extenuados que necesitan descanso preventivo, buena alimentación y esparcimiento.

Bajo el control de un buen Servicio Médico Escolar estarán los recursos que el estado y los Municipios concedan para el desayuno y almuerzo escolar así como el Ropero escolar que satisfaga las necesidades de vestuario y material de estudio que precisen estos niños.

6°.- Asistencia a los menores en situación irregular.

Un aspecto interesante de la asistencia a la infancia y ado-

lescencia ofrece el problema de los menores abandonados, huérfanos y delincuentes que llamamos genéricamente "en situación irregular" y que tienen para el tema que desarrollamos, esencial importancia.

La asistencia a estos menores en situación irregular debe hacerse en contacto íntimo con los Tribunales Especiales de Menores a fin de que esa asistencia y la reeducación y readaptación concomitantes contemplen a la vez las medidas tutelares que la Justicia de Menores crea necesario adoptar con ellos.

En líneas muy generales y refiriéndonos preferentemente a nuestro país, diremos que es preciso contar para desarrollar aquella tarea, con servicios de observación y clasificación anexos a los Tribunales de Menores que denominamos "Casas de menores" tanto para hombres como para mujeres.

De estas Casas de Menores los niños, debidamente estudiados y clasificados, deben salir a su ubicación asistencial y reeducacional definitiva, ya sea en Hogares generales, Colonias agrícolas, industriales y mineras, talleres, fbricas, industrias, etc. Para los niños menores, cuyo tratamiento requiere un ambiente familiar normal, el procedimiento más adecuado es el de su ubicación en hogares familiares. Esto es lo que llamamos colocación familiar sistema que día por día va adquiriendo mayor importancia en la asistencia materno-infantil por los excelentes resultados que proporciona en cuanto a la baja de la mortalidad y de la morbilidad y a la formación integral muy satisfactoria de la personalidad del niño.

7°.- Asistencia odontológica.

Dentro de la atención médico preventiva que debemos prodigar a la madre, a los pre-escolares, a los escolares y a los adolescentes, individualizamos un capítulo muy importante cual es la de la asistencia odontológica. Esta asistencia se proporciona en Chile a través de Clínicas urbanas y equipos rurales, dirigidos preferentemente a la atención de la edad escolar.

8°.- Acción Social sobre el grupo familiar.

Concebida la protección a la infancia y adolescencia moderna como la asistencia total del grupo familiar que rodea al niño, hemos dado vida en nuestro país a un Departamento que denominamos de "Acción Social", constituido a base de las asistentes sociales del Servicio Agrupadas cuya acción fundamental consiste precisamente en investigar, considerar y solucionar en lo posible los problemas sociales que determinan la indigencia o la

irregularidad del niño, vinculándose de esta manera con los padres o guardadores y demás componentes del grupo familiar.

En muchas ocasiones, de estos estudios se desprende la despreocupación o la irresponsabilidad del padre que es preciso establecer y corregir por medio de la acción de los Tribunales de Menores; pero en otras oportunidades, que son muchas, la indigencia o la irregularidad derivan de factores económicos o sociales que la asistente puede subsanar mediante una ayuda transitoria que el Estado otorga al grupo familiar necesitado, ya sea adquiriendo alimentos, vestuario, ropa de cama, útiles escolares, útiles de labranza o bien concediendo pequeñas sumas de dinero mensual para sufragar los mayores gastos de la casa. Esto es lo que denominamos "asignaciones mensuales de ayuda familiar" y que en realidad de verdad son verdaderas cuotas de colocación intrafamiliar.

-III-

EL PROBLEMA A LA LUZ DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Muchos otros aspectos de menor importancia podrían ser diseñados en esta oportunidad en que hablamos de la asistencia integral de la infancia y adolescencia como acción fundamental del Estado. Sin embargo, la brevedad del tiempo nos induce a no insistir en ello para ocuparnos del tercer capítulo que se refiere a las posibilidades de engranar todas estas actividades de que hemos hablado en la Seguridad Social.

Ya hemos dicho que en Chile la provisión se divide en tres aspectos fundamentales:

- a) La que beneficia a los obreros.
 - b) La que beneficia a los empleados particulares.
 - c) La que beneficia a los empleados públicos y **periódistas**.
- Cada uno de estos sistemas tiene su servicio médico propio.

Así el rodaje de provisión de los obreros está representado por la Caja de Seguro Obrero que dispone de una Sección Madre y Niño que atiende más o menos a 100.000 lactantes en el país. La asistencia que proporciona es esencialmente médica preventiva, comprendiendo en ella el control periódico del niño y la alimentación adecuada y a larga mano cuando esos niños lo necesitan. Esta atención llega solamente hasta los dos años y medio de edad.

Por su parte los sistemas de provisión de los empleados particulares y empleados públicos y periodistas han iniciado un Ser-

vicio de Madre y Niño con análogas finalidades, puramente médico preventivas, en un Servicio fusionado que atiende a los hijos de los imponentes de ambas Cajas que perciben una renta baja, inferior a una suma determinada (\$ 2.000 - a \$ 3.000.)

Pues bien, con el principio doctrinario de que el rumbo futuro de la protección a la infancia y a la juventud será la "Seguridad Social", la Caja de Seguro Obrero que atiende a los lactantes hijos de asegurados hasta los 2 y medio años, ha presentado un proyecto de ley actualmente en el Congreso Nacional por el cual se amplían los beneficios de la Ley N° 4054 hasta la edad de 15 años, con lo cual pretende realizar la asistencia integral del grupo familiar. Basta recordar los distintos aspectos de la asistencia y protección materno-infantil que hemos esbozado en el capítulo anterior para convencerse de que esta aspiración es sólo un buen deseo teórico de quienes opinan como funcionarios de una determinada institución individualista y no como técnicos concededores de una materia de tanta trascendencia e importancia como es la atención materno-infantil integral.

Si bien es cierto, como hemos dicho y repetido, que ideológicamente y como principio general de asistencia social es necesario reconocer que la Seguridad Social será la que resolverá el problema de la protección a la infancia en el porvenir, no es menos cierto que hoy por hoy aparecen como irredargüidibles, por lo menos en lo que respecta a Chile, los siguientes hechos:

1°.- La ampliación de los beneficios que prestan las Cajas de Previsión (Seguro Obrero) hasta la edad de 15 años sólo significa extensión de las prestaciones médicas pero no soluciona los otros aspectos "sociales, jurídicos, conductuales, económicos" que comprenden la asistencia total del niño.

2°.- Por numerosas y variadas razones escapan a los beneficios de las leyes de previsión (especialmente en Chile de la Ley N° 4054) muchos miles de niños hijos de obreros, aún de asegurados, ya sea porque no están al día en sus impositaciones, porque se extravían sus libretas, por la naturaleza de su trabajo, etc. etc., como lo pueden comprobar las estadísticas y el estudio de la población que forma nuestros Centros de Protección Materno-infantil y las Gotas de Leche del Patronato Nacional de la Infancia y que está constituida por masas de niños indigentes hijos de asegurados que por una u otra causa no son acogidos en la Ley del Seguro Obrero.

3°.- Hemos visto que una de las actividades asistenciales más importantes es la que desarrolla el Servicio Médico Escolar que ejerce su acción preventiva en los niños de las Escuelas primarias, de los Liceos de Educación Secundaria, de los establecimientos de educación profesional, etc. Pues bien, en las escuelas primarias hay una inmensa cantidad de niños que quedan fuera de los beneficios que la Ley N° 4054 otorga a los asegurados; otros son hijos de empleados, de rentistas, de comerciantes, de industriales, etc. y no tienen vinculación alguna con el Seguro.

Una encuesta efectuada en Santiago de Chile en escuelas primarias del Estado, gratuitas por consiguiente y ubicadas en sectores eminentemente populares y en escuelas de Enseñanza Especial dan los siguientes resultados:

En la Escuela N° 146, entre 823 alumnos sólo 245 son hijos de asegurados.

En la Escuela N° 131, entre 963 alumnos, 350 son hijos de asegurados.

En la Escuela N° 150, de 906 alumnos, 889 son hijos de asegurados.

En la Escuela Anexa a la Normal N° 2, 532 alumnos, 23 son hijos de asegurados.

En la Escuela Técnica Femenina de 424 alumnas, 93 son hijos de asegurados.

La encuesta no nos ha permitido establecer cuántos de esos niños que son hijos de asegurados, no tienen tampoco derecho a los beneficios del Seguro por las razones que ya hemos expuesto anteriormente.

4°.- Un importante aspecto de la protección infantil en Chile lo constituye la masa de niños en situación irregular y a la cual ya nos hemos referido, entre los cuales cabe citar a los menores huérfanos, a los abandonados y especialmente a los delincuentes, modalidades todas que requieren sistemas y establecimientos especiales para encarar su asistencia, readaptación y reeducación, sistemas y establecimientos que no encuadran en absoluto dentro de los actuales organismos de las Leyes de Previsión ya que no se divisa quiénes representarían como imponentes a los padres de estos niños y con qué derecho podrían cargarse a los fondos de los asegurados los ingentes gastos que demanda la asistencia de los menores irregulares.

5°.- Al hablar de la asistencia maternal hemos destacado la necesidad de asistir a la madre soltera y a la menor de edad en estado de embarazo, atención que debe hacerse en Talleres-refugios

especiales. No vemos como justificaríamos impugnar los gastos de esta asistencia a los empleadores e imponentes de los actuales sistemas de previsión.

De todo ésto se deduce que aún cuando dentro del concepto de Seguridad Social podremos resolver integralmente los problemas que presente la protección a la infancia en el futuro, es preciso señalar categóricamente que ellos no podrán solucionarse incluyéndolos en uno de los tipos de Seguro Social (Cajas de Seguro Obrero Obligatorio) sino que será necesario establecer un sistema más amplio de previsión que, modificando las actuales disposiciones en favor del obrero, empleado público, empleado particular, etc., permita encuadrar en ella todos los numerosos problemas, aspectos, características y dificultades que presenta en la realidad la protección materno-infantil.

Este nuevo sistema de previsión sería financiado por el Estado, por los empleadores y por los padres de familia, cualquiera que fuere su condición social, pero no deberá perder de vista que el objetivo de su creación es el de llenar una primordial e importante función del Estado cual es la de proteger a los niños, a los adolescentes y a los jóvenes de cualquiera condición que sean, sea cual fuere la situación en que se encuentran y los problemas que se le presenten.

Los Estados deberán entonces colaborar a esta responsabilidad fundamental de ellos creando un "Fondo Nacional de Protección a la Infancia" que no sólo permita el desarrollo del plan que cada Gobierno quiera implantar en su territorio, sino que además dé lugar a auxiliar con esos fondos a las obras particulares de protección a la infancia que sean declaradas colaboradores de la acción del Estado.

Este Fondo Nacional de Protección a la Infancia deberá formarse con contribuciones especiales, entre las cuales podría sugerir el impuesto al vino y a los licores, a las adiciones de restaurantes, a la transferencia de bienes-raíces, a la soltería etc. etc.-

De esta manera se armonizaría el concepto de que la protección a la infancia es la responsabilidad básica del Estado, el que sus programas y métodos de trabajo serían señalados por él y de que la Seguridad Social permita su desarrollo y extensión hasta obtener el perfeccionamiento y la eficiencia que todos anhelamos.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

EL NIÑO EN EL SEGURO SOCIAL

Observaciones de la Delegación de los Estados Unidos de América sobre el Inciso 2 del Artículo 2 de la Agenda.

Caracas - Venezuela

EL NIÑO EN EL SEGURO SOCIAL

Observaciones de la Delegación de los Estados Unidos
de América sobre el Inciso 2 del Artículo 2 de la Agenda

Debido a que los sistemas de "seguro social" y la manera de sufragar su costo a menudo varían en las propias naciones así como entre ellas, a veces hay confusión sobre el significado del término "seguro social". Quizás esta confusión nace de la tendencia a considerar, en primer término, los sistemas y su costo, y luego sus objetivos. Los sistemas de seguro social que proveen amplia protección pueden variar según las condiciones económicas, sociales, geográficas y de otra naturaleza, pero sus objetivos, en las sociedades democráticas, permanecen inalterables. Lo que se trata de hacer es garantizar a cada ser humano las condiciones esenciales para una vida normal y establecer aquellos servicios que ayuden a vencer las dificultades personales y adaptarse a las dificultades de la vida en la estructura de la sociedad.

Debido a que los sistemas de previsión social afectan el bienestar de toda persona y familia, el niño se beneficia indirectamente de todos los servicios y directamente de aquellos que de modo específico lo protegen remediando sus necesidades.

Entonces hay que saber cuáles son los objetivos. El primero y más trascendental interés de una sociedad democrática es el reconocimiento de la importancia de la persona. Al llevar a la práctica servicios de previsión social se desea garantizar la protección de los derechos humanos y civiles de la persona y promulgar leyes, normas de servicio y procedimientos que la ayuden a mantener su dignidad e integridad y a ocupar el puesto que le corresponde con los demás ciudadanos como miembro integrante y activo de la sociedad. Desde esta base se avanza hacia el primer objetivo: poner en práctica proyecto para estabilizar los ingresos en tal forma que se proteja de manera eficaz a toda persona y familia en las circunstancias que prevalezcan en determinado país. Los planes de estabilización de ingresos asumen una diversidad de formas.

tales como el jornal mínimo y anual, exenciones del impuesto sobre la renta por concepto de menores y dependientes, seguro social, subvenciones para familias y niños y beneficencia pública. Es probable que haya otros métodos todavía por crear para mejorar y mantener las condiciones de vida, pero es problema este que debe ser objeto de mayor estudio.

El segundo objetivo consiste en crear en todo un país, por medio de organismos oficiales y la cooperación de los particulares, los servicios de previsión social que se necesita para complemento y refuerzo de los planes de estabilización de ingresos. Los servicios de previsión social comprenden, aparte de otros, el cuidado y protección de los ancianos, las personas mental o físicamente incapacitadas, los niños indigentes y desamparados, y servicios tendientes a fortalecer los vínculos de la familia. Los servicios de previsión social deben ser asequibles a toda persona en virtud de su derecho como miembro de una sociedad democrática y conforme a sus necesidades y su propio deseo de hacer uso de tales servicios. No debe ser víctima de estigma alguno la persona que utilice los servicios oficiales de previsión social, ya que la misión de los servicios consiste en prestar ayuda para que el ciudadano goce de salud, sea feliz y para que participe de modo más activo en el progreso y la pujanza de la nación.

No hay país en la tierra que pueda ufanarse de poseer un sistema perfecto y completo de previsión social, y los Estados Unidos de América no constituyen una excepción en esta generalización. En los Estados Unidos los planes persiguen los objetivos ya citados, pero queda mucho por hacer para lograr que los servicios sean completos y tan variados como el pueblo los necesita. En síntesis, los planes de estabilización de ingresos y de previsión social de los Estados Unidos incluyen las disposiciones siguientes:

En primer término, se conceden exenciones considerables en el impuesto sobre la renta por concepto de menores y dependientes. No existen los subsidios a la familia o los hijos, pero las exenciones al impuesto sobre la renta equivalen en cierto modo, a los subsidios para la familia en los casos en que se paga el impuesto sobre la renta y hay dependientes que sostener. En los Estados Unidos toda persona que percibe un ingreso anual mayor de 500 dólares tiene que pagar el impuesto sobre la renta, pero aparte de la exención sobre los primeros 500 dólares de ingreso anual, el contribuyente puede

reclamar exenciones anuales de 500 dólares por cada hijo menor y por los demás miembros de su familia a quienes tenga que sostener. Se disponen otras exenciones al impuesto en circunstancias determinadas; por ejemplo, no están sujetas al impuesto sobre la renta las cantidades que se reciben por concepto de seguros sociales o subvenciones de la beneficencia pública, y aunque estas exenciones representan beneficios considerables para las familias que disfrutan de grandes ingresos, en nada ayudan a las familias de ingresos escasos o totalmente sin ingresos.

En los Estados Unidos la instrucción elemental y secundaria se sostiene con las contribuciones y es gratuita para todo niño. La alta enseñanza en ciertas universidades se sostiene por medio de contribuciones y por ello puede obtenerse a un coste mínimo. El sistema escolar con frecuencia provee otros servicios gratuitos, entre ellos libros de texto, el transporte a la escuela y el almuerzo en ella.

También existen en los Estados Unidos ciertas disposiciones que exigen el pago de un jornal mínimo. Las leyes federales sobre jornal mínimo, en general sólo abarcan a los empleados de comercio interestatal. Las leyes estatales, donde existen, sólo abarcan a ciertos empleados en el estado en cuestión. Los jornales mínimos que al presente fijan las leyes federales y estatales no son, por lo general, lo bastante altos para garantizar condiciones de vida adecuadas a todas las familias que abarcan.

Los servicios principales de previsión social en los Estados Unidos de América son los seguros sociales. El gobierno federal se encarga de administrar los seguros de vejez y de supervivencia y en 1946 cerca de 50 millones de trabajadores en la industria y en el comercio estaban protegidos por esa forma de seguro. El servicio provee beneficios para los trabajadores en la industria y el comercio y contribuyen a sufragarlo tanto los patronos como los empleados. Tomando como base sus contribuciones se jubila al trabajador cuando llega a la edad de 65 años o más, a sus esposas cuando llegan a los 65 años, y a los hijos solteros, menores de 18 años. También, a base de la contribución, se pagó mensualmente una pensión a ciertos supervivientes de los trabajadores asegurados, cualquiera que sea la edad en que muera el obrero. Los supervivientes a quienes se subvenciona son los siguientes:

- (1) Los hijos solteros, menores de 18 años;
- (2) la viuda, de cualquier edad, si no se ha casado de nuevo, mientras tenga a su cargo un hijo menor de 18 años;
- (3) la viuda, cuando llega a los 65 años, si no se ha vuelto a casar;
- (4) los padres incapacitados, de 65 años o más, cuando el obrero no deja viuda o hijo con derecho a la subvención.

Más de un millón de ancianos y medio millón de niños reciben actualmente estos pagos. La pensión media mensual a fines de 1946 era más o menos de 24,00 dólares para un obrero jubilado y cerca de 39,00 dólares para un obrero jubilado y su esposa. Una viuda con dos hijos recibe cerca de 48 dólares por concepto de supervivientes. El sistema de seguros de vejez y de supervivencia es de eficacia limitada porque no ofrece protección a unos 20 millones de gañanes criados, trabajadores por cuenta propia, empleados públicos y empleados de sociedades e instituciones no lucrativas. No obstante, numerosos empleados públicos están protegidos por el sistema de jubilación del gobierno federal, el estatal y el municipal. La eficacia de este plan en cuanto a proveer el seguro necesario ha disminuido a medida que el costo de la vida ha aumentado mientras las pensiones han permanecido fijas.

Otra forma de seguro social en los Estados Unidos es el seguro contra la cesantía. Este seguro sólo abarca a las personas empleadas en la industria y en el comercio. Su administración está a cargo de los estados y la participación del gobierno federal se limita, principalmente, a las normas generales. El sistema se sostiene por medio de un impuesto que, por lo general, sólo pagan los patronos. Las disposiciones de las leyes estatales sobre el seguro contra la cesantía difieren de manera considerable, pero en general un obrero asegurado que esté sin trabajo tiene derecho a beneficios siempre que haya trabajado por un tiempo determinado o haya devengado ciertos jornales en la industria o en el comercio. El obrero tiene también que haber presentado una solicitud de trabajo en una agencia del gobierno; tiene que ser apto para trabajar y estar dispuesto a tomar el empleo adecuado que se le ofrezca. Como puede verse, también este sistema es de alcance limitado, ya que excluye más o menos los mismos grupos que el sistema de seguros de la vejez y de supervivencia; además, en algunos estados excluye también a todo

grupo de obreros cuyo número sea menor de ocho en un establecimiento determinado. El sistema protege cerca de 33 millones de personas y la compensación media semanal es de 15,00 dólares y la duración media de los beneficios es de 16 semanas.

No hay disposiciones oficiales que provean compensación por incapacidad física o enfermedad mediante seguros, salvo que durante muchos años los estados han mantenido, para beneficio de los obreros industriales, un servicio de compensación para proteger a los que se lesionan en el trabajo o contra enfermedades en ocupaciones peligrosas. Hay un sistema voluntario de asistencia médica y de hospitalización, en particular en las zonas urbanas, y se invierten cuantiosos fondos públicos y privados en salubridad pública, hospitales y servicios médicos para las familias de ingresos limitados.

El sistema de provisión social de los Estados Unidos provee también subvenciones a los estados para prestar a las personas necesitadas ayuda pecuniaria y para otros servicios de provisión social. Este sistema de ayuda y servicios protege a los ancianos y ciegos necesitados y a las personas que de ellos dependen, y a los niños que viven con uno de sus padres o con un pariente cercano. Para tener derecho a la ayuda, los niños deben haber estado privados del sostén o cuidado de uno de los padres a causa de muerte, incapacidad física o abandono del hogar. El objetivo de estos sistemas de beneficencia es mantener a la familia junta en el medio habitual en que vive y proveer a los niños el cuidado que sólo aquéllos que los aman pueden darles. Más de 2.250.000 ancianos necesitados, 75.000 ciegos, y más de un millón de niños reciben actualmente ayuda pública. En junio de 1947, la ayuda pública media pagada mensualmente a una familia indigente con hijos menores fué de 62,00 dólares, a un anciano necesitado 36,00 dólares y a un ciego necesitado 38,00 dólares. La compensación media en los diversos estados fluctuó entre 27,60 y 104,63 dólares por mes para una familia con hijos necesitados; entre 15,08 y 53,02 dólares para un anciano, y entre 18,02 y 62,84 dólares para un ciego necesitado.

Un defecto de nuestro sistema de beneficencia y ayuda social públicas consiste en que las subvenciones que el gobierno federal paga a los estados no protegen a todas las personas y familias desvalidas. La ayuda general para los desvalidos y para muchos servicios de provisión social tiene que ser

provista por los estados y las municipalidades sin participación del gobierno federal en su costo. Por lo regular los pagos en los servicios generales de previsión social son menos adecuados, sobre todo, en los estados menos ricos. Sin embargo, mediante el pago de la mitad de los gastos de administración por el gobierno federal en tres planes especiales de ayuda, se establecen muy distintos servicios de previsión social. Entre los establecidos se cuentan el de arrendamiento de llaves para las familias cuyo padre o la persona mayor responsable se enferma; el de licencias, fijación de normas y fiscalización de instituciones privadas y públicas, y el de información y orientación.

La Oficina de Asistencia Pública de la Dirección Federal de Previsión Social está encargada de cooperar con los estados en llevar a la práctica planes para prestar ayuda a los necesitados, recomendar subvenciones para los estados y procurar que sean adecuados y eficientes los servicios que se presten a los necesitados de conformidad con la Ley de Previsión Social. La Oficina de Asistencia Pública facilita a los estados el servicio consultivo de peritos y fiscaliza los servicios estatales con el propósito de aumentar su eficacia. Los organismos públicos de previsión social estatales y municipales extienden su actividad a todos los condados del país y el Negociado sirve de ayuda a las dependencias cuando otros organismos federales u organismos extranjeros desean ponerse en contacto con alguna persona en cualquier parte de los Estados Unidos. Los empleados locales, además de prestar ayuda económica y otros servicios de previsión social, participan en los planes locales de salubridad pública, de prevención de enfermedades y de desarrollo de los recursos locales para atender a necesidades especiales. La Oficina de Asistencia Pública compila estadísticas e informes, realiza estudios, formula principios y normas y publica informes en muchas regiones.

En la administración de los sistemas de seguro y ayuda a los necesitados se ha tratado de tener siempre presente el respeto a los derechos de la persona y a su dignidad, así como la importancia de fortalecer los vínculos de la familia e insistir en que las decisiones acerca de los hijos recaigan sobre los padres. La ayuda a los necesitados tiene que pagarse en efectivo y no "en especie". El derecho de obtener ayuda pública se ha establecido por la Ley y cualquier persona a quien se le niegue tiene el derecho de

apelar al organismo estatal y luego a los tribunales. Los expedientes se guardan como confidenciales. Se cree esencial que el individuo se conserve como ser humano, dueño de su albedrío, capaz de tomar decisiones propias respecto a sí mismo y a sus familiares, y de gastar el subsidio oficial que recibe en la forma que emplearía ingresos de cualquiera otra procedencia.

Una persona no tiene que estar en estado de indigencia absoluta para recibir la ayuda oficial. Muchas que reciben ayuda poseen su casa y tienen otros recursos en efectivo o en especie, pero son insuficientes para asegurarles los elementos esenciales de la vida. Por tal razón se les presta ayuda pública para complementar sus ingresos a fin de que puedan procurarse un ambiente decoroso y de vida normal.

En otro documento sometido a la consideración de este Congreso, los Estados Unidos de América expresan los principios en cuestión y los medios de crear servicios con el objetivo principal de proteger a la niñez.

Hay en los Estados Unidos numerosos servicios de provisión social, federales, estatales y locales, así como una diversidad de organismos privados que se dedican a fomentar el bienestar del niño y de la familia. Todos estos organismos trabajan en armonía y sus planes son estimulados y coordinados por medio de los negociados y dependencias federales y las asociaciones nacionales a que están afiliados los organismos privados.

Los principios que inspiran las funciones de todos estos organismos son idénticos, ya sea que se sostengan con fondos públicos o privados, ya sea que utilicen un medio u otro de obtener fondos públicos para sus gastos. Su objetivo consiste en proporcionar al niño de los Estados Unidos de América, en su propia casa, un ambiente de familia donde reine la estabilidad, la salud y la felicidad, y en aquellos casos en que no se puedan lograr estos fines, un ambiente que se aproxime lo más posible al que gozaría en el seno de su propia familia.

Preparado por la
Oficina de Asistencia Pública
Sección de Seguridad Social
Dirección Federal de Provisión Social
13 de noviembre de 1947

✓

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

"EL NIÑO Y LA SEGURIDAD SOCIAL"

Relato oficial del Delegado
del Perú, Dr. Manuel Salce-
do F.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

Dirección General de Salud Pública

Departamento de Protección Materno-Infantil

EL NIÑO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Relato oficial del De-
legado del Perú,

Dr. Manuel Salcedo F.

El VIII Congreso Panamericano del Niño reunido en Mayo de 1942 en Washington figurará siempre en los anales de estos certámenes internacionales como el que con más claridad y amplitud de concepto situó en el fortalecimiento de la vida familiar y en la responsabilidad paternal la verdadera base de la protección al niño.

Consideramos útil y conveniente para el desarrollo de nuestro tema traer a la memoria algunos de los sólidos postulados elaborados por Delegados de 21 repúblicas americanas en ese cálido hogar que es la Unión Panamericana donde nos reunimos en paz y armonía mientras al otro lado del Atlántico el cañón y la metralla cegaban vidas de este continente que luchaban por la Libertad y Democracia.

Allí en Washington proclamamos:

"Todos los niños deberán vivir en el seno de una familia cuyo medio de vida sea adecuado y disfrute de una situación económica estable."

"El Estado deberá tomar las medidas necesarias para asegurar la estabilidad económica de la familia".

"Será también de la incumbencia del Estado preocuparse de que los niños desprovistos de hogar crezcan en un ambiente de familia".

"Las medidas que se tomen para la protección de la niñez en el presente y en el período de la post-guerra, deberán fundarse sobre la acción que conduzca a fortalecer las bases económicas y culturales de la vida familiar porque el hogar y la familia son necesidades primordiales en la vida del niño."

"Reconocimiento por parte de los padres de sus responsabilidades para satisfacer las necesidades básicas intelectuales y religiosas de sus hijos."

"Estudiar las fuentes económicas de recursos que permitan al Estado subvenir a los gastos que demande la asistencia de la infancia y del grupo familiar recomendando especialmente los sistemas de Seguro Social y Caja de Pensión que contemplen entre sus finalidades los Seguros de Maternidad, invalidez, cesantía y muerte.

Los programas de Seguro Social no sólo han de tener en cuenta al individuo sino que han de considerar también a las personas que dependan de él y proporcionarles los recursos suficientes."

Mientras en Washington en Mayo de 1942 representantes de toda América adoptaban estos principios, el Comité Interamericano de Seguridad Social hacía los preparativos para reunirse en Santiago de Chile, en septiembre del mismo año, en donde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social hizo la siguiente declaración :

"Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: - Una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos."

Preparar el camino a las generaciones venideras, he aquí la gran tarea que toca realizar a quienes trabajan por el bienestar infantil y he aquí también un objetivo claro y preciso de la Seguridad Social. Pero es necesario que nos detengamos a meditar un momento con serenidad y valentía ante el cuadro que presentan millones y millones de familias de nuestra América que viven en condiciones precarias y para las cuales el comer ya no es la ración completa o equilibrada, sino el simple saciar el hambre es un problema que debe resolver cada día. Tremenda realidad para cuya desaparición valdría la pena consagrar el más grande de los esfuerzos.

La multiplicación de instituciones de asistencia social formando una cadena inmensa y costosa a la que hay que añadir constantemente eslabones cuyo número es imposible calcular, está delatando la necesidad de reformar el sistema para la obtención del bienestar.

Actualmente el Estado y los esfuerzos privados tienen que cubrir con obras asistenciales las situaciones creadas por los salarios insuficientes, la inas-

lubridad ambiental, la imprevisión, la ignorancia de grandes masas humanas, la deficiente legislación, etc..

Las obras asistenciales llonan desde luego un rol. Ellas han contribuido y contribuyen a salvar del hambre, de la miseria, del abandono y de la enfermedad a millones de seres humanos en el mundo entero.

Las formas más agudas de miseria e insalubridad reciben a diario con la asistencia social un paliativo, mientras millares de formas crónicas por vergüenza o ignorancia y otros factores marchan a la agudización o sucumben dolorosamente.

Un círculo vicioso, fatigante y doloroso, se establece entre la demanda de mayor asistencia y el creciente esfuerzo del Estado que tiene que buscar constantemente mayores fuentes de ingresos para sostenerla.

Mientras tanto miles de vidas recién afloradas perecen y el potencial vital se pierde en tierras ávidas de brazos y el trabajo se desmedra al ser realizado por cuerpos débiles, mal nutridos. Continuar por esta senda puede significar aguda miopía o falta de comprensión de uno de los más importantes problemas cual es el de la población, que en cualquier nación y especialmente en las naciones de América Latina tiene que ocupar sitio preferencial si se quiere hacer obra sólida, promisoras de un futuro grande. Cualquier progreso material que no repose sobre una población sana, que desatienda el mejoramiento bio-social de la colectividad, y que no enfoque con decisión los problemas que las cifras demográficas señalen pueden conducir a un espejismo peligroso. La calidad humana de una nación está por encima de todo cuanto elle pueda contener en riquezas naturales las cuales necesitan para su explotación y aprovechamiento hombres sanos y que exijan un cierto nivel de vida.

Si se quiere preparar el camino para las generaciones venideras debemos concentrar nuestras miradas y esfuerzos al hogar, a la familia. La seguridad social no se alcanzará sino por el reforzamiento de la vida familiar dándole las bases morales, económicas y culturales, etc. que ella requiere para cumplir el esencial rol que le corresponde como unidad social.

En Diciembre de 1942, año al parecer predestinado para exaltar la preocupación mundial por el bienestar social, Sir William Beveridge publicó su informe sobre seguro social y servicios afines conocido con el nombre de "Plan Beve-

ridge". No es nuestro propósito hacer siquiera un esbozo de este plan de seguridad social a la cual han seguido los de Marsh en Canadá, de Wagner-Murray en Estados Unidos y las legislaciones de Seguridad Social en Brasil, México, Suecia, Nueva Zelanda y otros países. En esta ocasión sólo desearnos hacer algunos comentarios sobre la situación del niño dentro de los planes de Seguridad Social refiriéndonos como tipo al plan de Inglaterra que es el que mayor difusión ha tenido.

En cualquier plan de Seguridad Social o simplemente en cualquier programa de bienestar social quien no asigne la verdadera importancia que tiene y no considere fundamental rodear de las máximas seguridades a la infancia podría impugnársele que está descuidando los cimientos de su obra.

Es tan esencial para la Seguridad Social apuntalar el bienestar infantil, es decir, que los padres cuenten con ingresos apropiados de acuerdo con sus cargos de familia, que el informe de Beveridge no incluye en su Plan General de Seguridad Social los subsidios a la infancia que los considera como uno de los tres "supuestos" sin los cuales el plan no tendría efectividad. Beveridge procede así con gran inteligencia y realismo.

Es inútil cubrir los riesgos de enfermedad, accidente, etc., del obrero considerando individualmente si su familia, sus hijos, casi siempre en apreciable número, quedan expuestos a la miseria, a la ignorancia o entregados al trabajo prematuro. Con clara inteligencia el Doctor Roberto Berro, Director del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, ha dicho en una conferencia al hablar sobre este tema.

"Si la seguridad social debe garantizar al hombre contra todos los riesgos que lo acechan durante el curso de su vida, si deberá liberarlo de toda miseria moral y material, y si como lo pide Roosevelt, el Presidente de la gran Nación del Norte, hasta deberá apartar de los hombres el temor, el miedo o la miseria, que es un factor pesado, pero imponderable, de abandono, de escepticismo y de profundo malestar: la "seguridad del niño ha de representar en el pasivo de la vida que se inicie, la suma de todos los factores que puedan repercutir sobre su salud física, su sentido moral, su desarrollo espiritual, su educación, su instrucción, su cultura, su familia, su nacionalidad; y en el activo, cuerpo sano, mente cultivada, vida familiar, hermosura espiritual, ale-

gría en el deber y en los juegos, en suma, la felicidad relativa que la vida permite y ofrece.

Al hablar de la seguridad social del niño creemos necesario precisar antes que nada que es la "seguridad" para el niño. Debemos recordar que el niño es un ser en evolución cuyas necesidades deben ser cubiertas por otros seres con quienes vive en relación y que requiere un medio, un ambiente apropiado para que su evolución bio-psíquica sea normal. Es decir, que para el niño la "Seguridad Social" consiste en padres responsables con capacidad económica y cultural para cubrirle sus necesidades esenciales, guiarles en su formación y proporcionarles el ambiente hogareño que dicha formación requiere. "Conservando el hogar y al grupo familiar dentro del mismo, por medio de la ayuda económica, ha dicho un autor americano, damos el primer y probablemente el más importante peso para dar estabilidad al mundo del niño sobre una base suficientemente segura para que él pueda desarrollar relaciones valiosas y enfrentarse con valor a las dificultades que, aún bajo las mejores circunstancias tendrá que encontrar". Pero debemos guardarnos de creer que la Seguridad Social es en los problemas del niño es únicamente seguridad económica. La Seguridad Social para los niños como para todos está íntimamente ligada a otros aspectos morales y sociales de la colectividad. -"La estabilidad económica del hogar es esencial junto a las oportunidades comunes a todos los niños para su desenvolvimiento que le permita desarrollar las relaciones personales dentro del hogar y en la comunidad."

La Seguridad Económica ha dicho el Director de la Oficina Internacional de Trabajo, Mr. Phelan, en su memoria de 1941, no es considerada como un fin en sí, sino como la condición que permite edificar sobre bases sólidas, un nivel de bienestar material garantizado y una existencia más completa, más rica y sobre todo más libre.

Esbozadas estas ideas sobre la Seguridad Social en relación con los niños podríamos preguntar -¿Existen en todos los países de América las condiciones apropiadas para la implantación de planes de seguridad social integral?.

Es útil recordar que un plan de Seguridad Social presupone ciertas condi-

ciones económicas, sociales, sobre las cuales debe ser elaborado.

En países donde la Asistencia Social no ha adquirido el suficiente desarrollo y que los seguros sociales no han iniciado su acción, la Seguridad Social que comprende los sistemas de seguros y asistencia social encontraría dificultades para su organización.

Recordemos que Beveridge en su plan además del supuesto de los subsidios infantiles, parte también del "supuesto" de la existencia de servicios médicos completos disponibles para toda la comunidad.

En los países que poseen una gran masa indígena de población en condiciones socio-económicas peculiares, el problema de la Seguridad Social ofrece aún mayores dificultades.

Refiriéndonos especialmente al problema del niño antes de pensar en términos de Seguridad Social integral en los países americanos en donde las condiciones socio-económicas y sanitarias no han alcanzado la evolución suficiente y donde todavía existen problemas agudos en relación con el bienestar de madres y niños consideremos necesario cubrir antes ciertas etapas que luego por un proceso de coordinación e integración conduzcan a la Seguridad Social.

Estas etapas que aquí señalamos enseguida no pueden ser siempre suficientes para que se cumpla un plan de Seguridad Social pues cada país con sus características propias y su realidad económica-social puede presentar otras facetas.

Los ocho puntos que a continuación planteamos los consideramos como un marco en cuyo campo puede surgir la Seguridad Social que las familias, y por lo tanto los niños, reclaman.

I - MEJORAMIENTO DEL NIVEL SANITARIO

EN LAS POBLACIONES.

Consideramos esencial en la lucha por el bienestar de cualquier colectividad que la población goce de las máximas seguridades sanitarias que ofrezcan garantías suficientes para la salud necesaria para el trabajo y el bienestar familiar. Los niños son las primeras víctimas del medio insalubre, sus enfermedades producen constantes desequilibrios económicos en las familias y los altos índices de mortalidad infantil detiene el progreso demográfico de los pueblos.

Servicios adecuados de agua, desagüe, basuras, control de epidemias, pavimentación, higiene de los alimentos, vivienda higiénica, etc., constituyen elementos básicos en la seguridad sanitaria.

2 - SERVICIOS MEDICOS Y DENTALES ADECUADOS
PARA TODA LA POBLACION Y EN ESPECIAL PA-
RA MADRES GESTANTES Y NIÑOS LACTANTES .
PRE-ESCOLARES Y ESCOLARES.

Estos servicios en sus aspectos preventivos y curativos deberán organizarse bajo las bases de los seguros sociales, es decir, con la colaboración tripartita de patronos, obreros y empleados y el Estado, haciéndose extensiva las prestaciones médicas, comprendiendo maternidad, al grupo familiar.

Los enormes gastos que demanda la asistencia médica no deben ser soportados íntegramente por el Estado. Ante la falta de fondos el Estado generalmente se reduce a la organización de la asistencia médica en los principales centros urbanos cuyas condiciones de vida ofrecen a los profesionales ambiente adecuado para su labor. Grandes masas de población rural quedan al margen de la asistencia médica siendo la población que trabaja y produce gran parte de los alimentos para la Nación.

La extensión en las prestaciones médicas y dentales del Seguro Social al medio rural y a la familia del trabajador vendría a remediar la situación de abandono en que nacen y crecen millares de niños en el medio rural, gran parte de los cuales mueren prematuramente por falta de cuidados médicos adecuados.

Desearnos llamar especialmente la atención sobre el agudo problema en la falta de asistencia pre-natal, durante el parto y puerperio y por lo tanto del recién nacido en los lugares donde no hay servicios de maternidad, sean urbanos o rurales.

3 - SERVICIOS ASISTENCIALES PARA NIÑOS EN SI-
TUACION IRREGULAR. (HUEFANOS, ABANDONADOS,
DESADAPTADOS, etc.) Y PARA NIÑOS DEFICIEN-
TES SENSORIALES Y LESIONADOS.

Las prestaciones del Seguro Social no llegan a cubrir ciertas situaciones de los menores que deben ser necesariamente cubierta por la asistencia social.

Los niños abandonados, deficientes sensoriales, lisiados, etc., requieren servicios especializados, algunos de tipo institucional que deben ser cubiertos ya sea por el Estado sólo o con la colaboración de la iniciativa privada.

4 - SERVICIO DE HIGIENE MENTAL INFANTIL PARA NIÑOS CON PROBLEMAS DE PERSONALIDAD O CONDUCTA QUE REQUIEREN ORIENTACION ESPECIAL

Lo dicho anteriormente vale para los servicios de Higiene Mental Infantil. Desgraciadamente aún no es mucho el desarrollo alcanzado en este aspecto en América Latina. Las Clínicas de Orientación de la Niñez, la atención de los problemas psicológicos y psiquiátricos en los niños merecen mayor preocupación en vigilancia de las generaciones futuras.

5 - ASIGNACIONES FAMILIARES O SUBSIDIOS INFANTILES PARA OBREROS Y EMPLEADOS DE TODA CATEGORIA.

El estudio en cada país de un sistema de asignaciones familiares o subsidios infantiles sería uno de los más provechosos pasos hacia el bienestar familiar y seguridad de la infancia.

Esta forma de ayuda económica a la familia es sin duda la más justa y solidaria acción en favor de quienes contribuyen al progreso nacional sosteniendo con su trabajo a sus hijos, futuros hombres útiles a la sociedad.

No es nuestro propósito hablar de los subsidios infantiles que ya los citamos anteriormente al hablar del plan de Seguridad Social de Inglaterra, pero sí considero necesario dejar constancia de las dificultades que existen en nuestros países de latino América para lograr una amplia aplicación de los subsidios infantiles como ya existen en algunos otros países, (Canadá, Nueva Zelanda, etc.).

No quisiera generalizar, pero en nuestros países los subsidios infantiles tendrían que implantarse, como se está haciendo en el Perú, por sectores que comprenda grupos de familias controlables, como militares, marinos, policías, maestros, que además tienen un ingreso fijo y que están dedicados por entero a una función.

Después de esta experiencia y previos los estudios actuariales extender a otros sectores la ley cuya especificación debe contemplar en todo momento las peculiaridades del medio. En la preparación de la ley de asignaciones fami-

licres, que debe ser como los seguros sociales de régimen tripartito, deben intervenir necesariamente trabajadoras sociales hombres y mujeres, funcionarios a cargo de servicios de bienestar infantil, además de los representantes de las partes contribuyentes a las asignaciones.

El régimen de las asignaciones familiares que este Congreso debería apoyar con todo calor, además de todos sus beneficios verdría a poner mayor orden en las familias de los países donde todavía desgraciadamente se exhiben altas cifras de ilegitimidad en los nacimientos con todas sus consecuencias, de deserción, abandono, miseria, inmoralidad, etc. que trata clientela crean a la asistencia social.

6 - LEGISLACION ESPECIAL PARA MENORES E INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS NECESARIOS PARA SU CORRECTA APLICACION Y CUMPLIMIENTO.

Esta Legislación debe fijar los derechos privativos de los menores quienes deben estar rodeados de las seguridades que su condición de seres en evolución y dependencia obliga y además dar las normas asistenciales para las madres, los niños y los adolescentes, con miras a defender la normal evolución de las generaciones del porvenir.

Llámesele o nó Código, la legislación en favor de los menores no puede quedar reducida simplemente a tratar de los problemas de la llamada delincuencia infantil, el procedimiento y tratamiento de los menores en abandono o cridos en falta. Consideremos que esto constituye una parte importante de la legislación sobre menores, pero creemos necesario que esta Legislación contemple con un criterio más amplio, tutelar, que los actuales Códigos Civiles y Penales, los problemas que el niño presenta desde su concepción hasta su mayoría de edad, lapso en el cual tiene el derecho a saber quiénes son sus padres, ser alimentado por ellos, gozar de ambiente hogareño, vivir en el seno de una familia, recibir educación, ser cuidado en su salud física y mental y ser orientado para su capacitación en alguna profesión u oficio que le permita a su vez formar un hogar y ser útil a la sociedad.

Pero no basta tener una legislación completa y perfecta. Es necesario contar con las organizaciones administrativas que la apliquen o la hagan cumplir.

Los organismos competentes para ejecutar los programas de protección social deben estar dotados de la autoridad necesaria de recursos suficientes y de personal competente y calificado. Estos organismos deben estar adaptados a la estructura administrativa de cada país.

7 - OPORTUNIDADES DE EDUCACION PARA TODOS LOS NIÑOS EN EDAD PRE-ESCOLAR Y ESCOLAR Y O - RIENTACION PROFESIONAL PARA LOS ADOLESCENTES.

Una sociedad que busca el bienestar general y la seguridad social para todos y que aspira a un adecuado nivel de vida para las familias que la componen no puede tratar sino en plano primario los problemas de la educación de los niños normales y anormales, lisiados, con lesiones cerebrales o cualquier otro defecto físico o psíquico. Todos los niños tienen derecho a superar sus dificultades y tener la oportunidad de cultivar su espíritu y formar su personalidad que le permita desenvolverse en la vida.

8 - POLITICA DE PRODUCCION Y ABASTECIMIENTO DE ALIMENTACION.

La buena alimentación de un pueblo es factor básico para la salud y por lo tanto para el trabajo productor de riquezas y bienestar.

En relación con las madres y niños la alimentación correcta es condición esencial para una normal evolución bioquímica.

Una política de producción, abastecimiento y distribución en tal forma que los alimentos protectores estén al alcance de los ingresos familiares es tan importante para el bienestar familiar que consideramos que no puede prescindirse dentro del marco de actividades de un programa que busca la seguridad social para todos.

En este capítulo merece especial mención la producción y abastecimiento de leche, problema agudo y de repercusiones tremendas en muchos países de nuestra América en donde gran parte de su población infantil no goza de las excelencias que este alimento significa para la salud y desarrollo del niño.

El camino trazado en estos ocho puntos, que ya dijimos no pretenden ser completos, bordean los linderos de la Seguridad Social que no puede ser para

determinada edad o clase social con tal o cual capacidad económica, sino para toda la colectividad ya que la interdependencia de todos los componentes de un agregado social obliga a buscar para todos las seguridades que permitan un normal desenvolvimiento de la vida sin temor a la miseria, la necesidad, la enfermedad, la vejez o la muerte.

Aplicando la obra de los seguros sociales, extendiendo sus prestaciones hasta comprender el grupo familiar y no limitando su campo al de los trabajadores manuales, sino abarcando cada vez nuevos sectores de la población ya podemos considerar que está allanado gran parte el camino hacia la seguridad que buscamos. Pero, es preciso también que los servicios asistenciales se organicen paralelamente con criterio técnico y doctrina bien cimentada en los principios que concentran en el reforzamiento de la vida familiar y en la responsabilidad paternal la más efectiva obra en favor de los niños.

Si con la intención de proteger a niños necesitados de auxilio alimenticio o a niños abandonados débiles o pertenecientes a familias pobres numerosas se organizan instituciones de asistencia social que debiliten los lazos familiares y el sentido de responsabilidad paternal, la causa de la seguridad social del niño pierde terreno.

Creemos oportuno reproducir en parte los principios generales adaptados en la XXVII Conferencia Internacional de Trabajo (París 1945) en relación con la protección de los niños y adolescentes trabajadores.

Dice así:

"La Conferencia, consciente de sus obligaciones frente al progreso material y espiritual del mundo trabajador, afirma de nuevo su convicción de que, para desarrollar en el más alto grado la capacidad de los trabajadores y ciudadanos del futuro, los gobiernos al estimular el cumplimiento más completo de las obligaciones individuales y familiares, deben aceptar la plena responsabilidad que les incumbe para asegurar, tanto por la acción en el plano nacional como por vías apropiadas de colaboración internacional, la salud, el bienestar y la educación de todos los niños y adolescentes y la protección de todos los jóvenes trabajadores de uno o de otro sexo, sin distinción de raza, credo, color o condiciones de familia".

En esta declaración debe resaltar la frase: - "Los gobiernos deben aceptar la responsabilidad que les incumben para asegurar la salud, el bienestar y la educación de todos los niños y adolescentes". Pero, antes de este frase se hable a los gobiernos de "estimular el cumplimiento más completo de las obligaciones individuales y familiares" - lo cual consideramos es situar el problema en su justo punto, es decir, primero estimular y proteger que el niño encuentre su seguridad en el medio familiar cuando ello no sea posible el Estado debe aceptar la responsabilidad de asegurar la salud, bienestar y educación.

Una segunda declaración, dice así:

"La Conferencia reconoce que los problemas que conciernen la salud, la educación, el empleo, la protección y el bienestar general de los niños y de los adolescentes son inseparables y no pueden ser resueltos aisladamente.

Tiene gran importancia esta declaración que tiende a poner orden y unidad en la acción en favor de los niños y de las madres, añadimos esta declaración, como lo hemos expresado anteriormente, en cada país, un organismo técnico director que estudie y encerrile todos los problemas en relación con los niños y adolescentes y un cuadro de leyes y reglamentos que norme la política social que asegure la plena protección de niños, madres y familia.

Al terminar esta ponencia sólo quiero expresar que es verdaderamente heralador observar el enorme terreno que ha ganado la causa del niño en los últimos 25 años, pues aunque todavía en nuestra América hay mucho camino por recorrer en el campo de las realizaciones, es ya un hecho que existe una corriente internacional, expresión de un estado de conciencia, que hace estar presente los problemas de la madre y del niño en cuantas reuniones internacionales se realizan como lo demuestran las conferencias interamericanas de Seguridad Social, las conferencias internacionales del trabajo, la reunión de Chapultepec, de San Francisco, etc., en todas las cuales no ha faltado una declaración en favor del bienestar de los niños.

Estos Congresos Panamericanos que congregan a los trabajadores de América en pro del bienestar infantil deben ser la síntesis y expresión más auténtica de ese estado de conciencia que no tardará en plasmarse en realidad para grandeza de nuestro Continente.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

(5 a 10 de enero de 1.948)

EL NIÑO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Correlato Venezolano

Caracas - Venezuela

LA PROTECCION DEL NIÑO A TRAVES DEL SEGURO

SOCIAL OBLIGATORIO

El Seguro Social Obligatorio de Venezuela se orienta en el sentido de proporcionar una eficaz protección, tanto al trabajador como a los miembros calificados de su familia. De acuerdo con ese principio extiende las prestaciones del seguro de Enfermedad-Maternidad, a los asegurados y a los miembros de su familia. Así vemos que están amparados por el mencionado Seguro, las siguientes personas:

a) La mujer del asegurado, sea o no su cónyuge;

b) Los hijos legítimos, naturales o adoptivos hasta los dieciocho años de edad y las demás personas no mayores de dieciocho años, ligadas al asegurado por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, siempre que vivan en el hogar del asegurado y a sus expensas; y

c) La madre del asegurado que viva con él y a sus expensas.

La protección completa del grupo familiar es uno de los principios fundamentales sobre los cuales se basa la organización del sistema de los Seguros Sociales de Venezuela, pues es muy sabido que no existe auténtica protección para el trabajador, si no se le ampara también a los parientes a su cargo, y que sólo existe verdadera medicina social cuando ésta extiende su acción hasta todo el grupo familiar.

Comparando la situación legal que existe en Venezuela con la de otras naciones americanas, observamos que en algunas legislaciones de Seguro Social no se establece la asistencia médica sino para el trabajador cotizante mismo, dejándole a éste tan sólo la opción de asegurar a su cónyuge e hijos mediante una cuota suplementaria; otras aseguran obligatoriamente, además del trabajador mismo, a su esposa legítima y a sus hijos hasta una edad menor que la que se admite en Venezuela. En resumen, puede decirse que nuestro país no ha descuidado en este sentido los postulados de

la moderna protección social.

Tenemos entonces que el niño empieza a recibir protección del Seguro Social, aún antes de nacer, a través de las prestaciones de Maternidad, pues la Institución atribuye:

1º.- Para la asegurada:

- a) Cuidados de higiene prenatal;
- b) Asistencia obstétrica; y
- c) Una indemnización diaria en dinero, equivalente a la indemnización diaria de enfermedad, que será pagada durante las seis semanas que precedan al parto y durante las seis semanas que lo sigan, siempre que la interesada no efectúe trabajo remunerado durante esos períodos; y

2º.- Para los miembros de la familia del asegurado:

- a) Cuidados de higiene prenatal; y
- b) Asistencia obstétrica.

Una vez que el niño hijo de asegurado o asegurada ha nacido, tiene derecho a la necesaria asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, dental y farmacéutica, desde el primer día de la enfermedad y hasta por veintiseis (26) semanas consecutivas. El niño mantiene este derecho como familiar del asegurado hasta los dieciocho años de edad. Esas mismas prestaciones las atribuye el Seguro Social a los demás niños, aunque no sean hijos del asegurado siempre que estén ligados a éste, por vínculo de parentesco comprendido dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, que vivan en el hogar del asegurado, a sus expensas y hasta la edad de dieciocho años.

Si se considera que a la edad de dieciocho años, la persona debe estar ya trabajando, el Seguro protege a esa persona, después de los dieciocho años de edad, como a un asegurado, estableciéndose entonces sin solución de continuidad, una protección a

través del Seguro Social, que comienza antes del nacimiento y llega hasta la tumba, mediante la indemnización funeraria que se atribuye para los gastos de enterramiento.

Igualmente si el asegurado muere como consecuencia de un accidente de trabajo o de enfermedad profesional, el Seguro otorga pensiones a los huérfanos y demás familiares hasta que cumplan los quince (15.) años de edad.

DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA PROTECCIÓN DEL NIÑO

A TRAVÉS DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales ha venido atendiendo a los niños menores de dieciocho años en la Zona Inicial de Aplicación: Distrito Federal y Municipios Chacao y Petare del Distrito Sucre del Estado Miranda, con una población aproximada de 450.000 habitantes, así:

1.- Atenciones.- El niño recibe por parte del Seguro las siguientes atenciones:

a) Asistencia médica en el consultorio del Seguro o en el domicilio del niño, tanto de parte de médicos generales, como de especialistas;

b) Atención dental;

c) Asistencia quirúrgica;

d) Asistencia en hospitales, clínicas y sanatorios;

e) Prestaciones en especie (medicamentos, inyecciones, lentes, etc.);

f) Atención de enfermería (aplicación de inyecciones, curas, etc.);

g) Atención de laboratorio (exámenes, radiografías, etc.);

h) Por convenios con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, éste proporciona por intermedio de sus Centros Materno-Infantiles, atención prenatal y postnatal a las beneficiarias del Seguro y atención de puericultura. Igualmente

te, por convenios semejantes se atiende al niño con contagio tuberculoso o venéreo, en los Dispensarios del Ministerio nombrado;

i) Asistencia de parte del Servicio Social del Seguro por intermedio de sus Trabajadoras Sociales.

2°.- Servicios.— Esta asistencia al niño la proporciona el Seguro por intermedio de los servicios que tiene contratados: dispensarios, clínicas, hospitales y por medio de sus propios servicios que se detallan a continuación:

8 Centros de Medicina General y Pediatría;

4 Dispensarios;

2 Centros de Especialidades Médicas;

2 Centros de Traumatología;

2 Centros de Odontología;

1 Laboratorio Clínico;

1 Laboratorio Galénico;

3°.- Personal médico.— Cuenta el Instituto para la atención de los beneficiarios del Seguro, con el concurso de:

290 Médicos generales y especialistas;

39 " pediatras;

14 " traumatólogos;

54 Odontólogos,

y numeroso personal de laboratoristas, farmacéuticos, enfermeras, etc. Entre los médicos especialistas hay 39 pediatras, pero el personal restante también atiende niños, ya sea a domicilio, en especialidades o en odontología.

4°.- Familiares menores de 18 años inscritos como beneficiarios.—

Actualmente hay inscritos los siguientes familiares menores de 18 años:

De 0 a menos de 3 años: 26.800

" 3 " " 7 " 38.850

De 7 a menos de 15 años:	43.070
" 15 " " " 18 "	9.040
T o t a l:	<u>117.760</u>

De este total son hijos de asegurados 73.540 y "otros familiares" (sobrinos, cuñados, primos, etc.): 44.220.

5°.- Atenciones médicas a niños menores de 12 años.-

Para dar una idea representativa de nuestras actividades tomamos un mes típico, por ejemplo, el de septiembre del presente año, en el cual fueron prestadas las siguientes atenciones a niños menores de 12 años:

11.350 consultas médicas en los Centros (curativos)

4.283 visitas médicas en el domicilio (del niño)

1.112 atenciones dentales en los diferentes servicios médicos.

La suma de estos 3 números comporta 16.745 atenciones por mes, y presumiendo que este mes sea típico de nuestras actividades, se obtiene un total aproximado de 200.000 atenciones por año, para niños menores de 12 años.

Igualmente se ha atendido a estos niños en los servicios de enfermería, laboratorio clínico y en los hospitales y clínicas con los cuales mantiene contratos el Instituto para la debida atención de los beneficiarios del Seguro Social como así mismo, en los Centros Materno-Infantiles, Dispensarios del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de acuerdo con los convenios vigentes. Por ejemplo, en el Hospital de Niños "José María de los Ríos", el Instituto dispone permanentemente de 50 camas para la hospitalización de niños.

Además se ha atendido a los menores cuya edad está comprendida entre 12 y 18 años, con un total de 50.000 atenciones anuales.

6°.- Costo de las atenciones a los beneficiarios menores de 18 años.-

Un estudio recientemente realizado nos muestra que sobre cada Bs. 100 que se gastan por prestaciones del Seguro de Enfermedad (excluidas las prestaciones en dinero), la distribución es la siguiente:

Asegurados	Bs.	45
Esposas	"	9
Concubinas	"	6
Madres	"	9
Hijos	"	26
Otros familiares	"	5
T o t a l:		<u>100</u>

En el ejercicio económico anual de 1.946-47 se gastaron por concepto de prestaciones en naturaleza y en especie, en el Seguro de Enfermedad-Maternidad, la suma de Bs. 10.590.967, que descontando Bs. 561.722 por concepto de Maternidad, se reduce a Bs. 10.029.245 por enfermedad exclusivamente. En consecuencia, ha gastado el Seguro, en la atención de los familiares menores de 18 años, sin incluir cerca de 15.000 asegurados menores de dieciocho años, lo siguiente, en el año comprendido entre: julio 1.946 a junio 1.947:

Hijos	(26%)	Bs.	2.608.000
Otros familiares	(5%)	"	<u>501.000</u>
T o t a l:		Bs.	3.109.000

7°.- Atención de maternidad.- Volviendo al concepto de maternidad, vemos que el Seguro ha gastado en este ramo, que directamente beneficia al hijo por nacer y recién nacido, las siguientes cantidades durante el año comprendido entre: julio 1.946 a junio 1.947:

Prestaciones en dinero por maternidad	Bs.	152.469
Asistencia obstétrica	"	257.860
Hospitalización en maternidades	"	<u>303.862</u>
T o t a l:		<u>714.191</u>

El número de partos que atiende anualmente el Seguro pasa de 3.500 y se distribuyen así:

Asistidos por comadronas, sobre	800 anuales
" " médicos	2.700 anuales

8°.- Resumen.- El Seguro gasta, en conjunto, casi cuatro millones de bolívares (Bs. 4.000.000) al año por concepto de atención al niño, desde la asistencia prenatal hasta que cumpla la edad de 18 años, y esto aún sin incluir lo que se gasta por el capítulo de rentas pagadas a los menores de 15 años.

PLANES FUTUROS DE PROTECCION AL NIÑO

Como se expuso antes, el Seguro Social Obligatorio atribuye al niño, hasta los dieciocho años, una amplia asistencia médica, pero no fija legalmente, ningún auxilio para su adecuada alimentación. Esta situación la ha venido estudiando el Instituto y ha llegado a la conclusión de que no basta la asistencia médica, sino que es necesario también garantizar al niño una alimentación suficiente, al menos en las primeras edades de la vida, ya que es antieconómico y contrario a los fines de la medicina social y del Seguro, atribuir al niño una protección unilateral. En esa inteligencia, el Seguro Social ha venido otorgando graciosamente a las madres aseguradas y a las madres de hijos de asegurados, por intermedio del Servicio de Trabajadoras Sociales, cierta ayuda económica o en especie para la alimentación de los niños que precisen de esa alimentación.

Es criterio ya del Seguro y objeto de los estudios técnicos de rigor, el de establecer una prestación complementaria para la adecuada alimentación de los hijos de asegurados y de las aseguradas, hasta la edad de dos o tres años.

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales que tiene a su cargo en la Zona Inicial de Aplicación, unos ciento diecisiete mil niños (117.000), familiares de asegurados, está animado del

más vivo interés por cooperar, prestando su más estrecha y leal colaboración con los demás organismos, establecimientos e instituciones, públicos o privados, en la implantación de un sistema que garantice la protección integral del niño.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

SEGURIDAD SOCIAL

Y

SERVICIOS MEDICOS EN VENEZUELA

Por: Miguel Zúñiga Cisneros
Director de Asistencia So-
cial del Ministerio de Sa-
nidad y Asistencia Social.

Caracas-Venezuela

SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS MEDICOS EN VENEZUELA

Por: Miguel Zúñiga Cisneros
Director de Asistencia Social
del Ministerio de Sanidad y
Asistencia Social.

La población venezolana, lo mismo que la de todos los países, se diferencia desde el punto de vista de su condición social en tres grupos fundamentales, entre los cuales, por supuesto, existen elementos intermediarios: el grupo de pobladores en posesión de medios económicos que les permiten cubrir todas las necesidades del ser humano, desde la alimentación hasta la educación y la holganza fatal de la ancianidad; otra porción, más numerosa, que solamente en parte puede cubrir algunas de las necesidades fundamentales de la vida, y que suele verse en aprietos cuando se trata de resolver problemas de salud, de educación, de falta de trabajo, invalidez u otros, y una clase también numerosa, económicamente la más débil, que está incapacitada para cubrir muchas de las necesidades mínimas del ser humano. El Estado Venezolano dispensa en forma gratuita a toda la población muchos de los cuidados que en países de mayor densidad de población y desarrollo económico y cultural no se tienen sino para con las personas económicamente débiles de la población. Entre esos Servicios se cuentan los de educación, que son gratuitos para todos los habitantes desde la escuela primaria hasta las universidades, por cuanto se refiere a la instrucción misma, que es, además, obligatoria para todos los habitantes hasta el 4º grado de primaria elemental. Son igualmente gratuitas y costeadas por el Estado las medidas relativas a la defensa de la salud. En los últimos años viene también tomando medidas de seguridad destinadas a proteger las dos porciones más débiles que he señalado al comenzar: para la clase media económica, que comprende los obreros y empleados de las empresas privadas, se ha establecido el Seguro Social Obligatorio, el cual cubre riesgos de enfermedad y accidentes de trabajo del obrero mismo, y de maternidad y enfermedades suyas y de sus familiares, y el salario por un lapso hasta de 26 semanas. La Ley prevé el establecimiento paulatino de la medida para abarcar todo el territorio nacional; y se tiende naturalmente a ensancharlo en el sentido de cubrir todos los riesgos que ordinariamente son del resorte de este tipo de instituciones.

La población económicamente más débil, incapacitada por naturaleza para contribuir directamente a los fondos de una institución de seguridad social, está atendida por los Servicios Estadales de

Asistencia Social, actividad que se ejerce en diversas formas y en escala desigual por los tres Poderes Públicos existentes en el país: Municipal, de los Estados y Federal. El Gobierno Nacional realiza actividades asistenciales por conducto de la Dirección respectiva del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y últimamente por conducto también de la Bolsa del Trabajo que funciona en el Ministerio del Trabajo; pero algunas de sus actividades más importantes en esta materia se realizan por conducto de Instituciones autónomas, como el Banco Obrero, que tiene a su cargo la misión de resolver el problema de la vivienda para las clases débiles económicamente; el Patronato de Comedores Escolares, que proporciona almuerzos a los niños desnutridos en edad escolar; el Instituto Pro-alimentación Popular, que a través de una red de Comedores públicos suministra una alimentación balanceada y barata a la población trabajadora, realizando a la vez una labor de sanidad (puesto que proporciona buena alimentación, base fundamental de la salud), de educación sanitaria y de asistencia social, ya que, al no perseguir ninguna utilidad en los negocios que opera, está auxiliando a ese tipo de población y mejorando sus condiciones de vida. La labor de las Demos tradoras del Hogar Campesino, institución dependiente del Ministerio de Agricultura y Cría, que realiza útil trabajo de educación provechosa en los contornos de las ciudades, en las aldeas y grupos campesinos. Por último, existe el Consejo Venezolano del Niño, organismo al cual le está encomendada la asistencia a los niños venezolanos que se encuentran en estado de desamparo material o moral, ya sea permanente o transitorio. Este organismo tiene su sede en Caracas y Seccionales en los Estados de mayor población de la República. Figura entre sus propósitos establecer tales Seccionales en todos los Estados y Territorios. Su protección la ejerce mediante servicios de Defensa Legal, actividad de Trabajadoras Sociales, colocaciones familiares y adopciones, casas-cunas, casas-hogares, jardines de infancia, casas de observación, institutos de pro-orientación; y pronto habrá de establecer institutos de re-adaptación y de educación para adolescentes. Consideramos que la labor que se viene realizando es cualitativamente bastante correcta; y si bien el número de sujetos que se benefician hasta el presente es todavía una fracción de los necesitados, el crecimiento en este sentido, es especialmente en el último año, ha sido tan efectivo que hay razones para mirar con optimismo el futuro inmediato de todas estas actividades.

Los Servicios Médicos, servicios de restitución de la salud, se los proporciona la clase económicamente auto-suficiente utili-

zando a su costa los médicos e instituciones hospitalarias privadas, llamadas "Clínicas" en casi todo el país, y los Servicios remunerados de los Hospitales Públicos. La clase de los "Asegurados" deriva las prestaciones médicas de los Servicios del Seguro Social; la porción que es objeto de la Asistencia Social obtiene Servicios Médicos gratuitos en las consultas ambulatorias (dispensarios, consultas externas, etc.,) y en los Hospitales del Estado. Estos Servicios públicos son costeados aisladamente o en cooperación por las Municipalidades, los Estados de la Unión y el Gobierno Nacional. Las Municipalidades más fuertes, como las de Caracas, Maracaibo, y Valencia, sostienen Hospitales en donde se presta servicio médico ambulatorio y se les da hospitalización en forma gratuita a toda la población necesitada. Y los Gobiernos Estadales dedican en general el 20% de sus rentas al sostenimiento de diversos tipos de servicios médicos, entre otros, el de servicios médicos para la población rural. Pero es el Gobierno Nacional el que además de prestar los Servicios de defensa sanitaria en forma gratuita a toda la población del país, contribuye también al sostenimiento de los hospitales urbanos y Servicios Médicos Rurales en forma de asignaciones que prácticamente lo constituye en único o principal sostenedor de varios hospitales generales, de los sanatorios para tuberculosos y de los Institutos para leprosos.

A los Estados ayuda aproximadamente con el 25% de lo que ellos destinan en su presupuesto para Servicios médicos, ayuda que se elevó hasta el 50% desde mediados del año pasado para los estados más pobres; y con el 50% del costo de los servicios médico-rurales.

Es doctrina defendida por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social que los problemas todos de la salud de la población nacional, calificados en problemas de defensa, de fomento y de restitución de la salud, deben ser técnicamente dirigidos por aquel Organismo, a fin de lograr uniformidad en los sistemas científicos y en la administración, y un mayor aprovechamiento del esfuerzo al dirigir y normalizar la cooperación de los otros Poderes Públicos (Municipales y Estadales) y de la iniciativa privada. A través de sus diversas dependencias, especialmente las Divisiones de Hospitales y Servicios Médicos, de Sanidad Rural, de Malariaología, de Tisiología, de Lepra, de Oncología, de Higiene Mental, de Higiene Materno-Infantil y de Higiene Escolar, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social va extendiendo su influencia a toda la Nación, influencia que es tanto más benéfica, cuanto que está inspirada en principios técnicos muy modernos y eficaces, y se acompaña a la vez de mayores posibilidades financieras.

Terminada esta breve reseña, la Asamblea Nacional Constituyente decretó la nueva Constitución de la República; y en ese documento se establecen por primera vez de manera explícita los derechos de los habitantes del territorio nacional a la seguridad social y a la salud, que vienen a completar lo ya consignado respecto de la educación primaria elemental y de los clásicos derechos a la seguridad para la vida, la propiedad, las libertades de pensar, de trabajo y de movimiento.

En la "Declaración primaria" la nueva Constitución establece:

"La Nación Venezolana proclama como razón primordial de su existencia la libertad espiritual, política y económica del hombre, asentada en la dignidad humana, la justicia social y la equitativa participación de todo el pueblo en el disfrute de la riqueza nacional.

De esa razón fundamental deriva la Nación sus funciones de defensa, de derecho y de cultura, para el logro de sus fines esenciales contenidos principalmente en la armonía, el bienestar y la seguridad social e individual de los venezolanos y de cuantos convivan en su territorio y dentro de su ley".

En el Capítulo III del Título III, el artículo 47 consagra la obligación del Estado de proteger a la familia "cual quiera sea su origen, así como la maternidad, independientemente del estado civil de la madre, quien será además, asistida en caso de desamparo". Y en el artículo 49 del mismo Capítulo, "Garantiza la protección integral del niño desde su concepción hasta su completo desarrollo, de modo que éste se realice dentro de un ambiente de seguridad material y moral".

En el Capítulo IV del Título III, se establece lo siguiente: Artículo 51.- "El Estado velará por el mantenimiento de la salud pública.

Todos los habitantes de la República tienen el derecho a la protección de su salud. El Estado establecerá los servicios necesarios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades".

Artículo 52.- "Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos se derive.

El Estado establecerá, en forma progresiva, un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles".

En el Capítulo V del mismo Título, el Artículo 53 reza lo siguiente:

"Se garantiza a todos los habitantes de la República el dere-

cho a la educación.

La educación es función esencial del Estado, el cual estará en la obligación de crear y sostener instituciones y servicios suficientes para atender a las necesidades educacionales del país y proporcionar al pueblo venezolano los medios indispensables para la superación de su nivel cultural".

Por último, en el Capítulo II del Título VII se establece la atribución 19 del Artículo 138, que dice así: "Es de la competencia del Poder Nacional:.....

19.- La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La Ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo".

✓

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

C O D I G O D E M E N O R E S

(Ponencia Oficial de Venezuela)

Caracas-Venezuela
1948

EXPOSICION SOBRE LAS RECOMENDACIONES
REFERENTES AL CODIGO DE MENORES
(PONENCIA OFICIAL DE VENEZUELA)

En la distribución de ponencias entre los países americanos para el IX Congreso Panamericano del Niño, la Comisión preparatoria asignó a Venezuela la ponencia sobre el Código de Menores, movida por el deseo de dar a conocer en dicho Congreso las observaciones y conclusiones recogidas por los organismos oficiales de este país dedicados a la protección de la infancia, y especialmente por el Consejo Venezolano del Niño, acerca de la aplicación del Código de Menores que entró en vigencia en el año de 1938, siendo éste el primero en su género que se ha promulgado en Venezuela.

Desde hace varios años ha venido trabajando el Consejo Venezolano del Niño en el estudio del proyecto para un nuevo Código de Menores, con la mira de extender considerablemente su campo de aplicación, y de incluir en sus disposiciones las normas legales que deben regir el establecimiento y funcionamiento de las principales Instituciones oficiales dedicadas a la protección de la infancia abandonada o de conducta antisocial.

En la Constitución Nacional, promulgada el 5 de julio de 1947 se proclamó que "el Estado garantiza la protección integral del niño desde su concepción hasta su completo desarrollo de modo que éste se realice dentro de un ambiente de seguridad material y moral"; y se dispuso que un Código especial rigiera esta protección y se estableciera un organismo encargado de la dirección de ella (artículo 49), con lo cual se ha hecho imperativa la necesidad de formular un proyecto de Código que llene los amplios fines que se le asignan en la citada disposición constitucional.

La presente ponencia, necesariamente limitada a los objetivos de esta reunión internacional, se concretará a una exposición de los principios fundamentales que deben guiar la elaboración del Código de Menores, y, en particular, a poner de relieve los siguientes puntos: la necesidad de una legislación especial que impulse y rija la acción del Estado para la protección del menor y reglamente la actividad de los particulares que se dirija al mismo propósito; la conveniencia de establecer un organismo central, ajeno en lo posible a los cambios que las alternativas de la política acarrearán en muchos servicios públicos; la conveniencia de los actos antisociales cometidos por menores, y en

general, los que deban ser objeto de una acción judicial, sean conocidos por Tribunales especiales; la conveniencia de que se organice conforme a un plan señalado en la Ley, un conjunto de instituciones para la formación o reeducación de menores abandonados o con trastornos de conducta, debidamente clasificadas para atender a las diversas condiciones de edad, grado de peligrosidad y demás caracteres pertinentes; y por último, la conveniencia de establecer disposiciones legales en que se reforme o complete la legislación civil y las leyes penales con el objeto de que el menor quede suficientemente protegido conforme a los nuevos postulados del Derecho de menores.

Neccsidad de una legislación especial

Protectora de los menores

En muchos países americanos se hace indispensable desarrollar la acción protectora del Estado, sobre los niños del pueblo. Una gran parte de la población de nuestros países, por su carencia de medios económicos, su escasa instrucción e inestabilidad de las uniones familiares da lugar a un crecido número de casos de niños que viven en estado de abandono, o al menos, en la carencia de muchas de las condiciones indispensables para su desarrollo normal, especialmente para su educación moral y preparación para la vida. Esa acción protectora debe estar estimulada y reglamentada en forma técnica por medio de disposiciones legales adecuadas.

En el terreno jurídico, el derecho de menores tiene su fisonomía propia, que lo distingue esencialmente del derecho privado en general y podría afirmarse que constituye una rama sui generis estrechamente relacionada con el derecho administrativo.

La fisonomía característica del derecho de menores le viene del sujeto de las relaciones que ese derecho reglamenta, es decir, el menor. El menor como sujeto de derecho, se halla, en efecto, en una situación especialísima, por la circunstancia de que ~~una~~ norma jurídica dictada a su respecto ha de tender a favorecerlo, es decir, que a su respecto sólo existen derechos, sin que pueda ser tratado como sujeto pasivo de obligaciones, salvo las deudas que puedan afectar su patrimonio, obligaciones éstas ajenas a la materia de que tratamos.

Ese conjunto de leyes protectoras del menor que deben reunirse en un solo cuerpo, encaja perfectamente dentro de la denominación jurídica del Código, toda vez que estarían destinadas a regir toda una materia especial, como lo es la acción del Estado en la tutela de los menores que requieren protección, y que ade-

más, está informada por conceptos morales y sociales y por principios jurídicos que le son propios, y en cierto modo, exclusivos.

Desde el punto de vista doctrinal y teórico, la creación de un Código de Menores tendría la incuestionable ventaja de poner muy de relieve los postulados fundamentales del derecho de menores, con lo cual realiza una cierta función educativa con respecto a los propios funcionarios públicos y también con respecto a los particulares, presentándose en forma de obligaciones preceptuadas en la ley muchos de los que vienen considerándose como simples deberes morales.

La recopilación y ordenamiento orgánico del conjunto de leyes de protección al menor, lo que constituiría el Código de la materia, servirá también para hacer palpar mejor la necesidad de que la acción protectora de las instituciones oficiales o particulares, se ejerza en forma técnicamente planificada, y además, se evite la fragmentación de la aludida acción tutelar. También se hace sentir mejor la responsabilidad que pesa sobre el Estado y sobre la sociedad con respecto al menor sin familia o por otras razones abandonado, responsabilidad que subsiste hasta que el individuo haya recibido la educación necesaria, y haya alcanzado edad suficiente, a través de una vida normal y apropiada a las diferentes edades por las que ha ido pasando para valerse por sí mismo.

Desde el punto de vista puramente práctico, el Código de Menores constituirá el instrumento fundamental que guiará la acción de los organismos administrativos y de las instituciones de protección a los menores, como también será ley fundamental para los Tribunales de Menores. Es evidente que habrá una enorme ventaja en que los funcionarios y demás personas empeñadas en actividades protectoras de la infancia tengan ante sus ojos, reunidos en un cuerpo homogéneo de leyes, todo el conjunto de disposiciones que tratan de la materia, debidamente ordenadas y sobre todo, inspiradas por unos mismos principios generales y obediendo a un plan técnicamente concebido. El Código vendrá a ser indiscutiblemente un poderoso factor para la armonización y para dar continuidad y firmeza a la acción tutelar del Estado en beneficio de los menores.

Esfera de aplicación del Código de Menores.

El Código de Menores, por razones obvias, deberá contener disposiciones que se limiten a la esfera de su aplicación en el espacio, en el tiempo y con relación a las otras leyes.

En cuanto a la esfera de aplicación del Código en el espacio, no hay la menor duda de que sus disposiciones deberán aplicarse a todos los menores que se encuentren en el país respectivo, y en cuanto sea posible deberán regir también para los menores nacionales que habiten fuera del territorio del país.

La primera de estas proposiciones es evidente. Los principios morales que inspiran la materia y la conciencia pública reclaman que se conceda protección a todo menor que lo necesite, sin distinguir entre el nacional y el extranjero. La discriminación según nacionalidades repugna en toda acción asistencial, y en materia de asistencia a menores y de cualquiera otra protección de los mismos, sería absolutamente inadmisibles por razones de humanidad que la harían odiosa.

Bastaría recordar el carácter de disposiciones de orden público y el de ser normas de protección de los débiles y de los incapaces, para que en el terreno legal sea incuestionable su aplicación a todos los habitantes de la República, incluso a los extranjeros.

La mera conveniencia de utilidad social y económica del país concurre también para hacer aplicables a los menores extranjeros las disposiciones del Código de Menores. En efecto, por regla general el menor extranjero permanece viviendo en el país y él mismo o sus descendientes se hacen nacionales. Es una realidad, pues, que el menor pertenece de hecho al país donde se levanta, en la gran mayoría de los casos.

Es conveniente pautar la aplicabilidad del Código de Menores a los menores nacionales que se encuentren en el extranjero, cada vez que ello sea posible y no se produzca colisión con otras legislaciones.

En los casos en que las disposiciones del Código se refieren al estado y capacidad del menor, constituyendo reglas que excepcionalmente modifiquen las normas del Código Civil, su aplicación a los menores nacionales que residan en el extranjero no será una novedad, ya que es principio bien conocido el de que las leyes sobre el Estado y la capacidad de las personas se aplican a los nacionales, aunque residan o tengan su domicilio en país extranjero.

También podrá haber casos en que instituciones de protección de menores deban intervenir para mejorar la suerte de menores nacionales que por cualquier circunstancia se encuentren en país extranjero, inclusive para facilitar su repatriación. Las fronteras no deben constituir, pues, una valla infranqueable para la acción

benefactora en favor de los menores del país.

En cuanto a la aplicación del Código de Menores en el tiempo, puede establecerse el principio general de que sus disposiciones deben entrar a regir inmediatamente, en la fecha de promulgación del Código o en la que éste mismo señale. Si en alguna materia está bien fundada la suposición de que la ley nueva es mejor que la antigua, es en materia de protección de menores. El acentuado carácter de disposiciones de orden público que ellas tienen, deja también fuera de discusión jurídica la necesidad de la aplicación inmediata.

Será útil en todo caso que para ciertas situaciones se dicten disposiciones transitorias que faciliten y hagan paulatina la adaptación a la nueva ley de las situaciones ya creadas bajo el imperio de la legislación anterior, y cuyo sometimiento repentino a las disposiciones del Código pudiera ocasionar conflictos legales, morales o hasta sociales y económicos.

En cuanto al orden de aplicación del Código de Menores respecto a otras leyes con las cuales puede entrar en conflicto, bastará con seguir las reglas de derecho adecuadas al caso. Sin embargo, puede asentarse como norma general, la de que el Código de Menores será de aplicación preferente en todo caso en que estén de por medio los intereses morales o materiales de un menor. El carácter de Ley especial que tiene el Código de Menores, le concede esa aplicación preferente, según un principio jurídico aceptado. Además, esa regla sería la única que estaría conforme con la norma básica en materia de derecho de menores, según la cual cualquier otro interés deberá ceder ante la necesidad o mayor conveniencia del menor. En efecto, y puesto que es el Código de Menores el que mejor les protege, debería preferírsele a toda norma legal que defienda otros intereses.

DECLARACION DE DERECHOS DEL MENOR

El siglo XX ha sido teatro del más apreciable esfuerzo de la humanidad por dignificar el niño. En cada país los particulares y las instituciones privadas o públicas se han esforzado por destacar, reconocer y hacer valer los derechos que tiene el menor en la sociedad y ante el Estado. Esos esfuerzos han culminado en las llamadas tablas o declaraciones de los derechos del niño, que han sido aprobados en asambleas privadas y oficiales y ejecutadas tanto por el Estado como por los particulares. Paralelamente a estos movimientos de carácter nacional, en las asambleas internacionales de carácter político, social, cultural o filantrópico, y especialmente en los Congresos Internacionales que tienen relación con la protección a la infancia, se ha recomendado especialmente la adopción de declaraciones de los derechos del niño. Es necesario advertir que algunas de esas declaraciones, inspiradas por sentimientos altruistas, han pecado de románticas. Otras han hipertrofiado ciertos aspectos de la protección del menor y descuidado otros. Pero todas han tenido como principal intención mejorar las condiciones de vida de los menores.

Al considerar la conveniencia de incluir la declaración de los derechos del niño en un Código de Menores, hemos tropezado con escrúpulos técnicos muy arraigados en nuestro medio, relativo a incluir en un texto legal disposiciones de carácter eminentemente dogmático. Pero acogiendo el precedente constitucional de los derechos del hombre y del ciudadano, hemos creído que por igual razón deben figurar en el Código de Menores los Derechos del niño.

En cuanto al sitio en que deben estar en un Código de Menores, tales derechos deberían ser enunciados entre las obligaciones del Estado, pero desde un punto de vista integral es necesario destacarlos como capítulo aparte, ya que además de derechos reconocidos por el Estado, son imperativos principales de solidaridad humana, superpuestos a todo orden legal y admitidos universalmente por la conciencia y la razón.

Haríamos correr ríos de tinta si pretendiéramos indicar y justificar todos los derechos que teóricamente han sido reconocidos a los niños. Monografías enteras se han dedicado a esa materia, pero es necesario confesar que la labor legislativa debe concretarse a lograr el reconocimiento de aquellos derechos indispensables para el normal desarrollo y desenvolvimiento de la

vida del menor.

El primordial derecho que tiene el niño desde el momento en que ha sido concebido, es el de nacer. Desde el derecho teocrático hasta nuestros días, la norma "no matarás" se ha extendido hasta la protección del feto. Por eso se ha constituido el delito de aborto, y este solo hecho bastaría para admitir que el Estado ha reconocido como norma jurídica el derecho que todo niño tiene a nacer. Pero es de observar que el Estado se ha concretado a establecer preceptos y sanciones con el objeto de tutelar el derecho que tiene el menor a la vida, sin reconocer expresamente la norma, por la imposibilidad parcial en que se encuentra para establecer disposiciones preventivas que impidan su menoscabo. Sólo por vía represiva se ha protegido, y eso después que se ha violado el Derecho. Se podría argüir que por la intimidación se ha protegido indirectamente el Derecho, pero es de observar que efectuada la transgresión, la pena no repara, sino sanciona. Por tal razón no hemos consagrado el derecho que tiene el niño a nacer, porque el Estado no está en la posibilidad de evitar la frustración de la vida del feto.

Por principios de humanidad y de justicia, anteriores y por encima de la Ley, todo menor tiene el derecho de conocer a sus padres. Algunos Códigos Civiles, en reconocimiento de este derecho, han consagrado la institución de la investigación de la paternidad. No desconocemos que en la práctica tal investigación se hace por demás difícil, y que a la larga trae más inconvenientes que ventajas, pero la Ley, precediendo a las normas de cultura, puede crear éstas paulatinamente. Es indiscutible que la injusticia del padre al no reconocer al hijo puede ser reparada por el Estado mediante la investigación de la paternidad, pero el quid del problema está en el procedimiento que se ha de seguir para tal fin.

Por ello consideramos que la inclusión de la investigación de la paternidad en los Códigos de Menores tiene por finalidad hacer más elástico el procedimiento y poner éste al alcance de todos los niños, independientemente de sus posibilidades para litigar. Es de observar que en Venezuela la investigación de la paternidad ha sido solicitada por lo general en los casos en que se discute el derecho hereditario del menor y ante la perspectiva de intereses económicos, pero nunca para solicitar el derecho de alimentos y educación o el goce por el menor de la situación del padre, cuyo carácter se investiga. La investigación de la

paternidad, como norma general obligatoria al alcance de todos los niños, tendría una función protectora de primer orden. Por ello creemos que es de especial importancia la inclusión de su faz procesal en los Códigos de Menores.

Conociendo el menor quiénes son sus padres, o sabiendo el Estado a quién puede exigir el cumplimiento de los derechos fundamentales del menor—asistencia, alimentos y educación— el mecanismo de las obligaciones derivadas de los vínculos naturales y legales de familia se simplificaría. Sería una limitación consciente de la facultad procreadora, pero depuradora de las injusticias que acarrea la total ausencia de limitación.

Los derechos de asistencia, educación y alimentos constituyen la plataforma del bienestar del menor. La satisfacción de tales derechos corresponde principalmente a los padres y subsidiariamente al Estado. En todo régimen de estructura capitalista han de privar tales puntos de vista, pues al Estado sólo le corresponde la aludida obligación en el caso de que los padres se encuentren en la imposibilidad de subvenir a ella. Por el solo hecho de que el padre pueda satisfacer sus propias necesidades, se puede admitir que puede satisfacer las necesidades del hijo menor. La vida del padre y la del hijo desde el punto de vista de intereses vitales preferenciales, están en un mismo plano y no puede preferirse la del uno ante la del otro. Por tal motivo creemos que el derecho de alimentos del hijo debe tener carácter preferencial, tanto bajo el punto de vista sustantivo como adjetivo con respecto al derecho de las otras personas. Respecto a la asistencia, hay que determinar en qué consiste. A nuestro parecer, comprende todo aquello no incluido en la alimentación y que se hace necesario para el mínimum de satisfacciones requeridas en el proceso formativo físico e intelectual del menor. Asistir equivaldría a prestar atención a una persona para que logre el cometido que se propone, y en el caso concreto de los menores, consistiría en atender a éstos para que la infancia discurra en manera tal que la formación del menor sea la más adecuada a su actuación en sociedad. Esa asistencia ha de ser dentro de un ambiente de seguridad material y moral, cauce por el cual se deslizaría la vida del menor, llenándola de colorido y contenido con una adecuada educación. En cuanto a la educación, la obligación principal del padre, reconocida por la Ley civil, es compartida hoy por el Estado. En algunos países de América el Estado suministra gratuitamente la educación, y

los padres son exonerados de la obligación de costear ésta. Por eso existe manifiesta contradicción entre las disposiciones civiles y las contenidas en las leyes de educación de los países que han establecido ya la gratuidad de la enseñanza.

En los países donde la enseñanza es suministrada gratuitamente por el Estado, corresponde solamente a los padres la obligación de hacer que el menor disfrute del beneficio de la educación que le dispensa el Estado, o a pagar su suministro en caso de que no quiera aceptar la dación que hace el Estado.

El derecho del menor a vivir sin ser explotado ni en su persona ni en su trabajo, es una garantía indispensable en la sociedad moderna. Mientras la sociedad estuvo orientada por el régimen familiar y el maquinismo no había operado el proceso económico y social que presenciamos en nuestros días, los menores solamente podían ser explotados por sus padres. Pero la necesidad de mano de obra para el abastecimiento de las fábricas, ha hecho que los capitanes de empresa echen mano a todo elemento de trabajo que esté a su alcance. El Estado no debe contentarse con la vigilancia del menor que trabaja al servicio de un extraño, sino también del que trabaja bajo el patronato de su propio padre o de la persona que ejerce su representación. Es de desear que se establezcan provisiones relativas a impedir a las personas que tienen la patria potestad o tutela del menor, someterle a trabajos que entorpezcan su educación o que no estén acordes con su fuerza física.

Se ha añadido a la explotación en el trabajo, la de la persona, por corresponder con más exactitud al hecho de enrolar a los menores en la práctica de la prostitución. No podría llamarse trabajo a la prostitución, por ser la ejecución desordenada y repetida con fines de lucro, de un acto fisiológico. Por eso hemos dicho que es una explotación a la persona y no al trabajo.

Es indiscutible la necesidad de someter a un tratamiento y a una reglamentación especial el trabajo de los menores, en atención a su menor rendimiento físico y a su incapacidad legal. Pero en cuanto a la rama jurídica en que debe encuadrar dicha materia, no hay completo acuerdo. Los cultivadores del Derecho del Trabajo sostienen la tesis de que debe ser reglamentada por las leyes del trabajo, y los especialistas en el Derecho de menores afirman la reglamentación en el Código de Menores. Siguiendo siempre como norma el más eficaz cumplimiento de las disposiciones legales y la garantía más efectiva para el cabal ejercicio

de los derechos del menor, creemos que desde un punto de vista técnico, no tiene mayor importancia la ubicación en uno u otro texto legal, siempre que el órgano administrativo a quien se confíe la salvaguarda de los derechos, pueda efectivamente impedir su violación. En los países en que la fiscalización de las leyes del trabajo ha alcanzado su máximo desarrollo y las instituciones de protección a la infancia aún son incipientes, es preferible que las disposiciones que regulan el trabajo de los menores estén contenidas en la Ley del Trabajo, y en el caso contrario, que estén contenidas en las Leyes o Códigos de Menores.

En el Derecho de Menores, como en la legislación sanitaria y asistencial en general, se ha producido una radical transformación. Hasta comienzos de este siglo, la acción sanitaria del Estado se reducía a suministrar recursos curativos a aquellas personas que no disponían de medios de fortuna suficientes para atender a su curación. Y esto por lo general no era realizado en forma directa, sino mediante subsidios a los llamados hospitales de caridad. En la ascendente carrera intervencionista del Estado se ha venido reduciendo paulatinamente el radio de acción de las instituciones privadas de caridad y el Estado ha asumido integralmente la protección de la salud en su doble aspecto preventivo y curativo. En la defensa y protección del elemento humano, la medicina curativa y la asistencia preventiva del menor, ocupan puesto preferente. Los destinos de la Nación y el mejoramiento de la raza dependen en alto grado de la prevención y protección de la salud de los niños, y por ello, todo país que aspire a un progreso definido y firme, debe propender a que la infancia se desenvuelva con normal y plena salud corporal.

Las declaraciones de los derechos del niño han coincidido en afirmar que el menor no debe ser considerado como delincuente, y en consecuencia, no ser privado de libertad para expiar la comisión de hechos punibles, ni ser sometido a procedimientos penales ordinarios. Es justicia reconocer que la erradicación del menor del campo de la Ley punitiva, no es de data reciente. En la vieja Ley de las Partidas, se establecía ya la inimputabilidad del hijo de familia que no había cumplido diez años y medio. En los primeros Códigos europeos ya se reconoce la inimputabilidad para menores de cierta edad y la responsabilidad atenuada para otros que hubieron alcanzado un mayor desarrollo. En nuestros días, lo que se ha hecho es extender el límite de edad que ampara la irresponsabilidad del menor. Esta tendencia es una proyección necesaria

de la demostración causal explicativa de la delincuencia desde los puntos de vista individual y social, y del abandono de la wxpiació como sentido y como fin del Derecho punitivo. Al reconocer que la delincuencia infantil obedece a factores endógenos o exógenos que no están bajo la libre dirección del menor, hay que rechazar de plano el postulado de que la privación de libertad por un tiempo determinado a priori por el Juez, puede producir como resultado la corrección del menor. La misma razón que nos conduce a la exclusión del menor del campo del Derecho penal, impone la necesidad de no someter a los menores a juicios formularios, plagados de ritos y solemnidades e informados por una justicia que, a fuerza de ser ciega, ha llegado a tornarse inhumana. Los menores sí deben tener Jueces que acierten si efectivamente han incurrido en hecho prohibidos por las leyes penales, pero la función de esos Jueces debe concretarse a constatar si el menor es autor del hecho que se le imputa, y a declarar si debe someterse a un tratamiento reeducativo o correctivo adecuado. No podemos, sacrificando la defensa social, permitir que las perturbaciones psíquicas del menor se desboquen con grave perjuicio para la sociedad en que vive, pero tampoco debemos contribuir a que la lógica-abstracta del Derecho clásico, deforme más, en vez de conformar, las mentes de los niños que han transgredido las normas sociales, culturales o legales.

Finalmente, hemos querido consignar como derecho expreso del menor, el que la justicia que se les imparta sea absolutamente gratuita. Razones prácticas llevan a la conclusión de que nada vale tener un derecho si no hay la posibilidad de hacerlo valer. La justicia al servicio de los humildes hasta ahora no ha pasado de ser una elegante declaración. Los pobres no tienen acceso al Foro, porque sus posibilidades pecuniarias no le permiten ni siquiera gestionar la manida e ineficaz declaratoria de pobreza, dado que pobreza e ignorancia son gemelas y el pobre por lo general no sabe cómo solicitar esa declaratoria. Esa gratuidad ha de ir acompañada necesariamente de la existencia de Procuradores de Menores, que de oficio o a petición de parte, hagan valer los derechos del menor cuando sean menoscabados, interferidos, violados, e ignorados.

DEBERES Y DERECHOS DEL ESTADO

Enfocado el derecho de menores como una rama del Derecho Público, las disposiciones relativas a las obligaciones y derechos del Estado deben comprender la mayor parte del articulado de un Código de Menores. El Estado, al asumir la protección integral del menor, sigue los pasos de éste desde la concepción hasta el momento en que cumple los dieciocho años. Pero al referirnos aquí a las obligaciones y derechos del Estado, no lo entendemos en sentido amplio, sino en sentido restringido, es decir, de enunciación en forma general de esas obligaciones y de esos derechos, dado que su desarrollo deberá hacerse en el resto del articulado del Código.

La protección del menor, al comprender desde el momento de la concepción hasta que haya cumplido dieciocho años, abarca necesariamente la protección a la madre. Esta protección debe ser material y moral, desde el momento que se sepa que la mujer se encuentra en estado de gravidez. El Estado ha de practicar esa protección mediante la creación de centros asistenciales para la mujer grávida. Creemos que sea esta la forma más eficaz de protección material al feto y a la mujer que lo ha concebido. La protección moral la debe ejercer el Estado mediante una noble función educacional y legislativa. Educacional, en cuanto debe crear en la conciencia del pueblo un sano criterio acerca de las consideraciones y atenciones que merece la mujer que va a ser madre. Y en lo legislativo, suprimiendo diferencias infamantes entre la mujer grávida y la que no se encuentra en ese Estado, y el contrario, proporcionando a la primera las ventajas y facilidades que su condición exige. En cuanto a la protección legal, no debe reducirse la acción del Estado a la creación de sanciones destinadas a evitar la comisión de ciertos hechos por el temor de la pena. Hay una serie de situaciones, hasta ahora reguladas por las leyes civiles, que deben merecer especial atención del Derecho de menores, a objeto de que provea los derechos de la madre de los recursos indicados para hacer valer aquéllos.

Ha sido preocupación de la mayoría de los gobiernos americanos, la protección post-natal del niño. En la mayoría de las leyes del trabajo se otorga a la mujer que va a tener un hijo, licencia para separarse del trabajo. Al asumir la mujer en la vida una función de rendimiento económico casi paralela a la del hombre y al valorizarse el elemento humano que hace parte y todo del proletariado, las atenciones hogareñas se han visto disminuir en efica-

cia, y el celo y la vigilancia al menor han sufrido perjuicio. Por tales razones la protección del Estado debe ser integral, extensiva a todas las clases sociales, ya en la forma de satisfacción o ya en la forma de vigilancia, pero siempre con el criterio de que dondequiera que exista un niño, el Estado ha de estar alerta para proveer a su bienestar.

La diferente estructura social de los pueblos europeos y americanos, exige regulaciones jurídicas distintas para cada uno de dichos pueblos. Pero la realidad ha sido otra. Al acoger como arquetipo las legislaciones europeas, los americanos hemos olvidado en todo o en parte nuestra constitución social. En Europa la casi totalidad de las necesidades del menor son satisfechas por la familia. Ocasional y excepcionalmente interviene el Estado para coadyuvar, suplir o corregir la protección hogareña. Es apenas en los últimos seis lustros cuando el Estado ha tomado una actitud interventora en materia de menores. En América la abundancia de uniones irregulares modifica completamente la situación. Los hijos naturales, atendidos exclusivamente al auxilio materno, tienen que sufrir obligatoriamente las contingencias económicas y sociales de la madre, y el Estado ha tenido que convertirse forzosamente en padre de los hijos que legalmente no lo tienen. Creemos que en América hay que trazar una esfera definida de acción para deslindar qué es lo que puede el menor, en qué consiste el poder del padre y cuál ha de ser la intervención del Estado. En la mayoría de las legislaciones se permite y reglamenta el trabajo de mayores de catorce años de edad. Y es entendido que al encontrarse el menor en capacidad de producir, adquiere automáticamente la capacidad para atender a sus necesidades en la medida en que produce. Pero no todos los menores pueden trabajar y producir desde los catorce años, bien porque los estudios se lo impiden o porque sus condiciones físicas no lo toleren, y en estos casos la carga de todas las obligaciones del menor recae sobre los padres o familiares obligados legalmente a proteger al menor. Solamente en el caso de que esas personas no existan o no puedan cumplir con dichas obligaciones, es que el Estado asume su satisfacción.

El derecho que tiene el menor a ser asistido, es un derecho-natural, supra-legal, que el Estado reconoce en su ordenamiento positivo. Consagrado en los códigos civiles de los países civilizados, por su encaje en este cuerpo legal, ha venido siendo considerado de naturaleza estrictamente privatista. Pero el fenómeno social que opera a partir del siglo XIX, gracias a la aparición de

la máquina y del proletariado al servicio del capitalismo, provoca una rectificación del concepto. La interpretación histórica de este fenómeno describe en las concepciones socialistas, que pulverizan el concepto de individuo-institución y sobre sus cenizas construyen el concepto de sociedad-institución. Los derechos absolutos o casi absolutos del padre sobre la formación del menor, adquieren una modalidad completamente nueva, cual es la de exigir al padre las obligaciones tradicionales sobre el hijo, pero limitando sus derechos paternales al cometido de forjar individuos aptos para la vida en sociedad. El Estado asume el derecho subjetivo de velar por todos los individuos sometidos a su potestad y consecuentemente, el padre viene a ser una especie de fideicomisario de los fines del Estado.

En cuanto a los derechos del Estado, merecen especial consideración el de control y vigilancia del cumplimiento de sus deberes de parte de personas o instituciones a quienes corresponda la protección del menor. La satisfacción de las necesidades del niño ha de hacerse del modo y en la forma más adecuada para el normal desenvolvimiento de aquéllas, y es el Estado a quien toca velar por el cabal goce de los derechos del niño. No podemos detenernos aquí en el estudio de los deberes y derechos del Estado, por cuanto que tales puntos serán objeto de amplia consideración en otra parte de esta exposición, pero sí queremos destacar la específica función de fiscalización que tiene el Estado con respecto a las instituciones dependientes de otros organismos públicos, de particulares o de asociaciones privadas. Aunque sostenemos la tesis de que la legislación de menores debe tener carácter federal, admitimos el derecho de las provincias o Estados integrantes de Estados Federales de Distritos o Departamentos, de Municipios o Comunas, de asociaciones privadas y de particulares, a crear, sostener y dirigir las instituciones de protección a la infancia. Pero esto sin perjuicio de la facultad fiscalizadora del Estado. Es por tal razón que creemos indispensable autorizar a los Consejos centrales del Niño, para que en cada caso autoricen la instalación de institutos de protección a la infancia, para que aprueben sus planes y para que constaten si el funcionamiento de esos institutos se desenvuelve de acuerdo con los planes aprobados, y para clausurarlos. Así se compadecen perfectamente la libertad de iniciativa de las entidades subalternas del Estado y de los particulares, con la facultad reguladora, normativa y correctiva del Estado.

DE LOS INSTITUTOS OFICIALES
DE PROTECCION DE MENORES

(CONSEJOS O PATRONATOS DEL NIÑO)

El deber de protección a la infancia qué asume el Estado en la legislación no puede ser un deber abstracto, sino que necesita traducirse en realizaciones prácticas y adecuadas. Esa obligación empieza a tener efectividad cuando el Estado crea con sus propios recursos un organismo competente en el cual delega esa obligación y los derechos que ésta apareja. La obligación, pues, ya no es una simple norma legal, sino que ha alcanzado una expresión concreta en ese organismo creado para cumplirla. Pero, así como no es suficiente la mera obligación del Estado para realizar una protección eficaz de la infancia, tampoco lo es la creación de un organismo para él mismo fin. Es necesario que ese organismo reúna ciertas condiciones, que responda a ciertas orientaciones y a ciertas normas para que el fin que le ha sido asignado pueda ser llevado con éxito a la práctica. En algunos Congresos Internacionales del Niño, se ha recomendado la necesidad de que estos consejos o patronatos funcionen de conformidad con ciertos principios doctrinarios, a fin de que la labor que rindan sea más eficaz. Examinemos esos principios:

Integralismo

El término protección integral al niño es origen de bastantes confusiones que se traducen en la vida administrativa en conflictos de competencia entre los diversos Despachos. Una primera concepción de esta integralidad supone que la protección debe comprender todos los aspectos, situaciones y edades del niño desde su concepción hasta la mayor edad. En el centro de esta concepción se encontraría el factor niño, el cual sería como el hilo conductor, como la idea central que permitiría agrupar a su alrededor todo lo que con él se relacionara y que definiría el campo de acción de estos consejos o patronatos, delimitando sus actividades. Bastaría que una situación cualquiera estuviera relacionada con la niñez para que se la incluyera dentro de las atribuciones de este organismo de protección integral. El mismo concepto de niño lo reuniría todo, lo justificaría todo. Si existe un instituto especialmente creado para la protección a la infancia, nada más lógico que darle atribuciones para todas aquellas cosas que se relacionan con la niñez. Darle atribución para unas cosas y quitársela para otras sería un contrasentido. Pretender que se ocupe de la

reeducación del menor desadaptado y negarle en cambio el derecho a asistir al niño enfermo u ocuparse del que trabaja, sería una actitud ilógica, pues en un caso como en otro se encuentra el factor niño, se ventilan sus intereses, se trata de asegurar su bienestar. Consecuencia de esta tesis, llevada a sus últimos extremos, sería la incorporación al instituto central de protección a la niñez de todos aquellos ramos que se relacionan con la salud, educación y trabajo del niño. Así, las oficinas sanitarias del SAS, las escuelas y colegios dependientes del MEN, las secciones del Ministerio del Trabajo que tienen la vigilancia y el control sobre el menor que trabaja, tendrían que ser, según esta concepción, oficinas dependientes del Instituto de protección a la infancia. Ahora bien, no se necesita realizar un examen muy profundo de esta cuestión para darse cuenta de que semejante posición conduce al absurdo, pues en virtud de ella, el patronato o instituto para la niñez, se vería convertido en despacho de Sanidad, de Educación y de Trabajo a la vez. No hay duda de que si este Instituto sostuviera tal tesis, daría muestras de muy poco buen sentido.

Supongamos que esta situación integral la sostenga, no ya un Consejo del Niño, sino un Despacho de Sanidad. Podría creerse que también en este caso se llegaría a las mismas exageraciones y absurdos que señalamos hace poco. Y cosa extraña, no es así. Un Ministerio de Salud que reclame para sí todas aquellas circunstancias que se relacionan con la salud pública, que pretenda ejercer protección integral en este sentido recabando para sí, en beneficio de la unidad de plan y de obra los servicios sanitarios que haya en otros Despachos, obedece a una actitud lógica y tiene perfecto derecho a ella. Todo lo que se relacione con las condiciones sanitarias debe serle atribuido salvo el derecho de las Municipalidades y particulares-pues para eso precisamente ha sido creado dicho Despacho. Y ahora surge la siguiente pregunta: ¿Por qué la tesis integralista, sostenida desde el punto de vista del niño, conduce a una situación inaceptable, a una hipertrofia del Instituto del Niño que ejercería funciones sanitarias y educativas a la vez mientras que sostenida desde el punto de vista de Sanidad no se llega a ese resultado grotesco? La razón hay que buscarla en la naturaleza del objeto que persiguen estos diferentes organismos, mientras que el objeto de los Despachos Ejecutivos es siempre una materia como salud, trabajo, comunicaciones, Guerra y Marina, Educación, etc., se ha querido erróneamente atribuir a los Consejos del Niño como objeto una persona, un ser humano: el niño. Rápido-

mente salta a la vista la diferencia que hay entre el objeto que buscan ambas clases de organismos. En el primer caso, en el de los Despachos administrativos, el objeto es una cuestión impersonal, pues los ramos de salud, educación, etc., no son evidentemente personas, aunque tengan con éstas una relación muy íntima. En el segundo caso, al contrario, se trata de un objeto personal, se considera al niño en su totalidad y no en uno de sus aspectos como el objeto supremo de estos institutos y esto explica las confusiones y conflictos de competencia que se presentan en la vida administrativa a este respecto, pues fácil resulta darse cuenta de que el niño como ser humano que es, ofrece diversidad de aspectos e intereses: el interés salud, el interés educación, el interés trabajo, de los cuales no podría ocuparse un solo organismo sin invadir las esferas de los Despachos respectivos y sin provocar en ellos una desintegración más o menos grande. El niño no puede ser el objeto de un solo organismo, sino de la acción de todos. Las mismas confusiones y conflictos se presentarían en el caso de que se fundara un ministerio que llevara por nombre Ministerio del Hombre o del Ciudadano. Como quiera que los ramos de Educación, Sanidad, Trabajo, etc., se relacionan con la vida del hombre, ese Ministerio podría reclamar que fuesen incorporados a él, fundado en el mismo criterio y el resultado sería que todos los despachos y actividades de un mismo país tendrían que refundirse en uno solo que sería el del hombre. La misma difícil situación se daría si se constituyera un Ministerio de la mujer o del anciano, pues la fuente de todos estos errores consiste en querer hacer de una persona humana el objeto único de las actividades de un Despacho. El niño, ciertamente, no es un hombre, pero es un ser humano, y como ser humano, tiene intereses de los más diversos, que se identifican muy a menudo con los del hombre. Dada la amplitud y complejidad de estos intereses, no se podría recomendar la creación de un organismo que se ocupara de todos ellos a la vez. La verdad es que el niño constituye un objeto demasiado amplio y vasto para las actividades de una sola institución.

El objeto del estado y de la política es precisamente el bienestar del ser humano, lo que procura realizar a través de los diversos despachos que crea. El factor hombre con sus necesidades es descompuesto en diversos aspectos, de cada uno de los cuales se encarga un organismo. Y el niño, como ser humano está naturalmente comprendido en este gran objeto. La única realidad, la que justifica la existencia y el fin del Estado, es el ser humano, llámese

hombre, mujer o niño. Hacia ese ser humano, o mejor aún, hacia los diversos intereses y necesidades que presenta, se dirigen los esfuerzos de todos los órganos administrativos de un Estado. Ninguno de esos órganos puede arrigarse el privilegio de ocuparse él solo del ser humano, pues esta es una atribución que corresponde a todos ellos por igual constituidos en Estado, esta es la función propia del Estado.

Un organismo que se ocupara, pues del niño en su totalidad, del niño que es un ser humano, ejercería, en cierto modo, las funciones del Estado.

Entonces ¿ a qué clase de integralismo nos referíamos hace poco cuando decíamos que estos institutos del niño debían dar una protección integral a la niñez? Pues seguimos convencidos de que la protección integral es necesaria, pero no en la forma en que la expusimos arriba. Esto nos conduce a exponer un segundo concepto de la integralidad, que nos parece más ajustado que el primero a la verdad. Este concepto no significa desintegración de otros organismos, pues ya dejaría de ser integral; no tiene como objeto una persona—el niño— pues este es un objeto tan amplio que sobrepasa las actividades de cualquier institución especializada. El objeto de este instituto lo constituirían aquellos aspectos, intereses y situaciones del niño susceptibles de ser atendidos desde un punto de vista institucional y normativo. Nos parece muy importante investigar y fijar con cuidado cuál es ese objeto, a fin de que estos patronatos o consejos se muevan dentro de límites precisos y bien definidos. Para formarnos de tal objeto una idea más clara, partamos primero de una situación concreta, real, relacionada con la niñez, de un hecho de la vida diaria, lo que nos permitirá formarnos con más facilidad una idea de ese objeto: Supongamos por un instante que en plena vía pública se encuentra un niño. Una trabajadora social del Consejo de Menores pasa por aquel lugar y se da cuenta de que ese niño se encuentra en estado de abandono. A los pocos minutos pasa un funcionario de Sanidad, examina al menor y encuentra que padece una infección tuberculosa. Viene luego un funcionario de Educación y observa que el menor no está inscrito ni asiste a ninguna escuela. Un funcionario del Trabajo averigua que el niño estaba trabajando hasta hace poco en un taller donde era explotado y donde se le despidió sin preaviso. Y un funcionario de Asistencia Social se da cuenta de que los padres del niño viven en la miseria, que esta miseria es la causa de que ese menor esté ahora abandonado y que si se quiere evitar tal

espectáculo hay que obrar enérgicamente sobre aquella causa. Ahora bien, ¿qué resultaría si cada uno de esos funcionarios, en nombre de los organismos que representan, reclamara para sí solo el derecho a ocuparse del menor? Se produciría una situación confusa y perjudicial para el mismo menor.

La verdad es que ninguno de esos organismos tiene un privilegio exclusivo sobre aquél. Todos tienen un interés sobre el niño y todos deben reunir sus esfuerzos para asegurarle su bienestar. Sanidad se ocupará de su salud, Educación de su enseñanza, Trabajo hará que se apliquen sanciones a quienes lo explotaron y los obligará a que le paguen la indemnización por preaviso; Asistencia Social procurará levantar el nivel de vida de la familia del muchacho; y el Consejo del Niño ¿qué hará? Pues lo protegerá en una institución o establecimiento, le buscará una colocación familiar, una casa o centro donde el niño esté bien cuidado y a un mismo tiempo dará los pasos necesarios para que el niño reciba un tratamiento, si es que no se le ha hecho, para que sea inscrito en una escuela, si es que aún no lo está, para que no se le explote y para que se mejoren las condiciones morales y culturales de la familia, es decir, al mismo tiempo que ejerce sobre el niño una protección institucional, también está atento e interesado en que el niño reciba de los otros organismos lo que le es debido, haciendo ante ellos las correspondientes gestiones para que le presenten sus servicios y mostrando vigilancia para que éstos sean bien prestados, sin que esto quiera decir, en modo alguno, que esos otros organismos dependan del Consejo o estén obligados a recibir órdenes de él, sino que únicamente trabajen en colaboración con él. Si alguna cosa hay obligatoria para ellos es la cooperación que deben prestarse unos a otros en sus actividades. Supongamos aun que ese niño abandonado tenga varios hermanos en la misma situación y con las siguientes edades: el menor cuenta apenas un año; el segundo cuatro; el tercero ocho y el cuarto o mayor quince, con la circunstancia de que este último es un pequeño delincuente cuyo nombre y fotografía han sido publicados por la prensa.

Pues bien: el Consejo o patronato del niño no debe ocuparse solamente del primer menor, sino que debe protegerlos a todos, debe disponer de instituciones para todos ellos de acuerdo con sus respectivas edades y con la anormalidad que presenten: para el primero de un año tendrá una casa-cuna; pero el segundo de cuatro un jardín de infancia; para el tercero una casa-hogar, colocación familiar o instituto de proorientación, según las circunstancias y

para el delincuente una institución adecuada a su reeducación y readaptación, dando los pasos necesarios para evitar que en lo futuro se publiquen por la prensa y la radio nombres y fotos de menores delincuentes, publicidad que entorpece la obra de readaptación de ese menor. Pero el Consejo o patronato no solamente le interesa colocar a ese niño abandonado en una institución, dictar normas para que no se haga respecto a los pequeños delincuentes una publicidad perjudicial ni proveer instituciones para todas las edades del menor, etc., sino que también está profundamente interesado en investigar las causas económicas, sociales y culturales que llevaron a esos menores a tal estado de abandono y delincuencia, y para averiguarlo practica encuestas, busca datos de todas clases, investiga. De la situación que acabamos de exponer es posible extraer la verdadera naturaleza u objeto de las funciones de un patronato o consejo del niño, haciendo antes la aclaratoria de que ese cuadro no pretende de ninguna manera agotar las variadas y complejas situaciones en que puede encontrarse un niño en su relación con el consejo o patronato, pues existen otros casos que no están previstos en el cuadro mencionado y que están, sin embargo, en una dependencia íntima con respecto al consejo. Al examinar la situación arriba mencionada observamos que el instituto o Consejo del Niño se presenta, en primer lugar, como un organismo institucional, como un organismo que en teoría, debe disponer de un centro, institución o establecimiento para aquel menor abandonado. Ese establecimiento o institución no podría proporcionarle Educación, pues un niño no vive en una escuela; tampoco Sanidad, pues un niño no hace su hogar de un hospital o centro sanitario, ni mucho menos Trabajo o Asistencia Social. Un Consejo del Niño es, pues, en primer lugar, un organismo de protección institucional, un organismo que procura suplir, mediante establecimientos e instituciones, el hogar del niño. Observamos en segundo lugar que ese Consejo ejerce una especie de vigilancia, supervisión y control sobre otras oficinas, ya sean públicas o privadas, para que éstas le presten al niño los servicios que necesita. Ese Consejo está interesado en que el niño sea atendido y bien atendido desde el punto de vista de su educación, de su salud y de su trabajo. El Consejo lo que quiere es hacer valer los derechos del niño ante esas oficinas, no satisfacer él mismo los servicios que aquéllas prestan. El Consejo es, pues, en segundo lugar, un organismo de vigilancia y supervisión. Venos después que ese Instituto no sólo estaba interesado en dar protección a un menor de una determinada edad, sino también a otro

de diferentes edades que oscilaban desde uno a diez y seis años, y que para todos ellos debía contar con instituciones que se adaptasen a las respectivas edades. Se proveía, pues, toda una cadena de instituciones que beneficiasen al niño desde su concepción hasta su mayor edad, y no sólo al niño normal sino también al delincuente. El Consejo se ocupa, pues, del niño en todas sus edades, no en una sola determinada, y para todas esas edades provee instituciones especiales. Y no solo le preocupa simplemente el niño abandonado, sino también el delincuente, para el cual también funda un establecimiento adecuado. El patronato aparece, pues, en tercer lugar, como un organismo que da protección al niño en todas sus edades a través de instituciones convenientes a esas diversas edades. En cuarto lugar, vemos las normas y recomendaciones que dictan estos consejos o patronatos para impedir que se publiquen las fotos y nombres de menores delincuentes o que hayan sido víctimas de ellos, para impedir que se les explote o se les maltrate, para corregir la marcha defectuosa de alguna institución privada del niño, para que éstos tengan parques infantiles, juegos adecuados a su edad, en una palabra, procura educar al público para que el niño sea respetado en sus intereses y en su personalidad. Nuestros consejos o patronatos se nos aparecen en quinto lugar como institutos que dan normas dirigidas a la felicidad del niño. Y, finalmente, observamos que los institutos de que venimos hablando investigaban aquellas causas sociales y económicas que engendraban abandono, delincuencia y otros males que afectan a la niñez. Se nos presentan, pues, con un carácter de investigación. En resumen, la protección integral que ejercen estos consejos o patronatos consiste en una protección institucional del niño en todas sus edades, con funciones de supervisión y vigilancia sobre otras entidades en lo que interese al niño, y con un carácter eminentemente normativo e investigador. La palabra tutela sería la que mejor definiría las relaciones que hay entre el patronato y el niño. El Consejo o patronato está siempre supliendo al padre, y esto es cierto no solamente en el caso del menor abandonado, sino también en el del niño de casa-cuna, jardín de infancia, preorientación, etc., que pueden no ser abandonados y tener padres que se ocupen de ellos, pero que mientras permanecen en dichas instituciones se procura que reciban los mismos cuidados y atenciones que en la casa de sus padres. Si se trata, no ya de un niño de instituciones, sino del que trabaja y es explotado, y cuyo padre, por negligencia o insensibilidad no lo protege de esa explotación, entonces interviene el Consejo, ocupa el lugar del padre y hace cesar la explotación.

tación. Y si se trata de un menor maltratado por sus padres o guardadores, el Consejo toma el verdadero lugar de éstos y los hace seguir las acciones judiciales correspondientes. Y cuando es una institución privada en la que reinan pésimas condiciones para la salud y moralidad de los niños, el Consejo da los pasos para su clausura o reforma, con o sin el concurso de los padres. Desde cualquier ángulo que se examine la acción de estos consejos, llegamos a la conclusión de que se conducen como tutores, ya sea de hecho, ya de derecho. No existe una situación, caso o circunstancia en la vida de estos consejos que no responda a un carácter y finalidad de tutela. Aun aquellos casos y actividades aparentemente más extraños, tienen, en mayor o menor grado, una relación con esta tutela. Y las mismas relaciones que sostiene un padre o tutor con el médico, el patrono o el maestro, las sostiene el Consejo con el Despacho de Sanidad, Trabajo o Educación. Así como el padre o tutor de un niño enfermo se apresura a buscar el médico para que lo trate y no pretende hacer él mismo el tratamiento, y después lo inscribe en una escuela donde maestros especializados le imparten una enseñanza que él no puede darle, del mismo modo el Consejo o patronato, como tutor del niño, acepta que Sanidad se inmescuya en todo lo que se relacione con la salud de ese niño; que Educación intervenga en su enseñanza y que Asistencia Social establezca las medidas conducentes a levantar el nivel de vida de la familia de ese niño. El público y los demás órganos administrativos deben acostumbrarse a pensar en estos patronatos en función de tutores de la niñez. Sólo cuando este pensamiento esté suficientemente arraigado en la mente de todos, cesarán susceptibilidades y preocupaciones originadas por el pensamiento de que esos consejos pretenden invadir supuestas atribuciones ajenas.

He aquí, pues, nuestro concepto de protección integral del niño; una protección a base de establecimientos que correspondan a todas las edades del menor. Ninguna de esas edades es más importante que la otra. Todas forman una unidad, una misma línea que no debe romperse. Descuidar una de esas edades para darle preferencia a otras es atentar contra este concepto de protección integral. Así, una obra de protección al niño en la que no estuviera prevista la segunda infancia con sus establecimientos respectivos: jardines de infancia, colocaciones familiares, etc., pero sí la primera con sus casas-cunas, no sería una obra de protección integral. Sería una obra de protección parcial, pues sólo atiende a una o varias edades del niño, pero no a todas. Si a esta pro-

tección institucional agregamos los caracteres de supervisión y de investigación, y la capacidad de estos organismos para dictar normas, todo lo cual puede resumirse en una acción tutelar, tenemos entonces una idea de lo que significa esta protección integral al niño. Sanidad está vinculado al niño por un lazo biológico: el de su salud; Educación por un lazo pedagógico: el de su enseñanza; y el Consejo del Niño por un vínculo jurídico: el de su tutela.

En Venezuela, el Consejo Venezolano del Niño, según el Decreto de su creación, tiene a su cargo el control, la vigilancia y coordinación de los organismos oficiales y privados dedicados a la madre y el niño, o sea los centros de protección materno-infantil y el estudio del problema médico-social de la madre y el niño en Venezuela.

De conformidad con el artículo 5 de su Estatuto, el Consejo Venezolano del Niño tiene bajo su vigilancia y control las siguientes actividades:

- a) Asistencia y protección de la mujer embarazada, de la madre y del recién nacido, desde los puntos de vista material, moral y legal;
- b) Asistencia y protección del lactante y del menor, en su edad escolar, pre-escolar y post-escolar, hasta la edad de dieciocho años;
- c) Asistencia de los menores enfermos, anormales, abandonados, y delincuentes, o que hubieren cometido faltas sociales.
- d) Asistencia y protección al menor y a la madre que trabajan.

Autonomía

Los consejos o patronatos tienen actividades específicas e irreductibles.

Examinemos ahora una cuestión no menos importante que

la primera para estos patronatos: Se trata de la autonomía de que deben o no disfrutar en la vida administrativa. Veamos, en primer lugar, qué cosa es esta autonomía, qué significan estos organismos autónomos dentro del mecanismo administrativo de un Estado. Esta autonomía supondría que los organismos que la disfrutan tienen la facultad de autogobernarse, de crear ellos mismos las bases de su organización y funcionamiento. Un comité directivo dicta las directrices que gobiernan las actividades de tales institutos y hace los nombramientos de los funcionarios sobre los cuales recaerá la responsabilidad administrativa del Instituto. Ese Comité o junta toma decisiones por sí mismo, delibera, discute, elige, elabora

planes, maneja los fondos de la institución, recibe legados y donaciones en nombre de ella; en una palabra, tiene en sus manos la marcha general del Instituto, se hace responsable de las obras que emprenda, de las inversiones que haga. Ese organismo tiene su propio estatuto en el que están previstas las normas principales de su estructura y funcionamiento. Constituye dentro del encadenamiento administrativo un núcleo relativamente independiente, pero no aislado, pues sostiene relaciones con otros despachos y oficinas, con algunos de los cuales, necesariamente, trabaja en íntima colaboración.

A esta autonomía de índole administrativa hay que agregar otra de orden fiscal, la cual excluiría a estos organismos del imperio de las leyes de hacienda al cual están sometidos los otros despachos. En virtud de esa autonomía fiscal, nuestros patronatos o consejos podrían recibir donaciones y legados, abonar fondos, percibir remuneraciones por ciertos servicios, etc. Tendrían, pues, un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional.

La autonomía de estos institutos tiene sus opositores y sus defensores. Expongamos primero los argumentos que se han alegado en contra de ella. Algunos de esos argumentos se fundan en la tesis integralista arriba expuesta. Se ha querido ver en estos institutos organismos que realizan funciones muy semejantes a la de determinados Despachos Ejecutivos. Así, por ejemplo, como el Consejo del Niño es un organismo de protección social a la madre y al niño, debe adscribirse al Ministerio de Asistencia Social, pues este tiene el mismo objeto, pero más amplio: la protección social de la colectividad que incluye la madre y el niño. Esta similitud de naturaleza y de fines aconsejan la fusión de dichos organismos, fusión que se traduciría en provechosas consecuencias desde todos puntos de vista. Una de las principales ventajas de esta incorporación sería la unidad que se lograría en los planes y obras que se emprendieran. Ya no se trataría de dos organismos que dictarían pautas y realizarían obras por separado, con el consiguiente riesgo de que esas pautas y esas obras fueran contradictorias, sino de uno solo que centralizaría el trabajo y tendría la responsabilidad de un plan general y uniforme para todo lo que se emprendiera. Si estos institutos de Protección a la Infancia pueden ser incorporados a un Despacho afín, si los esfuerzos de aquellos pueden mancomunarse con los de éste, no hay razón para que sus esfuerzos se dispersen llevando una existencia separada. En resumen: es necesario centralizar cada vez más las actividades gu-

bernamentales, hacer descansar en unos pocos, pero grandes centros administrativos, las múltiples tareas del gobierno. Pero esta centralización no puede lograrse, como es natural, si antes no desaparece la autonomía de algunos institutos afines o similares.

Esta tesis es justa en su planteamiento y en sus conclusiones. Las ventajas de la unificación de obras y servicios a la colectividad no necesitan comentarse. Pero el argumento principal en que descansa esta tesis, es decir, la similitud de naturaleza entre estos institutos del niño y ese determinado Despacho Ejecutivo ¿es verdadera? En caso afirmativo, los defensores de semejante punto de vista estarían en lo cierto; en caso negativo, ellos sostendrían un error. Si el objeto y las funciones de estos institutos de Protección a la Infancia son reductibles a los de otro Despacho, entonces la conclusión lógica es que deben fundirse con éste, pero si su naturaleza es irreductible a la de aquél, si tienen un objeto y un radiode acción único, especial y preciso, como lo es la de un Despacho de Exterior, o de Comunicaciones, o de Trabajo, a otros, entonces la autonomía de semejantes institutos esté plenamente justificada.

La discusión no se presenta con respecto a los ramos de Guerra y Marina, Exteriores, Fomento, Hacienda, Agricultura, Comunicaciones, Sanidad desligada de Asistencia Social, y Educación. Es obvio que las atribuciones de estos Despachos son muy distintas a las de los consejos o patronatos del niño. Las dudas empiezan a surgir con respecto a los departamentos de Interiores, Trabajo y Asistencia Social, sobre todo con respecto a este último. (Observamos que en Venezuela no existe un Ministerio de Asistencia Social, sino una Dirección de Asistencia Social, adscrita al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social). Empecemos por examinar las relaciones que existen entre estos patronatos y los tres Ministerios arriba mencionados, empezando por el primero de ellos, es decir, por el de Interiores.

Es cierto que los centros para la reeducación y readaptación de menores delincuentes y desadaptados, colocados bajo la dirección de estos consejos o patronatos, podrían guardar alguna similitud con esos otros establecimientos destinados a los delincuentes adultos, que dependen directamente de Relaciones Interiores, pues tanto en un caso como en el otro, se trata de individuos que han cometido infracciones a las leyes penales y que han sido aislados de la sociedad por su conducta peligrosa. Pero el régimen y la organización de los establecimientos para niños delincuentes

es muy diferente a los de los delincuentes adultos. Pero, admitamos que estos establecimientos para combatir la delincuencia infantil estén comprendidos dentro de las funciones de Relaciones Interiores y que alguien proponga entonces que como existe similitud entre las funciones de ambos organismos respecto al menor delincuente, el Consejo o Patronato debe ser adscrito al Despacho de Interiores. Se produciría entonces una situación extraña, pues habría que adscribir también a Interiores las otras dependencias del Consejo del Niño, tales como casas-cunas, jardines de infancia, casas post-natales, etc., establecimientos éstos que, evidentemente no tienen ninguna relación con Interiores. El Consejo del Niño, al ser adscrito a Interiores, arrastraría consigo una serie de instituciones que no tienen por qué pertenecer a dicho Despacho.

Veamos ahora las relaciones de los institutos con el Despacho del Trabajo. Es difícilmente admisible compadecer la naturaleza de los establecimientos que prestan protección a la infancia abandonada y delincuente con los problemas del trabajo. Unos y otros constituyen esferas() distintas. Es cierto que en los Estados Unidos, el Children's Bureau está adscrito al Departamento del Trabajo, pero debe tenerse en cuenta que el carácter del Children's Bureau es muy diferente al de estos consejos o patronatos del niño y que la organización política de los Estados Unidos, donde cada Estado de la Unión es soberano, imponen al Children's Bureau ciertas limitaciones en su actividad que no existen en el nuestro donde los organismos nacionales tienen más campo y libertad de acción en los respectivos Estados. El Children's Bureau es principalmente un organismo de investigación e información sobre todas aquellas cuestiones que se relacionan con el bienestar y la vida de los niños. Su papel es de guía y orientador para que los Estados adopten normas generales y "standard" de protección a la niñez, "y de cooperación y asistencia en el desenvolvimiento de actividades locales". Pero el Children's Bureau no asume directamente el control de actividades concernientes a los niños, no dispone en todo el país de una red de establecimientos e instituciones para niños bajo su directa dependencia, como sucede con los consejos Uruguayo y Venezolano del Niño, sino que su papel consiste en fomentar la creación y buena marcha de esas instituciones en cooperación con las autoridades estatales.

Quedan ahora por examinar las relaciones entre el Consejo del Niño y la Asistencia Social. Veamos primero cual es el conce-

to de Asistencia Social y consideraremos en seguida si las funciones del Consejo del Niño son de Asistencia Social. La nota esencial que distinguimos en este concepto es la de previsión. La Asistencia Social trata de prevenir los males colectivos, atacando directamente las causas de estos males. Se distingue de la Asistencia Pública en que ésta se ocupa del mal ya producido y le busca un remedio. El Seguro Social, una de cuyas finalidades consiste en levantar el nivel de vida obrera, es una medida de Asistencia Social; en cambio, un hospital donde se atienden y tratan enfermos, es un centro de Asistencia Pública. En el caso de un menor abandonado cuyo hogar económicamente está deshecho ¿Cuál sería la parte que correspondería a Asistencia Social y cuál a Consejo del Niño? La primera levantaría el nivel de vida de ese hogar, a fin de prevenir el abandono, y el segundo, mientras este levantamiento no se produzca, recogería al niño en una institución donde permanecería bajo su tutela y donde sería atendido desde un punto de vista físico y psíquico. Como se vé, la asistencia que proporciona el Consejo del Niño es muy distinta a la que presta Asistencia Social. La asistencia del Consejo es esencialmente institucional, está dirigida a solucionar el problema individual del menor, se preocupa por el caso concreto de abandono que tiene ante sí. Asistencia Social, en cambio, se interesa antes que nada por las causas económicas y sociales de ese abandono y por las medidas que es necesario tomar para combatirlas. El Consejo o patronato del Niño no obra directamente sobre estas causas, no desarrolla una acción o campaña para levantar el nivel económico, social o intelectual de la población o de ciertos sectores de ella a fin de prevenir el abandono de niños, pues tal campaña está fuera de sus atribuciones y posibilidades, no es ése su cometido. Por tanto, no es un organismo de Asistencia Social. La única acción que podría desarrollar el Consejo para lograr esa alza en el nivel de la vida de la familia y prevenir el abandono, sería una acción de índole educativa, informativa, para orientar al público mediante folletos, grabaciones, conferencias, etc. en las que se pusiese de manifiesto la opinión del Consejo en este sentido, es decir, la urgente necesidad que hay de mejorar las condiciones sociales, culturales y económicas de la población, a fin de luchar con éxito contra el abandono de los niños, pues este grave problema no puede solucionarse a base de la protección institucional únicamente, sino que es necesario que ambas acciones- la institucional y la de asistencia o prevención social- se con-

plenamente entre sí. Las funciones del Consejo o patronato estarán más cercanas a la Asistencia Pública que a la Asistencia Social, sin que esto quiera decir que esas funciones sean exactamente Asistencia Pública. En efecto, comparemos por un momento un establecimiento típico de Asistencia Pública, como es un hospital con uno para menores desadaptados o delincuentes dependiente del Consejo. Es evidente que tanto en un caso como en otro, los individuos que viven en dichos establecimientos están recibiendo un tratamiento, sólo que la naturaleza de este tratamiento varía, pues en el primer caso se aplica preferente a la parte física, mientras que en el segundo se dirige a la parte psíquica de la persona. Si se trata, por ejemplo, de un hospital antituberculoso, el papel de éste consiste en suministrar a los enfermos un tratamiento de acuerdo con los preceptos más científicos; todos sus esfuerzos se dirigen a obtener la curación del enfermo; pero su acción no puede salirse de estos límites. Ese hospital no puede influir directamente sobre las causas económicas y sociales de la tuberculosis no puede, por su cuenta, establecer medidas para levantar el nivel de vida de la familia. Asimismo, en el caso del Consejo o de cualquiera de sus establecimientos para menores delincuentes o desadaptados, el papel del Consejo se reduce a atender y tratar de reeducar a los mencionados menores. Sus esfuerzos no pueden ir más allá.

Sin embargo, el Consejo del Niño realiza un tipo de asistencia social, una labor social que no debe confundirse con la precedente. Esa asistencia se aplica principalmente al individuo, al caso aislado. Así, cuando el Consejo o patronato, por órgano de su sección competente, practica gestiones para que un hijo natural sea reconocido o legitimado por su padre, está tratando, evidentemente, de solucionar el problema social de este menor, el cual se encuentra en un estado de inferioridad social con respecto a otros menores. El reconocimiento o la legitimación que lograría el Consejo del Niño a base de un trabajo de persuasión con el padre o haciendo seguir a éste un juicio de investigación de la paternidad, produce un reajuste en la vida del menor, constituye sin duda alguna una labor social que realiza el Consejo. De la misma manera, cuando el Consejo del Niño se hace cargo de un menor delincuente y se le somete en una institución apropiada a un régimen de readaptación y de reeducación, a fin de que en el futuro pueda adaptarse a la vida social y convertirse en un ciudadano útil, también está trabajando por el reajuste social de ese menor. Los eje

plos podrían multiplicarse. Esta asistencia tiene un carácter individual, y a fin de evitar confusiones con la otra asistencia a que antes nos referíamos, es preferible que la designemos con el nombre de Servicio Social.

Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que los consejos o patronatos tienen un objeto específico que no se confunde con los de otros departamentos o despachos, que ese objeto específico es de capital importancia, y que justifica por sí sólo la existencia de una organización autónoma que se ocupe de él. Y ya hemos visto cual era ese objeto: la tutela del menor, sea o no abandonado, siempre que se beneficie de la protección institucional y siempre que sus padres no cumplan para con ellos las obligaciones legales y morales o se descuiden en el ejercicio de los derechos que les corresponden. Nuestros consejos aspiran a suplir el hogar del niño cuando los padres de éste son incapaces, irresponsables, desconocidos, están enfermos o han muerto.

La iniciativa privada y la autonomía. Otro poderoso argumento que justifica la autonomía de los consejos o patronatos para niños es el cauce y el estímulo que representarían para la iniciativa privada. Los consejos, en efecto, como institutos autónomos, se encuentran en una posición más ventajosa que un Despacho oficial para gestionar y estimular la iniciativa privada a favor del niño. Pueden realizar campañas para reunir fondos, promover y obtener donativos, acrecentar considerablemente la obra de protección a la infancia, el número de instituciones que se crean, gracias a este contacto que tienen con los particulares. La iniciativa privada en un país para obras de utilidad colectiva es de una importancia tan grande, que ella sola justificaría la existencia de un organismo autónomo que la recogiese y canalizara. Un país que no cuenta con iniciativa privada, un país sin espíritu de cooperación, difícilmente progresará. En Venezuela la cooperación particular a favor del niño, bastante estancada un decenio atrás, ha tomado en los últimos años un desarrollo considerable, y cada día son más numerosos los donativos, casas-cunas y otros establecimientos para niños, surgidos de la iniciativa privada.

La autonomía y la política. En tercer lugar, sin esta autonomía, los institutos de que venimos hablando serían fácilmente presa de las influencias y azares de la política. Se correría el

riesgo de que los cargos técnicos y de mayor responsabilidad fuesen encomendados a personas poco preparadas para ellos y cuyo único título consistiría en pertenecer a una determinada agrupación política. También la obra que se acometiese con un criterio técnico podría ser suspendida por circunstancias políticas y viceversa: instituciones desaconsejadas desde el punto de vista técnico se crearían por conveniencias puramente políticas. La tramitación de los asuntos sería, por otra parte, más complicada, y su decisión se retardaría más de lo que conviene si, además del estudio y discusión a que se les somete en el propio instituto, tuvieran también que ser examinados, considerados y discutidos en el seno de otro organismo. Es como si una materia propia de un Despacho Ejecutivo A, tuviera que ser estudiada y resuelta primero en otro Despacho Ejecutivo B.

El Consejo Venezolano del Niño es un organismo autónomo según el Decreto de su creación. El artículo 3º de este Decreto establece que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, que funcionará como dependencia de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Sanidad y Asistencia Social en lo que se relacione con las atribuciones fijadas por la Ley a cada uno de estos Ministerios, y que actuará como organismo técnico consultivo del Ejecutivo Federal, de los Estados, de las Municipalidades, y de los particulares en todo lo relativo a la vida, desarrollo y bienestar de los menores.

Centralización

La obra de protección integral a la infancia, tal como la hemos expuesto, debe ser realizada oficialmente por un solo organismo, no por varios, es decir, por un organismo central que coordine y unifique las actividades de las demás instituciones que se dediquen al mismo fin. Cuando se dice que esta protección debe ser efectuada por un solo organismo, no se quiere dar a entender con ello la creación de un monopolio a favor de determinado instituto sino que lo que se quiere es comunicarle unidad a las obras que se emprendan. La existencia en un país de varios organismos tutelares de la infancia, que persiguen los mismos fines, traería en la práctica frecuentes colisiones y gastos superfluos en oficinas y personal. La unidad de la protección a la infancia es un principio ya clásico, acogido en diversos Congresos Internacionales del niño. Una protección tutelar del niño ejercida a través de varios organismos que podían subsunirse en uno solo, resulta perjudicial y onerosa. No comprenderíamos las razones que guiarían a un Gobierno

a crear dos o más Consejos o patronatos del niño que establecieran por separado redes de casas-cunas, jardines de infancia, casas-hogares, etc. Esta centralización es muy conveniente en nuestro país. En épocas anteriores solía darse entre nosotros el espectáculo del gobernante que concebía y realizaba por su propia cuenta, fundado en un criterio empírico, instituciones de protección a la niñez. Salían entonces a la luz establecimientos de lo más extraños y variados, a los cuales resultaba imposible clasificar y dar un nombre, pues no se sabía si se trataba de casas-cunas, jardines de infancia, escuelas artesanales, reformatorios o asilos, pues de todas estas cosas había en ellas, dándose una curiosa mezcla de menores en todas edades y situaciones. Los locales en que funcionaban dichos establecimientos, resultaban casi siempre inadecuados, y su mismo funcionamiento era muy costoso y prácticamente nulo, pues de instituciones de esta índole, sin personal bien orientado, no se podían esperar resultados de mucho provecho, antes mas bien resultados contraproducentes. Hay que pensar en el dinero que esos establecimientos constaban a la nación y en la pérdida de tiempo y energía que representaban. Y todo porque no había un organismo central al que se consultara y se encomendara el planeamiento de las respectivas obras. Algunas de esas instituciones resultaron enormes disparates difíciles de corregir.

El Consejo Venezolano del Niño, de conformidad con el artículo 10 de su Estatuto Legal, es entre nosotros el organismo principal bajo cuya dirección técnica y administrativa, según el caso, estarán los organismos que para llenar los fines de vigilancia, educación y protección integral de los menores de dieciocho años delincuentes o en abandono moral o material cree el Ejecutivo de conformidad con las disposiciones legales sobre justicia y protección de los menores, sin perjuicio de que directamente ejerza dichas actividades en cuanto le sean aplicables. El Consejo Venezolano del Niño es, según el artículo 11, el encargado de velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código de Menores, teniendo además las atribuciones que dicho Código confiere al organismo oficial encargado del Control, la vigilancia y coordinación de las instituciones de protección a los menores en la República.

Medios de protección al niño.

Estos institutos protegen al niño mediante una acción institucional y otra educativa.

Acción institucional. Consiste en la apertura de centros y establecimientos destinados a prestar asistencia a los menores que la necesitan. En todos los países, en mayor o menor proporción, hay niños surgidos de tales establecimientos, niños que constituyen problemas especiales que exigen estudios y soluciones también especiales. Para resolver su problema, se han ideado diversos tipos de instituciones, cada una de las cuales tiene una finalidad especial y orienta su organización de acuerdo con la edad, situación y otras particularidades que ofrezca el menor. Estas instituciones constituyen uno de los medios más eficaces de que se vale el Estado para combatir el abandono y fomentar el bienestar de la niñez. Están dirigidas por un personal especializado, su capacidad está cuidadosamente provista y se procura ubicarlas en lugares apropiados y comunicarles un ambiente amable y adecuado para los niños.

La importancia de un Consejo o patronato y el alcance de la obra que emprende, depende del número y la calidad de establecimientos para la niñez que tiene en funcionamiento. El número de establecimientos servirá también para medir la preocupación del Estado por los problemas del niño, e incluso para apreciar el progreso del país. Se puede afirmar que en los países atrasados esta acción institucional es pobre, y, en cambio, es muy rica en países que han llegado a un alto grado de civilización. Si alguna cosa puede recomendarse sin reservas de ningún género, es la creación del mayor número posible de instituciones para el bienestar de la niñez, pues esos establecimientos contribuyen a criar y a formar, y muy a menudo también, a salvar el capital humano más precioso que tiene un país, que son sus hijos. Formar hombres, capacitar personal humano, es una tarea que resultaría siempre bien recompensada para el país que la realice. Esta tarea justificará en el futuro los gastos que se hagan en ella.

Acción educativa. Consiste en efectuar una divulgación amplia y eficaz en la colectividad, acerca de las causas de algunas cuestiones que afectan a la niñez, tales como el abandono y la delincuencia, recomendando al mismo tiempo medidas para combatirlas. La experiencia que tienen estos patronatos en asuntos de la niñez los autorizan para ilustrar ampliamente al público acerca de ellos. Sería inaceptable que los consejos de que hablamos se encerraran exclusivamente dentro de los límites de una acción institucional pura y no emitieran su punto de vista, por ejemplo, acerca de la

constitución irregular de la familia, o del hogar moral y económicamente deshecho como causales de abandono y delincuencia infantiles y que, a un mismo tiempo que señalaran estos factores, no propusieran los remedios necesarios. La aplicación de esas medidas escapa, como ya dijimos, a su radio de acción, pero lo que sí les compete es su divulgación misma.

Esta acción espiritual, educativa, que pueden desarrollar los consejos o patronatos sobre la colectividad, nada tiene que ver con la que se imparte en las escuelas, universidades y liceos, la cual está a cargo de otros despachos. Aquí nos referimos a una acción educadora sobre la mentalidad de los padres, a una suma de esfuerzos dirigidos a obtener mayor sentido de responsabilidad de los padres en lo que se refiere a sus obligaciones con los hijos, pues la irresponsabilidad paternal, al menos en nuestro medio, es causa muy frecuente de abandono. Se trata de hacer ver, mediante esta obra educativa, las ventajas que representa la familia regularmente constituida, la familia estable, sobre la familia accidental y de hecho, la cual, como la experiencia enseña, es casi siempre más inestable que la primera y es fuente de abandono infantil. Se quiere también combatir un estado de cosas, emprender una campaña contra la filiación natural, cuyas consecuencias sociales, morales y psicológicas para el niño son ya conocidas. Propiciar un cambio de mentalidad en los padres para modificar de una manera favorable las relaciones que sostienen con la familia, es objetivo cuya utilidad a nadie podrá escapar.

Pero esta acción educativa no se limita solamente a crear un ambiente moral para prevenir el abandono y la delincuencia. Su campo es más vasto. Comprende también la preparación de personal técnico para establecimientos de menores, recomendaciones a los adultos para que observen un trato y conducta adecuados con los menores, influencia sobre la prensa y otros órganos de publicidad, a fin de que no se publiquen los nombres y fotos de menores que han cometido delitos o que han sido víctimas de ellos, haciendo ver las repercusiones dañinas que tales publicaciones ejercen en la mente de los niños y los obstáculos que representan para su educación y readaptación. Se orienta también la acción de los particulares que se interesen en el establecimiento de instituciones para la infancia, promueve la iniciativa particular y el espíritu de cooperación en las obras por el bienestar de la infancia. La obra de los consejos o patronatos sería incompleta sin esta labor educativa y divulgativa.

El Consejo Venezolano del Niño está autorizado por sus Estatutos para fomentar la educación popular en cuanto se refiera a la higiene de los menores, a la formación de buenos hábitos, a la educación familiar, a su vida social y moral, etc., por medio de conferencias, exposiciones, revistas, folletos, hojas sueltas, carteles, cinematógrafos, teatros y medios análogos, y controlar los espectáculos, lecturas, distracciones, propagandas, en relación con los menores.

FORMACION

El cuerpo directivo y el personal administrativo de más importancia de los Consejos del Niño debe estar formado por técnicos, o, al menos, por personas de gran experiencia e interés por los asuntos de la niñez. No basta que estos consejos se constituyan con personas simplemente bien intencionadas, pues las buenas intenciones, cuando no van acompañadas de conocimientos, suelen engendrar grandes errores. Los técnicos de que aquí hablamos aplican a la protección de la niñez los principios más científicos y autorizados. Saben manejar y organizar las instituciones a su cargo, están familiarizados con los problemas más importantes de la infancia, saben cómo resolverlos, conocen sus causas, proceden en su trabajo de una manera sistemática. Cuando se forman los consejos o patronatos se tiene cuidado de que en ellos haya representantes técnicos de los despachos y organismos más afines con el niño, se procura que los diferentes delegados representen distintos intereses, situaciones y edades de la niñez. Así, entre los miembros de esos consejos habrá unos que son pedagogos, otros médicos puericultores y pediatras, abogados, padres de familia, psiquiatras, etc., que pueden venir o nó en representación de Despachos Oficiales. En Venezuela el Consejo del Niño está compuesto por dieciséis miembros ad-honorem, nombrados por los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Interiores, Guerra y Marina, Educación Nacional, Obras Públicas, y Trabajo.

Estos miembros están clasificados así: dos Pediatras, dos Psiquiatras, dos Parteros, tres abogados, entre los cuales figurará el Consultor Jurídico de la Secretaría del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, un Oficial Profesor de Educación Física, un Pedagogo, un Ingeniero, el Director de la Oficina Nacional del Trabajo, el Inspector General de los Hospitales del Distrito Federal, el Presidente de la Sociedad Bolivariana y un representante de familia. Al entrar en funciones, el Consejo Venezolano del Niño nombra de su seno una Junta Directiva compuesta

de cinco miembros, la cual tiene la representación plena del Consejo en todos los asuntos judiciales que le conciernan. Esa Junta Directiva nombra un Secretario General remunerado, sobre el cual recae la gestión administrativa del Instituto. La Junta Directiva dura dos años en sus funciones.

Desde el punto de vista administrativo, el Consejo Venezolano del Niño tiene en funcionamiento las siguientes divisiones técnicas: Pre-natal y maternidad, Primera y Segunda Infancia, Servicio Social, Adolescencia y Trabajo, Jurídica, Estadística y Publicidad.

Los Consejos o Patronatos y el Código de Menores

Los Consejos de Menores constituyen una necesidad colectiva. Su creación no es obra de conveniencias políticas ni del capricho de los gobernantes, sino de las necesidades sociales. Dada la importancia que ellos tienen y dada la trascendencia de la obra que realizan, su vida y su duración deben estar aseguradas legalmente. Y pensamos que el Código de Menores es el estatuto legal más apropiado para dar cabida en su articulado a los Consejos o Patronatos. Allí en el Código de Menores, se consagrarían los principios fundamentales que rigen la organización y funcionamiento de los consejos para menores, se definiría su naturaleza, se proporcionarían los medios de acción que tendrían a su alcance para resolver los problemas de la niñez, se fijarían sus atribuciones, se determinarían las relaciones que sostienen con otros organismos.

La principal razón que aconsejaría incorporar los consejos o patronatos al Código de Menores, se inspiraría en la necesidad de dotar a dicho Estatuto de un organismo que ejecutara sus disposiciones. Y pensamos que ninguna institución más apropiada para ese fin que el Consejo de Menores. Así, cuando el Tribunal de Menores decidiera colocar un muchacho con trastornos graves de conducta en una institución, el Consejo de Menores se encargaría de trasladarlo a ésta y le seguiría el tratamiento que más necesitara. Cuando el artículo 3º de nuestro actual Código de Menores prevé la fundación de casas pre-natales, casas-hogares y otras instituciones de protección al niño, se supone que debe existir previamente un organismo central que coordine o unifique las actividades de dichos establecimientos. Del mismo modo, cuando se establece el derecho del Estado a continuar la vigilancia de los menores que egresen de los respectivos establecimientos, se comprende que esa vigilancia no puede realizarse sino a través del Consejo de Menores. Y en los casos en que se somete a un menor con trastornos graves de conducta a una libertad vigilada, se comprende que esa vigilancia no puede realizarla eficientemente sino el Consejo de Patrona-

tos.

Los ejemplos podrían multiplicarse.

Dotación de los Consejos o Patronatos.

Las exigencias ideales a que nos hemos venido refiriendo en este trabajo, es decir, las condiciones de integralidad, autonomía, centralización, supervisión, investigación, etc., que deben llenar los consejos o patronatos, ninguna eficacia tendrían ni podrían ser llevadas a la práctica si estos organismos dedicados al estudio y solución de los problemas del niño, no fuesen suficientemente dotados por el Estado que tan delicada y grave misión les ha encomendado. Sin un presupuesto adecuado, los principios, planes y buenas intenciones que sustentan los Consejos de Menores, se quedarían simplemente en la letra de la Ley. Son tan importantes las proyecciones de estos organismos, tan urgente la tarea que les compete realizar, que deben estar garantizados con una buena partida que les permita cumplir los planes que proyecten. No somos de opinión que se hagan economías o que se limiten demasiado los fondos y partidas destinados al bienestar de la niñez. Cualquiera inversión que haga el Estado para fomentar el bienestar de la infancia, será siempre una inversión bien realizada. Siempre podrá asegurarse a los menores que viven en los establecimientos públicos creados por el Estado, un mínimo de bienestar, un mínimo de educación, una alimentación adecuada, un sistema de enseñanza, de juegos y de deportes que contribuyan al desarrollo de su vida física y mental. Y esta sola circunstancia compensaría suficientemente los gastos que se realizarán. Aunque esos gastos se destinarán única y exclusivamente para proporcionar alimentación a los niños que se benefician de los establecimientos públicos, sin hablar de la reducción y de la formación de buenos hábitos de que son objeto, esos gastos, repetimos, estarían suficientemente justificados por esa sola circunstancia.

En Venezuela el presupuesto del Consejo del Niño ha ido en aumento progresivo. En el año 1.944-45 su presupuesto subía a la cantidad de Bs 184.320.00. En el año 1945-46 este presupuesto fué elevado a Bs 256.320.00. En el año 1946-47 a Bs 2.216.820.00. incluyendo créditos adicionales; y en el año 1.947-48 a Bs 4.552.000.00

Proyecciones

Las proyecciones de los Consejos o Patronatos del niño en la vida de un pueblo son de fundamental importancia. La mejora y la salvación del capital humano de un país tiene en estos consejos uno de sus más firmes propulsores y sostenes. Salvar niños

del abandono y de la delincuencia, reeducarlos y reconciliarlos con la sociedad en que viven, incorporarlos a ella como seres normales y útiles, no solamente constituyen una de las tareas más elevadas y hermosas, sino que gracias a ella se acrecientan las fuerzas vivas de una sociedad, se multiplica el capital humano de que dispone un país para realizar el plan de vida que se ha forjado. Quien ve solamente en estos consejos la acción puramente técnica y queda ciego para esa otra misión espiritual que ellos desempeñan, misión cálida y salvadora, estroncada de humanidad, tiene de ellos una visión muy pobre y muy reducida.

La atención creciente que se está concediendo en nuestro siglo a los problemas del niño, la convicción cada vez más generalizada y vigorosa de que es necesario empezar por la protección y la educación de la infancia si se quieren sentar las bases de una sociedad mejor, son causas de que se esté comprendiendo la gran significación que encierran los consejos o patronatos de niños, los cuales están llamados a desempeñar un papel cada vez más importante y decisivo en el futuro. Nuestro siglo se ha caracterizado por una mayor sensibilidad hacia los problemas del niño que las centurias pasadas. Lograr la felicidad y el bienestar del niño han sido uno de sus lemas. Se ha comprendido que una infancia feliz tiene una influencia decisiva en el desarrollo posterior del individuo, y que entre un hombre que no ha tenido infancia o la tuvo triste y contrariada y otro que la vivió bellamente, este último es capaz de una existencia más plena y útil para sus semejantes que la de aquél. Los consejos o patronatos quieren que todos los niños, cualquiera que sea su clase, raza o condición, tengan las mismas oportunidades en la vida. Los mismos derechos a una vida normal y sana. Los Consejos o patronatos no quieren que el niño sufra, ni que conozca a una edad temprana el lado sombrío de la existencia. Por este motivo, todos sus esfuerzos, al proyectarse hacia el bienestar del niño, se proyectan también hacia el futuro.

DE LA PROTECCION DE MENORES

Protección Prenatal y Postnatal

La minoridad, a los fines de la protección por el Estado, se ha dividido en los siguientes períodos: Prenatal, primera infancia, pre-escolar, escolar y adolescencia. El menor en cada uno de estos períodos tiene necesidades peculiares cuyo estudio exige especial enfoque.

La protección prenatal comprende la protección médica, social y moral del menor a través de la madre antes del nacimiento de aquél. En el aspecto preventivo, puede ser anterior a la concepción, dado que los consejos eugénicos y las consultas prenupciales preceden a la indicada concepción. Durante el embarazo, el Estado debe prestar consejo y asistencia a las mujeres grávidas, mediante el establecimiento de consultorios prenatales, de refugios de embarazadas, de cantinas maternales o valiéndose de cualquier otro medio que tienda a la normal formación y desarrollo del feto. La protección prenatal debe culminar con la asistencia del parto y del puerperio en la forma en que la técnica asistencial aconseje.

El período de la primera infancia comprende desde el nacimiento hasta los tres años cumplidos. Nos parece correcto acoger la tesis de que el niño ha nacido desde el momento en que ha sido expulsado del claustro materno, y ha adquirido autonomía vital. La acción del Estado durante este período debe manifestarse por la asistencia a la madre y al niño mediante la creación de casas cunas, gotas de leche, subsidios a las madres y cualesquiera otros medios que puedan convenir al menor. Únicamente cuando los medios materiales del hogar no lo permitan, debe hacerse la protección del menor en los servicios públicos o privados que a tal fin se destinen, especialmente en los casos en que esa protección por el Estado no apareje la separación del menor del lado de la madre. En los casos en que las condiciones económicas del hogar materno no sean lo suficientemente adecuadas para la crianza del menor, en vez de la separación de éste es preferible que el Estado obtenga la mejora de condición del menor mediante el suministro de la ayuda económica necesaria, en vez de separar al menor de la madre. Creemos que solamente en el caso de que la madre padezca enfermedad contagiosa o haya demostrado sentimientos que no afiancen el mínimum de condiciones que requiere toda madre para serlo, puede permitirse albergar al menor que se encuentre en este período en instituciones del Estado. La reglamentación de la colocación de nodrizas debe estructurarse de acuerdo con las posibili-

dades locales, dejando siempre un amplio margen a la orientación que imprima la técnica médica. En cuanto a los productos alimenticios que han de ser suministrados a los menores durante la primera infancia, las autoridades centrales de protección a la infancia deben estar facultadas para prohibir el expendio de aquellos que consideren nocivos a la salud del menor, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades sanitarias en materia de alimentos y bebidas. El Código de Menores o las Leyes del Trabajo, según la legislación de cada país, deben otorgar a la madre licencia por un tiempo prudencial subsiguiente al parto y obligar a los patronos a que concedan a las madres trabajadoras licencia para llevar a sus hijos a los consultorios de primera infancia, pero siempre impidiendo el uso de este último derecho con fines distintos a la protección del menor,

El período pre-escolar comprende a los niños mayores de tres y menores de siete años. La protección del Estado en este período puede suministrarse en el propio hogar del menor, en las instituciones asistenciales o en colocaciones familiares, según lo aconseje el caso. Los subsidios a los padres deben ser otorgados en todos los casos en que las condiciones morales y materiales del hogar sólo sean afectadas por la penuria, y el citado subsidio venga a asegurar la atención y el cuidado requerido por el menor. La protección institucional se debe ejercer mediante la creación de jardines de infancia, casas-hogares, temporales y en institutos análogos a éstos. Y finalmente, mediante la colocación familiar en hogares y bajo condiciones que garanticen el proceso formativo físico y psíquico del menor.

El período escolar comprende a los niños mayores de siete y menores de catorce años de edad. En Venezuela la educación primaria es suministrada gratuitamente por el Estado y tiene carácter de obligatoria, y lo mismo ocurre en la totalidad o casi totalidad de los países americanos.

Las leyes de educación regulan todo cuanto se relaciona con la educación de los menores en esta edad. Pero hay una serie de problemas que no son propiamente de carácter educativo, sino consecuencia necesaria del tiempo que ocupa el menor en la escuela y en el hogar y de las exigencias económicas de éste, que naturalmente escapan a las leyes de educación. El problema del niño que no puede ir a la escuela porque sus padres carecen de recursos económicos para suministrarle vestidos, transporte y libros, no es asunto que compete a los Despachos de Educación, sino a los institutos de protección a la infancia. El problema del ausentismo es-

colar, tiene su causa profunda en la situación económica de los padres, y sólo dando al hogar lo que el hijo deja de producir, es como se puede asegurar la regular asistencia del menor a la escuela. A nuestro parecer el subsidio en la edad escolar es de inponderable importancia. La atención al menor fuera de la escuela requiere el adecuado control de parte de los institutos centrales de protección a la infancia, aunque no sea atribución de éstos la creación de parques, bibliotecas y centros de actividad extra-escolar para menores en edad escolar. En el aspecto institucional, creemos que únicamente que en casos extremos se debe ocurrir a los internados para menores en edad escolar. Es de desear que en todo caso sean sometidos a colocación familiar, a objeto de no dislocar la influencia educativa del hogar.

En las escuelas públicas se ha venido suministrando educación a los niños que a ella concurren, sin distinciones de su estado mental y considerando únicamente la aparente normalidad del escolar. Pero tanto en la población escolar como fuera de ella, se encuentran centenares de niños que o bien sufren defectos o enfermedades físicas o psíquicas que aminoran su capacidad de comprender y de querer, o bien, por su privilegiada constitución, están dotados de facultades mentales excepcionales con relación a los demás niños.

Creemos que la creación, reglamentación y dirección de esos establecimientos, debe corresponder a los institutos centrales de protección a la infancia, por la especialización que requiere el personal docente que debe regir los destinos de los institutos educacionales para deficientes y para superdotados.

El período post-escolar comprende desde los catorce hasta los dieciocho años de edad. Ya rebasada la edad escolar, el menor puede trabajar lícitamente para atender a sus más urgentes necesidades o dedicarse a seguir estudios no obligatorios. En los casos de menores normales, la intervención del Estado debe consistir en asistencia económica para los que quieran cursar estudios y no dispongan de medios económicos para hacerlo; para los que se dedican al trabajo, suministro u orientación profesional y reglamentación y control de las condiciones de trabajo; y para los que no se dedican ni a una ni a otra actividad, la canalización de sus aptitudes con miras a la formación profesional. En los casos en que el menor se encuentre en estado de abandono material o moral, el Estado deberá proceder en la forma en que se determina en curso de esta exposición.

DE LA ADOPCION

Las recomendaciones sobre esta importante institución van encaminadas a facilitarla, simplificando el procedimiento y suavizando los requisitos que tradicionalmente se exigen en la mayoría de las legislaciones latinas. Damos por sentado que en los países latino-americanos la adopción está llamada a desempeñar un papel social mucho más importante que en los de Europa cuya legislación civil les ha servido de modelo, pues en aquellos es considerable el número de niños que viven en desamparo y quienes podrían hallar en la adopción la mejor solución para sus penalidades.

Requisitos en cuanto a la edad del adoptante.- La edad de cuarenta años, exigida en algunas legislaciones europeas, resulta innecesariamente elevada, desde que se acoge como principio que el tener hijos legítimos o naturales no debe constituir un obstáculo insalvable para la adopción. La edad que se recomienda es la de treinta años, admitida ya por otras legislaciones americanas.

Posibilidad de que los padres de familia pueden hacer adopciones.

Las recomendaciones sobre esta materia tienen por base la idea de que la adopción es favorable al menor, en la gran mayoría de los casos. Consecuentes con esa idea, la adopción debe facilitarse cuanto sea posible, permitiéndosele siempre que el interés del menor no lo impida. La prohibición que se encuentra en muchas legislaciones, según la cual no pueden adoptar las personas que tengan hijos legítimos o naturales, encaminada a proteger los intereses de dichos hijos, debe a nuestro juicio ser eliminada, pues no vemos que los hijos carnales sufran en realidad un perjuicio apreciable por el hecho de que sus padres adopten a otros menores. En lo que se refiere a sus derechos hereditarios, no habrá daño alguno, salvo la hipótesis muy poco probable de que una nueva legislación venga a incluir a los hijos adoptivos en el primer orden de suceder, en concurrencia con hijos legítimos o naturales. Y en lo que respecta a la participación que tenga el hijo adoptivo en los cuidados de sus padres, junto con los demás hijos, no creemos que tal participación pueda llegar a causar perjuicio serio a los hijos carnales, pues debe desecharse por inverosímil la suposición de que los padres vayan a adoptar a otros niños cuando no puedan hacerlo satisfactoriamente a los propios.

Según la experiencia recogida en los servicios sociales del Consejo Venezolano del Niño, los candidatos para adopciones son

casi siempre huérfanos o niños abandonados o desvalidos, de tal manera que la adopción viene siempre a dar hogar y padres a un niño que no los tenía. Por ser tan grande el beneficio que la adopción produce, se ha querido permitir que no sean únicamente los matrimonios sin hijos, que constituyen la excepción, los que puedan adoptar. Se ha querido, mediante la tercera recomendación de este capítulo, que los Códigos de Menores sancionen la generosa tradición de muchos países americanos, donde no es raro ver al lado de los hijos carnales, a otros niños que se levantan al lado de ellos, **compartiendo plenamente** todas las ventajas del hogar, y que son, de hecho, verdaderos hijos adoptivos.

Información previa y período de prueba. La supresión de impedimentos legales para hacer más fáciles las adopciones acarrea la necesidad de intensificar el papel del magistrado para evitar adopciones inconsultas que pudieran no beneficiar al menor, o aun llegar a perjudicarlo. La intervención del Juez se hará sentir ampliamente en la investigación social del caso, y en ella el Juez de Menores se limitará, como suele hacerlo el Juez civil, a tomar declaración a unos pocos testigos que le son presentados por la parte interesada. Lejos de eso, deberá llevar a efecto una investigación completa por medio de Trabajadoras Sociales, que sea suficiente para obtener todos los datos e informes que él necesita para formarse una opinión clara y definitiva sobre la conveniencia de la adopción para el menor. La posibilidad de realizar esa investigación en forma satisfactoria constituye, repetimos, la principal razón que justifica la intervención del Juez de Menores en las adopciones.

Se recomienda un período de pruebas, cuya duración podrá también ser fijada por el Juez, dentro de los límites que se señalen en el propio Código de Menores, y la cual deberá ser suficiente para apreciar las probabilidades de convivencia con el adoptante, en forma benéfica para el adoptado, pero que a la vez no deberá ser tan largo como para que se formen fuertes vínculos de afecto entre ambos, pues ello crearía nuevos problemas en caso de que el Juez resolviera luego no conceder la adopción definitiva. Este período de prueba podrá no ser necesario cuando ya hayan convivido el adoptante y el adoptado con resultado satisfactorio, a juicio del magistrado. El caso se presentará cuando, por ejemplo, el menor haya estado en colocación familiar en el hogar del adoptante, situación que ocurrirá con alguna frecuencia, pues la colocación familiar tenderá, por razones naturales, a convertirse en adopción.

DE LA LEGITIMACION ADOPTIVA

Esta institución, que ya se ha experimentado en otros países con excelentes resultados, tiene corregidos en gran parte las deficiencias de la adopción, pues constituye una imitación más perfecta de la filiación legítima.

La idea básica que rige esta legitimación es la de conceder al menor una situación legal y social idéntica a la del hijo legítimo.

La necesidad de la institución se ha hecho sentir en los países donde sólo existe la adopción ordinaria. Por ejemplo, algunos matrimonios venezolanos sin hijos han hecho en el Canadá adopciones de esta especie, en vista de que la ley de su país no les permite hacer adopciones con la amplitud de efectos legales que ellos deseaban.

Cuando dos personas casadas desean adoptar a uno o a varios menores en forma tal que adquirieran exactamente la misma posición de hijos legítimos, exigen como condición indispensable la desvinculación absoluta entre los menores y sus padres carnales, caso de ser conocidos. Se considera necesario que dichos padres ni siquiera sepan en donde ni con quienes ha sido colocado su hijo, pues de lo contrario los adoptantes quedarían expuestos a sufrir molestias y aún el chantaje. Esa desvinculación total de que hablamos, que no es requisito para la adopción ordinaria, constituiría una de las características de la legitimación adoptiva.

Se comprende, por las circunstancias expuestas, que la legitimación adoptiva es la solución ideal para los menores que han sido definitivamente abandonados por sus padres, y para los hijos de padres desconocidos, puesto que ya de hecho existe la desvinculación total de que hablamos.

El período de prueba recomendado para la adopción ordinaria deberá también establecerse, con mayor razón aún para la legitimación adoptiva, puesto que los efectos de ésta son más radicales que los de la adopción ordinaria.

DE LOS EXPOSITOS

Se ha considerado como materia propia del Código de Menores la reglamentación legal relativa a los expósitos, especialmente desde el punto de vista del interés del menor y de la protección urgente que debe dispensárselo. Tenemos entendido que en varios de los países americanos existe un cierto vacío en la legislación, en lo referente a esta materia, el cual puede y debe llenarse en el Código de Menores.

Las recomendaciones relativas a los expósitos se refieren a dos fases del problema. Primeramente, a confrontar la situación de emergencia del niño menor de 4 años que se encuentra abandonado. La medida esencial a tal respecto es la de imponer a determinadas instituciones la obligación ineludible de dar alojamiento y protección a los expósitos; y la obligación de denuncia para toda persona que tenga conocimiento de hallarse abandonado un niño menor de esa edad.

Se ha fijado la edad de cuatro años en razón de que la generalidad de los menores que han cumplido esa edad, pueden dar alguna información sobre sus padres y guardadores, y deberán entonces considerarse más bien como niños abandonados, que como expósitos, en el sentido técnico de la palabra.

Una vez colocado el expósito en la institución respectiva, deberá entonces el Servicio Social a quien se le atribuya tal función, hacer las averiguaciones pertinentes para descubrir al autor de la exposición y para identificar a los padres del menor o a quienes lo tenían bajo su guarda.

Una vez solucionada la que podríamos llamar la fase de emergencia y colocado el menor fuera de peligro, cabe entonces pasar a la segunda fase del problema, o sea, la de asegurar al niño una situación estable. Las recomendaciones finales se refieren a esa fase.

La cuestión se reduce a encontrar un adecuado guardador para el niño. La circunstancia de que se ignoran sus antecedentes impone una modalidad propia al caso de los expósitos, que puede en algunos casos originar mayores dificultades para su colocación pues no podrá asegurarse nada respecto de sus tendencias hereditarias. En cambio, para la legitimación adoptiva tendrán la ventaja de que presentan ya totalmente desvinculados de sus padres.

Las soluciones que pueden darse al caso de los expósitos son esencialmente las mismas que en los demás casos de abandono definitivo: la colocación familiar, la colocación institucional, la adopción y la legitimación adoptiva. Sin embargo, a tales re-

cursos no deberá apelararse sino cuando se haya perdido toda esperanza de localizar a los padres del niño o de que éstos, si han sido hallados, puedan encargarse de él nuevamente. Este último es lo que debe tratar de lograrse, a menos que sean personas tan poco recomendables que se considere preferible mantener al menor separado de ellos. En todo caso, si el menor les es devuelto, se impone mantener vigilancia sobre los padres para evitar una segunda exposición que seguramente sería de consecuencias fatales.

Finalmente, debe el Código de Menores establecer una reglamentación que rija mientras pose el expósito a otra de las categorías legales ya indicadas. Esa reglamentación se hace necesaria por la circunstancia de que el expósito se halla en una situación que es obra de las circunstancias, sin que haya habido lugar a la intervención del Juez de Menores.

Mientras esa intervención se produce, con motivo, por ejemplo, de dejar al menor en colocación familiar, es indispensable que el gobierno, cuidado y representación de aquél, sean atribuidos por el Código a alguna persona, y que allí se reglamenten las relaciones entre el menor del Instituto, funcionario o persona particular que desempeñe las funciones de guardador.

La Constitución de Venezuela garantiza al menor el derecho de averiguar quiénes son sus padres. Esa garantía requiere una reglamentación especial que debe también incluirse en el Código de Menores, siendo particularmente aplicable el caso de los expósitos. Por lo demás, hemos de reconocer que habrá casos en que sería más provechoso moral y materialmente, que el menor expósito ignorara la identidad de sus ascendientes. Por esa razón sería conveniente que el Derecho de que tratamos estuviera subordinado, en su ejercicio, a la mayor conveniencia del menor, en cuyo favor se ha establecido y que en ningún caso pudiera convertirse en un obstáculo para la legitimación adoptiva o para otras situaciones ventajosas que podrían proporcionarse a aquél.

RECOMENDACIONES SOBRE EL CODIGO DE MENORES

APROBADO POR EL IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

CELEBRADO EN CARACAS

DEL 5 AL 10 DE ENERO DE 1.948.

GARACAS - VENEZUELA.

INDICE DE LAS RECOMENDACIONES

- 1.- Del Código de Menores.
- 2.- Declaración de derechos del menor.
- 3.- Deberes y derechos del Estado.
- 4.- De los Institutos Oficiales de protección de menores.
- 5.- De la adopción.
- 6.- De la legitimación adoptiva.
- 7.- De la patria potestad.
- 8.- De los alimentos.
- 9.- De la tutela del Estado.
- 10.- De la colocación familiar.
- 11.- De la protección intelectual, moral y física de los menores.
- 12.- De los menores en situación irregular.
- 13.- De los menores de conducta antisocial.
- 14.- Bases generales sobre Tribunales de Menores.
- 15.- De los Juzgados de Menores.
- 16.- Del Ministerio Público de Menores.
- 17.- De las Cortes de Menores de apelación o de Segunda Instancia.
- 18.- De las atribuciones de las Cortes de Menores de apelación o de Segunda Instancia.
- 19.- Del procedimiento en materia de menores en situación irregular.
- 20.- Del procedimiento en materia de menores de conducta antisocial.

EL NOVENO CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

Considerando que las disposiciones que se relacionan con la protección de menores han adquirido tal autonomía que permite y aconseja su codificación en un cuerpo legal capaz de mantener su unidad doctrinaria y de coordinar la legislación acerca de la materia.

R E C O M I E N D A

a los países de América las instituciones y normas relativas al Código de Menores que se determinan a continuación, con su adaptación a las exigencias del régimen constitucional y condiciones sociales y culturales de cada Nación.

I

DEL CODIGO DE MENORES

1.- La legislación especial que reconozca los derechos del menor, trate de ellos y reglamente su protección; establezca todo lo relativo a los Tribunales de Menores y las disposiciones legales de excepción que favorezcan al menor, se reunirán en un cuerpo de Leyes que se denominará Código de Menores. Dicho cuerpo de Leyes se inspirará en los principios generales del derecho de menores y sus disposiciones deberán obedecer a un plan general técnicamente formulado.

2.- El Código de Menores tendrá por finalidad formular, reglamentar y proteger el derecho del menor a vivir en condiciones que le permitan llegar a su completo y normal desarrollo físico, intelectual y moral.

3.- El alcance de las disposiciones del mencionado Código se determinará de acuerdo con las siguientes normas:

a) Su aplicación se extenderá a todos los menores que se encuentren en el país, cualquiera que sea su nacionalidad, raza, religión y condición social y económica. Cada Estado podrá también, dentro del límite de sus posibilidades proteger a los menores nacionales fuera de sus fronteras.

b) Deben recibir aplicación inmediata en virtud de su carácter de normas de orden público y de que tienden a mejorar la condición del menor. Por tanto, deben aplicarse aún en los casos que estén pendientes de decisión para la fecha en que entren en vigencia.

e) Por constituir ley especial en lo que respecta al derecho de menores, debe ser aplicado preferentemente a otros cuerpos legales en los asuntos que en alguna forma afecten los intereses de menores.

II

DECLARACION DE DERECHOS DE MENORES

1.- El Código de Menores, en atención a la necesidad de protección en que se encuentra el menor, deberá contener en su Título Preliminar una declaración de sus derechos. En ella se le reconocerán aquéllos que por su mayor importancia deben ser defendidos con especial empeño por el Estado y por la sociedad, incluyéndose los siguientes:

- a) El de conocer a sus padres;
- b) El de ser integralmente asistido, alimentado y defendido en su salud hasta su completo desarrollo, dentro de un ambiente de seguridad material y moral, por las personas a quienes legalmente corresponda, y en su defecto, por el Estado;
- c) El de no ser explotado ni en su persona ni en su trabajo; y de no sufrir maltratos morales ni corporales;
- d) El de gozar de una educación integral y orientada a formar el espíritu democrático;
- e) El de ser amparados y juzgados por leyes, disposiciones y tribunales especiales;
- f) El de no ser considerados como delincuentes, y consecuentemente, de no sufrir penas por las infracciones legales que cometan;
- g) El de que la justicia que se les imparta sea absolutamente gratuita;
- h) El de no ser apartado del seno de su familia sino en los casos que constituyan grave peligro para su seguridad material o moral;
- i) El de no ser sometido a prácticas o enseñanzas religiosas distintas a las ejercidas o suministradas en el hogar de sus padres;
- j) El de no sufrir calificaciones humillantes en razón de la naturaleza de su nacimiento.

III

DEBERES Y DERECHOS DEL ESTADO

1.- Corresponde al Estado ejercer por medio de las instituciones adecuadas, la vigilancia y protección del menor desde su concepción hasta la edad de diez y ocho años, en cuanto no sean

ejercidas por los padres o demás personas a quienes la ley obliga a ese deber o confiere tal atribución, o cuando el menor no se encuentre bajo la protección de las mismas.

2.- El Estado deberá establecer o reconocer las instituciones requeridas para el cabal ejercicio de la protección del menor.

3.- Corresponde al Estado coordinar los servicios de protección de menores sostenidos por las otras entidades políticas o administrativas de la Nación y por instituciones privadas o personas particulares, con el objeto de que la asistencia al menor se realice en forma eficaz y planificada y a fin de que no pueda ser desvirtuada de sus finalidades específicas.

4.- Corresponde al Estado autorizar y vigilar el funcionamiento de las instituciones y establecimientos de cualquiera especie que estén dedicados a la protección e asistencia de menores a las que deberá estimular y proteger.

5.- El Estado deberá estimular y promover al bienestar de la familia como el método más indicado para la seguridad moral y material del menor.

IV

DE LOS INSTITUTOS OFICIALES DE PROTECCION DE MENORES

1.- El Estado ejercerá la vigilancia y protección de los menores por medio de un instituto u organismo central, el cual tendrá a su cargo la vigilancia y coordinación de los organismos oficiales y privados dedicados a la madre y al niño y además, el estudio del problema médico-social de éstos. Se considera conveniente la autonomía funcional de dicho instituto central, de conformidad con las exigencias de la organización constitucional de cada país.

2.- En dicho instituto central deberán estar representados los Despachos y demás oficinas gubernamentales y organismos privados que por sus obras de protección a los menores sean acreedores de tal representación.

3.- La creación y atribuciones de los diversos establecimientos de protección de menores, adecuados a las diversas edades y condiciones, deberá obedecer a un plan general formulado conforme a la técnica de la materia por el Instituto Central.

El Instituto Central fundará con sus propios recursos o gestionará de las instituciones públicas o privadas la creación de instituciones, obras y servicios relacionados con la vida, desarrollo y bienestar de los menores.

5.- Los organismos previstos para la defensa de los menores

deberán colaborar directamente con las autoridades encargadas del cumplimiento de las normas reglamentarias del trabajo de menores en forma de obtener su más estricta aplicación y la más severa punición de sus infracciones.

V

DE LAS INSTITUCIONES JURIDICAS DE PROTECCION DE MENORES :

DE LA ADOPCION

1.- La adopción debe facilitarse y simplificarse a objeto de que pueda llegar a desempeñar, entre otros fines, la importante función social de proporcionar hogar a numerosos menores desamparados.

2.- La edad mínima requerida para ser adoptante no debe fijarse en más de treinta años.

3.- Debe permitirse la adopción a las personas casadas aunque tengan hijos habidos en el matrimonio, en los casos en que la adopción no cause serio perjuicio a dichos hijos.

4.- La legislación sobre adopción debe inspirarse principalmente en el interés de los menores.

5.- En todo procedimiento de adopción el Juez deberá ser ampliamente informado por el Servicio Social respectivo acerca de las cualidades personales de los padres carnales y de los peticionarios, sus condiciones de vida, su situación económica y moral, y en general, sobre todas aquellas circunstancias que sirvan para formarse concepto sobre la conveniencia de la adopción.

6.- Se recomienda que antes de autorizarse definitivamente la adopción, se establezca un período de prueba de una duración prudencial durante el cual el adoptado deberá convivir con el adoptante, a fin de que el Juez pueda resolver con mayor certeza sobre la conveniencia o nó de la adopción.

7.- Se considera conveniente que las Autoridades Judiciales competentes para conocer de la adopción, sean las del domicilio del adoptante.

DE LA LEGITIMACION ADOPTIVA

1.- Los menores abandonados o hijos de padres desconocidos podrán ser objeto de una adopción de efectos más amplios que la adopción ordinaria, a fin de que dichos menores adquirieran con respecto a sus adoptantes los mismos derechos que tienen los hijos legítimos con respecto a sus padres. Esta institución podrá denominarse "legitimación adoptiva", y deberá el Código de Menores reglamentar el procedimiento para acordarla, lo cual competirá a los Jueces de Menores.

2.- Se recomienda para la legitimación adoptiva el período provisional de prueba a que se refiere la recomendación 6 del Capítulo V.

DE LA PATRIA POTESTAD

1.- El conocimiento de todos los asuntos de jurisdicción graciosa o contenciosa relativos a la patria potestad o a su ejercicio en cuanto tiene relación con la persona del menor y nó con respecto a sus bienes, debe atribuirse a los Tribunales de Menores.

2.- El Juez de Menores debe estar facultado para atribuir la patria potestad a aquél de los padres naturales que no la tengan por la Ley, cuando considere que así conviene para asegurar mejor formación moral, la instrucción o aún las necesidades materiales del menor.

3.- Igual facultad debe conferirse a dicho magistrado con respecto a los hijos legítimos cuando sus padres estén divorciados o separados legalmente de cuerpos, o separados de hecho; y a los hijos nacidos de matrimonios que se hayan declarado nulos.

4.- El Juez de Menores podrá establecer que el menor sea visitado periódicamente por aquel de sus padres que no tenga la patria potestad sobre él, y también permitir que pase cortas temporadas periódicas a su lado.

- VIII -

DE LOS ALIMENTOS

1.- La acción de alimentos debe facilitarse en cuanto sea posible y hacerla expedita, eficaz y gratuita.

2.- Debe autorizarse a los Fiscales del Ministerio Público, a las autoridades civiles y a funcionarios de asistencia social que se consideren más indicados para ello, a fin de que ejerzan la acción de alimentos en representación de los menores que los requieran. En todo caso podrá procederse de oficio.

3.- La competencia para conocer de esa acción debe darse a los tribunales de menores o a los que desempeñen sus funciones, y a todos los tribunales civiles inferiores, tanto de la jurisdicción donde el menor habite o resida, como de la del domicilio del deudor de los alimentos.

4.- El Juez que conozca del juicio debe estar facultado para fijar alimentos provisionales.

5.- La tramitación del juicio por alimentos deberá ser lo más breve posible y las actuaciones respectivas deberán despacharse con carácter urgente, de preferencia a cualesquiera otros asuntos civiles.

6.- El crédito por alimentos de los hijos menores deberá ser privilegiado.

7.- El incumplimiento de la obligación de pagar pensión alimenticia a los hijos menores, debe considerarse como un delito social, punible con pena de arresto, la cual será más grave cuando se haya incurrido en ocultación de bienes; y se reputará como abandono del hijo, a los demás efectos legales.

8.- Para acreditar la filiación, a los solos efectos de la acción de alimentos, podrá admitirse el testimonio de empleados del servicio social y de otras personas igualmente calificadas. La decisión podrá en todo caso revocarse mediante la presentación de pruebas fehacientes en contrario.

- IX -

DE LA TUTELA DEL ESTADO

1.- El Estado deberá asumir la tutela de los menores en situación irregular que no tengan representante legal conocido.

2.- El Estado será en todo caso el titular de dicha tutela y podrá ejercerla por órgano de los respectivos Institutos, tanto oficiales como particulares debidamente autorizados, en los casos de colocación familiar.

El Estado vigilará el desempeño de la tutela por parte de las personas que la ejercen en su representación.

3.- Si durante la tutela del Estado el representante legal reclamar al menor, deberá abrirse una averiguación ante el Tribunal Judicial de Menores sobre las causas del abandono, y si el Juez de Menores no las estimare excusables, ordenará que el menor continúe bajo la tutela del Estado, mientras a su juicio ello sea beneficioso al menor.-

- X -

DE LA COLOCACION FAMILIAR

1.- La colocación familiar consiste en la entrega de un menor a una familia, con la obligación de alimentarlo, educarlo, vestirlo, darle habitación, prestarle atención médica, vigilarlo, dirigirlo, y en general, asistirlo como si fuere un miembro de ella. Esta institución debe estimularse y perfeccionarse cuanto sea posible, por los grandes beneficios que puede rendir y por las ventajas que generalmente ofrece sobre la colocación institucional.

2.- La colocación familiar podrá ser realizada por el Juez de Menores, o por los funcionarios asistenciales que la Ley determine, y también temporalmente por los padres y guardadores que se encuentran inpositibilitados por causa legítima de tener a su lado a sus hijos o pupilos. Toda colocación familiar temporal hecha

por particulares debe ser notificada de inmediato al Juez de Menores o a los demás funcionarios asistenciales que la Ley determine. Las colocaciones que no hubieron sido notificadas, deberán investigarse y podrán ser revocadas por los mismos magistrados o funcionarios.

3.- Los jueces y demás funcionarios sólo podrán ordenar colocaciones familiares en aquellos hogares que estén evidentemente capacitados desde el punto de vista moral y económico para recibir a menores. Dicha capacitación deberá demostrarse ampliamente mediante investigaciones llevadas a efecto con el mayor esmero.

4.- Las colocaciones familiares deberán estar bajo la atenta vigilancia y frecuente inspección de los servicios sociales dependientes del funcionario o instituto que ordenó la colocación.

5.- Las colocaciones familiares podrán ser remuneradas o no, y deberán efectuarse conforme a una reglamentación completa que dictará el organismo competente.

6.- Se prohibirá que los menores sean sometidos a trabajos que entorpezcan su desarrollo físico, que alteren su salud, o pongan en peligro su integridad corporal. También se prohibirá toda labor que les perjudique en sus facultades mentales o en su formación moral.

DE LA PROTECCION INTELECTUAL, MORAL Y FISICA
DE LOS MENORES

1.- El Estado estará obligado a facilitar cuantos medios puedan contribuir a la formación moral e intelectual del menor, a cuyo efecto fomentará y brindará apoyo y orientación a las actividades recreativas que sean conducentes a este fin (Teatro Infantil, Bibliotecas Juveniles, actividades deportivas, etc.); e impedir que los menores asistan a espectáculos públicos perjudiciales a su formación moral.

2.- Deberá prohibirse que en la publicación de noticias por la prensa, la radio u otro medio semejante, sobre delitos cometidos por menores, o sobre atentados al pudor u otros delitos cometidos contra ellos, se identifique al menor que haya sido autor o víctima de los mismos.

3.- El Código de Menores deberá establecer las normas necesarias para impedir toda actividad recreativa, lectura, asistencia a espectáculos o concurrencia a lugares que puedan resultar perjudiciales para la salud física o moral del menor.

4.- Los libros y publicaciones destinados a la infancia deberán ser revisados por una junta de censura nombrada por las autoridades del ramo. Dicha junta estará integrada en lo posible por personas especializadas en la materia.

5.- Se prohibirá que en las Bibliotecas abiertas al público se permita a los menores la lectura de obras que no sean las indicadas en el número anterior.

6.- Los registros y fichas contentivas de datos sobre la conducta o personalidad de menores permanecerán secretas y sólo podrán comunicarse cuando así lo exija el interés del menor o haya algún otro motivo grave.

7.- Toda información verbal o escrita recibida por cualquier funcionario público o de cualquiera Institución asistencial o de otra especie, relacionada con menores, se considerará de carácter confidencial y deberá permanecer secreta, aplicándosele lo prescrito en la anterior recomendación.

8.- En los servicios sociales para el niño se respetará la religión de éste.

En los casos en que resulte necesario trasladar a un niño a otro hogar, deberá hacerse su colocación en uno de su misma fé religiosa; siempre que ello sea practicable.

9.- A los fines de la protección por el Estado, el Código de

Menores deberá clasificar en períodos la vida del menor, de acuerdo con las necesidades y exigencias de éste y con los medios de protección al alcance de cada Estado.-

- XII -

DE LOS MENORES EN SITUACION IRREGULAR

1º.- El Código determinará las distintas situaciones irregulares en que pueda encontrarse un menor, especificando las que deban calificarse como de abandono material, abandono moral y como de peligro.

2º.- La denuncia del estado de abandono en que vive un menor debe ser obligatoria para todo ciudadano. Dicha denuncia se presentará ante las autoridades de protección de la infancia que exista en la localidad. A falta de ellas, deberá hacerse dicha denuncia ante las autoridades policiales.

3º.- Las autoridades encargadas de la protección y asistencia del niño en situación irregular, al tener conocimiento y haberla comprobado, concurrirán a hacer cesar esa situación, aplicando al menor el régimen adecuado, en su propio hogar, al cual se le procurará integrar, ofreciéndole al mismo la ayuda moral y económica que pudiera requerir. Si esto no fuere conveniente, se ocurrirá a la colocación familiar o a una institución adecuada.

La autoridad competente determinará los casos en que se aplicarán al menor la colocación familiar o la institucional.

4º.- Debe investigarse la responsabilidad que los padres puedan tener en el abandono del menor. Esta responsabilidad no cesa por el hecho de que el menor abandonado haya sido sometido al régimen de protección.

5º.- El Código de Menores deberá contener las disposiciones legales que se consideren necesarias para hacer eficaz la obligación que tiene el Estado de asistir a los hijos de padres desconocidos, y al efecto, establecerá lo siguiente:

- a) La obligación para toda persona que tenga conocimiento de hallarse abandonado un niño incapaz de ser identificado, de informar del hecho al funcionario o institución que deba prestarle auxilio inmediato.
- b) La obligación para determinadas instituciones de recibir a los hijos de padres desconocidos que fueren hallados en el territorio de su jurisdicción y de darles alojamiento y protección a los niños mientras fueron entregados a un guardador; y el procedimiento para la

- entrega al guardador y condiciones que éste deba llenar
- c) La reglamentación de las relaciones civiles entre el hijo de padres desconocidos y su guardador;
 - d) La reglamentación de las actuaciones que deban realizarse para averiguar quiénes son los padres.

-XIII-

DE LOS MENORES DE CONDUCTA ANTISOCIAL

1.- Se considerará como menores de conducta antisocial a aquellos que hayan incurrido en hechos previstos en las leyes penales o que se encuentren en los demás casos que señale el Código de Menores.

2.- Es obligatoria la denuncia de los hechos a que se refiere la recomendación anterior. Dicha denuncia se hará ante las autoridades de protección de la infancia que existan en la localidad. A falta de ellas, deberá presentarse ante las autoridades policiales.

3.- Todo menor de conducta antisocial deberá ser sometido a un período de observación, preferiblemente en un establecimiento destinado a ese fin, y luego al régimen de readaptación que se considere adecuado.

-XIV-

BASES GENERALES SOBRE TRIBUNALES DE MENORES

1.- La jurisdicción especial de menores será ejercida por los Juzgados de Menores, que conocerán en primera instancia de los asuntos que se determinan en la siguiente Recomendación y por las Cortes de Apelación de Menores a quienes competirá el conocimiento de los mismos asuntos en segunda instancia.

2.- Serán de la competencia de los Tribunales de Menores la adopción, la legitimación adoptiva, las cuestiones relativas a la patria potestad, los juicios de alimentos, la colocación familiar, los casos de menores en situaciones irregulares y de menores de conducta antisocial y los de responsabilidad civil de los menores. Conocer de las denuncias que se formulen con relación a hechos que, sin constituir delitos ni faltas específicamente determinados en las leyes penales, puedan causar perjuicio apreciable a un menor, tales como malos tratamientos, castigos exagerados corporales o privativos de libertad, y en general, todo otro hecho que exponga la vida o la salud del menor, debiendo imponer las sanciones que al efecto determine el Código de Menores y ordenar las medidas que

juzgos necesarios para prevenir el daño al menor, o repararlo si ya se ha causado.

También quedarán sometidos a la misma competencia todos aquellos asuntos en que se requiera dictar medidas de carácter judicial para la protección de la persona de un menor.

3.- El Código establecerá los procedimientos necesarios para asegurar que los Tribunales de Menores estén a cargo de personas con especial versación en Derecho de menores y demás materias cuyo conocimiento se estime indispensable.

4.- La magistratura de menores deberá gozar de inmovilidad temporal y tener su escalafón propio, independiente del escalafón de la magistratura ordinaria en lo civil y en lo penal.

5.- Los Tribunales de Menores deberán contar con una asesoría técnica integrada por psico-pedagogos, psiquiatras y por un Servicio Social especializado el cual llevará a efecto las encuestas y averiguaciones que el Juez ordene. Los informes obtenidos deberán hacerse constar en los expedientes, salvo que por motivos graves, el Juez ordene mantenerlos en archivo secreto; y podrán ser tomados en cuenta por éste, al dictar sus decisiones.

6.- Los Consejos o Patronatos de Menores deberán también estar investidos de la atribución de actuar como auxiliares de los Tribunales de Menores para las averiguaciones de cuestiones de hecho por medio de sus servicios sociales.

7.- Los Tribunales de Menores deberán actuar de oficio y con toda la celeridad compatible con la índole de los asuntos de que están conociendo y sin solemnidad procesal. Todas las actuaciones de dicho Tribunal serán gratuitas.

8.- Toda petición, promoción de pruebas o declaración de cualquiera especie que se formule ante un Tribunal de Menores podrá ser presentada en forma verbal, debiéndose en tal caso tomar razón de ella, en resumen o por extenso, a juicio del Tribunal.

9.- Toda persona podrá informar libremente al Juez de Menores acerca de los datos, hechos o documentos que contribuyan al esclarecimiento de la conducta del menor, y presentar de oficio cualesquiera alegatos o memoriales pertinentes al asunto.

- XV -

DE LOS JUZGADOS EN MENORES

1.- Deberán establecerse Tribunales de Menores en el mayor número de circunscripciones o distritos judiciales que sea posible.

2.- En los lugares donde no sea posible establecer dichos Tribunales, se conferirán sus atribuciones a los Tribunales que estén mejor capacitados para desempeñar su función los que aplicarán el procedimiento especial respectivo.

3.- Los Tribunales de Menores de primera instancia deberán ser preferentemente unipersonales.

4.- Corresponde al Juez de Menores mantenerse informado por sí mismo o por los medios que creyere más conveniente de los métodos empleados y de los resultados logrados por las instituciones para readaptación de menores.

5.- Los Jueces de Menores tendrán facultad de imponer administrativamente multas y arrestos como sanción a los particulares que cometan violaciones graves del Código de Menores o a las decisiones del Tribunal.

- XVI -

DEL MINISTERIO PUBLICO DE MENORES

1.- El Ministerio Público de Menores dependerá del Organismo a que se refiere la Recomendación IV. Estará integrado por el Procurador General de Menores y demás representantes ante los Tribunales competentes y tendrá las siguientes atribuciones:

1º.- Ser parte de derecho en todas las causas de los menores.

2º.- Denunciar y promover, como parte de buena fé, el sometimiento a juicio de todos aquellos menores que incurran en infracciones legales sancionadas por las leyes penales.

3º.- Velar porque la seguridad individual del menor no sea menoscabada por decisiones judiciales o por actos de otras autoridades.

4º.- Intentar la revisión de los juicios cuando el tratamiento a que haya sido sometido el menor enjuiciado, no tuviese ya objeto por haberse logrado su readaptación.

5º.- Deducir ante los Tribunales Penales ordinarios las acciones nacidas de hechos delictuosos cometidos contra menores, y especialmente de los delitos contra las buenas costumbres.

6º.- Solicitar ante los Tribunales civiles cualesquiera medidas que considere necesarias para la protección del patrimonio de cualquier menor, cuando a su juicio haya riesgo de que dicho patrimonio se vea menoscabado por evidente mala administración, o corra peligro de ser dila-

pidado por el representante del menor.

7º.-Velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos de la justicia de menores.

- XVII -

DE LAS CORTES DE MENORES DE APELACION
O SEGUNDA INSTANCIA

1. Deberán establecerse Cortes de Menores de apelación o segunda instancia en número suficiente para asegurar el pronto despacho de las causas de que deban conocer en consulta, apelación o segunda instancia.

2. En los lugares donde no sea posible establecer dichos Tribunales, se conferirán sus atribuciones a los tribunales superiores que estén mejor capacitados para desempeñar su función.

- XVIII -

DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS CORTES DE MENORES
DE APELACION O SEGUNDA INSTANCIA

1. Corresponde a dichas Cortes:

- a) Conocer en segundo y último grado de las sentencias y decisiones definitivas e interlocutorias que dicten los Tribunales de Menores, cuando tales decisiones fueren apelables o debieren ser consultadas.
- b) Decidir sobre las cuestiones de competencia que se susciten entre los tribunales de menores de su jurisdicción.
- c) Vigilar el funcionamiento de los tribunales de menores de su jurisdicción, con el fin de procurar la más pronta y eficaz administración de justicia en dichos tribunales.

- XIX -

DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE MENORES EN SITUACION IRREGULAR.-

1. Cuando los menores de dieciocho años se encuentren comprendidos en cualesquiera de las causales enumeradas en las leyes como indiciarias de situaciones irregulares, el Juez, de oficio, por denuncia o a petición de parte interesada, deberá abrir el correspondiente procedimiento, de acuerdo con las siguientes normas:

- a) Comprobará los hechos que demuestren que el menor se en-

cuentra en situación irregular, por todos los medios probatorios que tenga a su alcance, aunque no estén expresamente autorizados por las leyes procesales ordinarias.

- b) Solicitará los datos e informes necesarios para estudiar las condiciones personales del menor y sus antecedentes familiares y sociales.
- c) Determinará el régimen de protección, corrección o tutela que requiera el menor, tomando en consideración las recomendaciones de los Servicios, instituciones o consultores técnicos que hayan emitido dictamen o diagnósticos sobre la personalidad del menor.
- d) La decisión dictada podrá ser revocada o modificada por el Juez en virtud de nuevos recaudos que lo justifiquen

2.- Los padres, representantes, guardadores o el Ministerio Público podrán pedir en cualquier tiempo a la Corte de Menores de apelación la revocatoria de las decisiones declaratorias de situación irregular. De tal solicitud deberá conocer dicha Corte a la mayor brevedad.

3.- La declaración de situación irregular acarrea la suspensión del ejercicio de la patria potestad o de la potestad tutelar sobre el menor que haya sido objeto de aquella. Tal suspensión durará mientras no sea revocada aquella declaración.

- XX -

DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE
MEJORES DE CONDUCTA ANTISOCIAL

1.- Los menores de dieciocho años que incurran en las infracciones legales sancionadas por las leyes penales serán sometidos a un procedimiento destinado a comprobar si el menor es el autor del hecho que se le atribuye y a determinar la conducta antisocial del menor, a objeto de lograr su corrección.

2.- Este procedimiento no deberá tener carácter contencioso ni depender de la intervención de las partes interesadas en los resultados del proceso, por tener como finalidad esencial la reforma y protección del menor y la defensa de la sociedad.

Sin embargo, la persona agraviada por un menor en su persona o en sus bienes podrá, por sí o por medio de sus representantes, pedir al Juez de Menores que inicie el procedimiento a que haya lugar, suministrando libremente toda la información que juzgue

conducente, con el objeto de que se aplique al menor autor del hecho las medidas de reclusión o readaptación establecidas en el Código de Menores.

3.- Las actuaciones serán secretas menos para el Ministerio Público de Menores, los representantes legales del menor y los institutos de protección de menores cuyos funcionarios tengan de algún modo que actuar en el proceso.

4.- Las declaraciones que rinda el menor sobre los hechos que se le atribuyan deben ser hechas con plena libertad sin asistencia de terceros y sin temor de castigo y esperanza de recompensas.

5.- El Juez podrá autorizar toda clase de prueba que contribuya a la formación de una convicción plena y real sobre los hechos atribuidos al menor, y con independencia de las demás reglas establecidas en las leyes procesales ordinarias.

6.- A los menores de conducta antisocial no se les sancionará a privación de libertad como sanción del hecho cometido sino a los fines señalados en la Recomendación 3 del Capítulo XIII.

DE LOS ALIMENTOS

El problema que se contempla y sus causas.- En las actividades donde abundan las uniones extra-matrimoniales y en donde, por consiguiente, es elevado el índice de hijos ilegítimos, se presentan con suma frecuencia los casos en que el padre natural por haberse separado de la mujer con quien vivía, suprime toda la ayuda económica que le venía suministrando y que servía también para el mantenimiento de los hijos comunes, los cuales caen así, forzosamente, en un estado de penuria tal que se convierten en presa fácil del abandono, la mendicidad, el vagabundaje y todos los males que afligen a la niñez desvalida.

Utilidad de las disposiciones legales recomendadas.

No obstante la gravedad del mal, creemos que es susceptible de aliviarse por medio de disposiciones legales que confronten con criterio realista las circunstancias con que suele presentarse. En ese sentido advertimos que no es raro el caso en que el padre remiso tiene medios bastantes para suministrar a su hijo natural la ayuda que éste requiere para satisfacer sus primordiales necesidades de alimentación, e instrucción, y falta solamente el instrumento legal y los organismos competentes que los constriñan a cumplir con las impretermittibles obligaciones que impone la paternidad.

Es cierto que en los Códigos Civiles aparece ampliamente reconocida la obligación de los padres de mantener y educar a sus hijos. Mas esta obligación jurídica no se encuentra, por regla general, respaldada por medidas procesales que le den eficacia, ni de las sanciones que castiguen su incumplimiento con la energía necesaria. El derecho a alimentos, tal como aparece corrientemente consagrado, resulta ser un bien inaccesible para los niños pobres, remontando en la esfera de la teoría jurídica, la cual adolece en este caso de una lamentable inutilidad. De allí la necesidad de completar las disposiciones sustantivas con un procedimiento especial que facilite a los menores hijos ilegítimos el obtener la indispensable pensión de alimentos que esté concebido expresamente para vencer los obstáculos, surgidos de la miseria y el desvalimiento, que suele impedir a sus representantes hasta el pensamiento mismo de intentar una reclamación.

Las normas de tal procedimiento se inspirarán de modo preponderante, por no decir exclusivo, en el interés del menor, y

tondrán su campo de aplicación en los casos de abandono material por parte de los padres u otros ascendientes.

Se justifica la especialidad del procedimiento. La creación de un procedimiento especial queda perfectamente justificado, dentro de la más rigurosa técnica jurídica, en razón de que las reclamaciones a los cuéles se aplicaría, constituyen una categoría de casos que también son bastante especiales, y particularmente dignos de ser contemplados con excepcional interés por el legislador.

No debe equipararse la obligación general de alimentos que pesa sobre todos los parientes cercanos, con la obligación absoluta e incondicional que tienen los padres de levantar a sus hijos, alimentándolos y educándolos. No vacilamos en calificar esta obligación como la más terminante y rigurosa de las de su especie. Fundada en verdaderos axiomas morales y en las más poderosas razones de orden social no se alcanzan cuéles motivos podrían aducirse para exonerar a un padre de la obligación de mantener a su hijo, de filiación probada a no ser la situación muy fuera de lo común, de hallarse también el padre en la más absoluta carencia de medios económicos. Los precedentes razones y el hecho de que la culpable indiferencia de los padres con respecto a sus hijos naturales, es uno de los peores males sociales que aquejan las colectividades de escasa cultura, justifican a todas luces que se incluyan en el Código de Menores, normas especiales de procedimiento en la materia de que tratamos.

Importancia de los juicios de alimentos.— Para destacar la utilidad social de la acción en referencia, basta aducir que ella se encamina a socorrer con medios muy legítimos a innumerables niños de corta edad que padecen las mayores necesidades. Por ello afirmamos que una reglamentación de la acción de alimentos que se encamine a dar a dicha acción la mayor eficacia posible, constituye uno de los pasos de más trascendencia que pueden darse en materia legislativa sobre menores. En cuanto al punto de vista moral, es innegable que la acción de que tratamos viene también a sancionar uno de los delitos sociales que la conciencia pública reprueba con mayor indignación.

La acción de alimentos, medida específica contra el abandono de menores.—

Los anteriores conceptos pueden sintetizarse en la observación de que entre las medidas que pueden tomarse contra el aban-

dono material de menores, es la acción de alimentos una de las más específicas y mayor eficiencia. Esta sola consideración basta para revelar su importancia excepcional.

Propósito de las recomendaciones.- Las recomendaciones formuladas se encaminan a eliminar los obstáculos que, como antes se apuntó, hacen inaccesible o inútil la acción de alimentos para los hijos menores abandonados por sus padres.

I

MEDIDAS PARA FACILITAR EL EJERCICIO

DE LA ACCIÓN.

a) Personas facultadas para intentarla.- Se trata en primer término de facilitar la acción. Para ello se recomienda aumentar el número de personas que pueden intentarla y especialmente, dar facultad a funcionarios públicos, y particularmente a los de Asistencia Social, para que asuman de oficio la representación de los menores, e inclusive, tengan la obligación de instaurar el juicio, en nombre de aquéllos.

La utilidad decisiva del conferimiento de estas atribuciones radica en que por ese medio se contrarresta la pasividad en que suelen permanecer las madres desvalidas, debido a la timidez, ignorancia, desconfianza, u otros motivos derivados de su misma condición social y penuria económica.

b) Tribunales competentes.- Los Tribunales de Menores son por definición, los organismos judiciales competentes para conocer de cualesquiera asuntos relacionados con la protección de menores. Por su organización especial están mejor capacitados que los Tribunales Civiles ordinarios para toda gestión relacionada con problemas sociales de menores, los cuales son naturalmente atendidos en dichos tribunales con mayor diligencia que en los ordinarios, y con eficacia que proporciona su especialización. Por estas mismas razones los Tribunales de menores podrán, mejor que cualquier tribunal civil, acopiar la información necesaria acerca de las circunstancias de orden moral y económico que se requirieron para sentenciar con equidad los juicios de alimentos.

c) Gratuidad del procedimiento.- Otra de las importantes ventajas que tiene el atribuir a los tribunales de Menores exclusivamente el conocimiento de los juicios de alimentos, es la de asegurar su gratuidad, por lo cual la de los juicios de alimentos

no constituiría una excepción. En cambio, en los tribunales ordinarios las actuaciones que causan emolumentos suelen a veces depararse de preferencia a las actuaciones gratuitas, las cuales si resultarían estar de la regla general en esos tribunales.

d) Competencia del tribunal de la residencia del menor.-

El tribunal de la residencia del menor será en la mayoría de los casos el único verdaderamente accesible para el representante de aquél. Recuérdese que el caso más frecuente es el del menor que vive con su madre natural u otro familiar, atado por la necesidad a un trabajo riguroso que no le deja tiempo ni dinero para ocuparse de promover gestiones judiciales en otra localidad.

c) Ampliación de los medios de pruebas.- Ocurre con relativa frecuencia el caso del padre natural, que pudiendo mantener a su hijo o a lo menos ayudar apreciablemente a su crianza, se abstiene de reconocerlo y de confesar por escrito su paternidad, pero en cambio lo hace verbalmente sin ambages, inclusive ante testigos calificados. En casos semejantes debe concederse la acción, siempre que se exijan en los testigos las condiciones necesarias para asegurar su sinceridad. También deben limitarse los efectos de la sentencia que es fundado en testimonios, a la acción de alimentos únicamente; a menos que resultara plenamente aprobada la posesión de estado, pues en ese caso podría darse por demostrada la filiación para cualquier otro efecto legal, si ello es permitido por la legislación civil respectiva.

MEDIDAS PARA DAR A LA ACCION DE ALIMENTOS

LA MAYOR EFICACIA POSIBLE

a) Alimentos provisionales.- Por este medio puede el menor entrar a disfrutar de los alimentos, sin tener que esperar la decisión final del juicio. Este puede prolongarse por causas inevitables, por más que se simplifique el procedimiento.

b) Celeridad del procedimiento.- Se recomienda abreviar lo más posible el procedimiento para el juicio de alimentos, a causa del carácter urgente de la reclamación y porque así lo permite la simplicidad de las cuestiones jurídicas y de hechos que puedan suscitarse. Tal vez sea posible concentrar el juicio en muy pocas audiencias, siguiendo las pautas del procedimiento oral, sin que por ello se menoscabe el derecho de defensa del demandado. Los hechos que éste puede alegar serán generalmente sencillos y fáciles de probar, por lo cual le bastará un plazo breve para hacerlos valer en juicio.

c) Privilegio del crédito por alimentos.- El fundamento moral y la urgencia de las necesidades que la pensión de alimentos satisface, justifica plenamente que sea objeto de un crédito privilegiado. Puede afirmarse sin vacilación que ninguno de los privilegios admitidos generalmente por las legislaciones civiles tiene a su favor razones tan poderosas como las que pueden invocarse a favor del crédito por alimentos de un hijo abandonado.

El privilegio tendría, además, la importante ventaja de prevenir la colisión del demandado con un supuesto acreedor fraguada con la mira de que éste le embargue sus bienes que consistirán comúnmente en su sueldo o salario. Esa maniobra haría nugatoria la demanda. No deben extrañar estos manejos en un sujeto que ha dejado a su hijo en el abandono, poniéndolo en el caso de reclamarle alimentos.

d) Sanción penal del incumplimiento de la obligación de alimentos.- Esta recomendación tiene importantes antecedentes legislativos. La Ley francesa de 7 de Febrero de 1.924, castiga con prisión de tres meses a un año o multa de cien a dos mil francos, a toda persona que haya caído en demora mayor de tres meses del pago de la pensión de alimentos fijada judicialmente. Dicho delito se denomina de abandono de familia. Puede tenerse como cierto que esta sanción penal es la única garantía efectiva del cumplimiento de la obligación alimentaria. La experiencia ha demostrado la inutilidad casi absoluta de los recursos civiles ordinarios, consistentes en medidas de embargo y otras semejantes, debido a la dificultad de descubrir los bienes a los cuales puedan aplicarse y las lentitudes y vericuetos del procedimiento ordinario. Las razones que tuvo el legislador francés pueden aducirse, multiplicadas, en la mayoría de los países americanos.

DE LA PATRIA POTESTAD

Las recomendaciones sobre patria potestad se contraen a las dificultades que debe tener el Juez de Menores para la atribución de la patria potestad, ampliando la que se le reconoció en el Código Civil venezolano de 1.942; a la atribución de reglamentar las relaciones del menor con aquel de sus padres que no ejerce sobre él dicha potestad y a limitar la competencia de los Tribunales de Menores a los asuntos que se refieren a la persona del menor, quedando excluidos los que se relacionan con sus bienes.

La patria potestad ha sido tradicionalmente reglamentada por el legislador civil y no creemos que la protección del menor exija sacar del Código Civil todas las disposiciones referentes a esta institución para trasladarlas al Código de Menores. Por el

contrario, este no sería conveniente, pues entre estas numerosas disposiciones hay muchas que no se encaminan a la protección del menor, sino mas bien a determinar los derechos de los padres, o a otros de carácter exclusivamente patrimonial, las cuales quedarían fuera de lugar en un Código de Menores.

Se atribuye a los Tribunales de Menores la competencia para conocer en asuntos de patria potestad referentes a la persona del menor, excluyéndose lo relativo a sus bienes.

Los asuntos sobre patria potestad que suelen plantearse en los tribunales se refieren, casi sin excepción, a conflictos entre las personas que aspiran a ejercerla, o a la privación de la misma, promovida por algún interesado en asumir la guarda del menor. En todos estos casos se suscitan problemas difíciles de resolver. Para formarse una idea clara de la verdadera situación de hecho, es preciso, generalmente, realizar una minuciosa y paciente averiguación como sólo saben hacerlo las personas especializadas en encuestas de servicio social. La decisión de tales casos obliga muchas veces a resolver cuestiones morales bastante complejas, lo cual también exige un criterio especialmente educado en la apreciación de asuntos de esa índole. Estos motivos de orden práctico han influido de modo preponderante para hacer la recomendación respectiva, y también la consideración de que las disposiciones sobre patria potestad que se refieren a la persona del menor, deben inspirarse principal o exclusivamente en el interés de él, y por consiguiente conviene reservar su aplicación al magistrado judicial que está más llamado a velar por la defensa de ese interés, o sea, el Juez de Menores.

En cambio, se ha preferido dejar a los jueces civiles la competencia para conocer de los asuntos en los cuales el menor tenga un interés puramente económico, pues en ellos, salvo el caso excepcional de la acción de alimentos, el menor es un sujeto de derecho común, sometido a las leyes ordinarias, las cuales tendrán que ser aplicadas de plano por el Juez, cualquiera que sea. No sería de ninguna utilidad la intervención del Juez de Menores en esos casos.

Atribuciones por el Juez de Menores, de la patria potestad sobre los hijos naturales, en ciertos casos.- El Código Civil venezolano, siguiendo la Ley Francesa de 2 de julio de 1.907, atribuye al Juez de Primera Instancia la facultad de conferir el ejercicio de la patria potestad, temporal o permanentemente, a aquél de los padres que no lo tenga por la ley, siempre que así lo exija el interés del menor. En efecto, se ha opinado, con justicia

a nuestro parecer, que dada la diversidad de circunstancias que pueden afectar la situación del hijo natural, no debe haber una norma absoluta, sino dejarse al juez la facultad de conferir la patria potestad a uno u otro de los padres, según lo exija el interés del menor. El Juez podrá apreciar si la solución señalada en la ley es la más conveniente para el menor en el caso de que se trate; y si a su juicio no ocurre así, podrá entonces apartarse de la regla legal, confiriendo al otro padre el ejercicio de la patria potestad. Este sistema, en que se deja al juez la decisión final, no necesita defensa. Es el sistema clásico en muchos países y se lo considera inobjetable desde el punto de la técnica jurídica. Ofrece la ventaja decisiva de ser el único que permite dar soluciones adaptadas a la realidad en cada caso.

La amplitud de la intervención judicial resulta, por otra parte, muy cónsena con la tendencia procesal del derecho de menores, en el cual es el Juez quien tiene la palabra decisiva en todo cuanto afecte la persona del menor. Podría decirse que en este derecho es el juez y no el legislador el que establece las situaciones jurídicas.

La única innovación introducida en la recomendación respectiva, consiste en que se señala al Juez de Menores, en vez del juez civil, como el magistrado autorizado para hacer el conferimiento de la patria potestad sobre los hijos naturales. Las razones para ello son obvias. Si tratara de aplicar mecánicamente un precepto rígido, no importaría cual Juez lo hiciera, puesto que el resultado sería siempre el mismo. Más, en el caso de que tratamos ocurre lo contrario, puesto que el Juez habrá de investigar las circunstancias del caso, y apreciarlas con el criterio que se haya formado acerca de la verdadera conveniencia del menor. Todo ello reclama el auxilio de un personal investigador y la especialización del magistrado, es decir, precisamente los elementos que caracterizan a los Tribunales de Menores.

Atribución de la patria potestad por el Juez de Menores en otros casos comparables al anterior.- La situación de los hijos naturales cuyos padres no viven juntos, tal como sucede en la mayoría de los casos, guarda notoria semejanza con la de los hijos de padres divorciados, o cuyo matrimonio fué anulado, o que estén separados legalmente de cuerpos, o separados de hecho. Todas estas situaciones tienen una característica común: la ausencia de un hogar constituido, dirigido por el padre y por la madre del menor. Es inevitable hacer, pues, una elección. ¿A cuál de los dos padres se confiará la guarda del hijo? En esta disyuntiva difícil, no hay la menor duda de que es el Juez de Menores quien

debe tener la facultad de escoger, mediante una concienzuda averiguación de las condiciones personales de cada uno de los padres y de la situación en que se encuentre. El magistrado, al optar por uno u otro, tendrá como objetivo primordial el asegurar al hijo la mejor educación, el mejor ambiente moral y la satisfacción, en grado suficiente, de sus necesidades materiales.

Facultad conferida al Juez para reglamentar las relaciones entre el menor aquel y sus padres que no ejerza sobre él la patria potestad.- Las leyes civiles siempre reconocen el derecho que tiene cada uno de los padres de comunicarse con su hijo, visitarlo y enterarse de sus condiciones de vida y de la educación que recibe, aún cuando la patria potestad sea ejercida por el otro. La reglamentación de estas relaciones requiere un criterio prudente y conocimiento minucioso de las circunstancias que rodean el caso. Una vez más aseveramos que es el Juez de Menores el funcionario más capacitado para establecer esa reglamentación, siendo indispensable para ello la intervención de un magistrado judicial, puesto que se trata de delimitar la esfera del derecho de cada uno de los ascendientes, atendiendo siempre, antes que todo, al interés del menor, y evitando en lo posible, un conflicto de afectos que podría deformar al espíritu de aquél.

DE LA TUTELA DEL ESTADO

Las recomendaciones de este capítulo se inspiran en el concepto adoptado por el legislador venezolano al establecer en el Código Civil (artículo 318) que el Estado asumirá de hecho la tutela de los menores abandonados y la ejercerá en la forma que determinan leyes especiales.

Este concepto viene a completar, en el terreno jurídico, la obligación de asistencia a los menores que pesa sobre el Estado, sobre las Municipalidades u otras entidades políticas, según la organización asistencial de cada país.

Al establecerse que el Estado es de hecho el tutor de todos los menores abandonados, se caracteriza mejor la obligación de asistencia que pesa sobre aquél, y se destaca la función de guarda y protección sobre los menores por encima de la obligación general de asistir a todos los desvalidos.

La tutela del Estado implica no sólo la obligación de asistencia, sino además la representación legal del menor y el deber de vigilarlo y cuidar de su patrimonio hasta que entre bajo la patria potestad de otro, por ejemplo mediante la adopción o la le-

gitiación adoptiva, o bien quede emancipado por el matrimonio o se haga mayor de edad.

Es claro que todas las atribuciones que van implícitas en la tutela legal del Estado habrán de ser ejercidas por medio de instituciones y funcionarios especiales, entre los cuales cabe señalar en primer término a los Jueces de Menores. Estos tendrán un papel preponderante en el ejercicio de la tutela estatal, desde que el menor tenga edad suficiente para salir de la colocación familiar o institucional y pueda ganarse la vida. Mientras el menor se encuentre colocado en alguna institución oficial o particular, las referidas funciones de tutor podrán ser desempeñadas por el Director del establecimiento, y será conveniente exigir para ciertas decisiones la autorización del Juez de Menores.

COLOCACION FAMILIAR

Se hace imprescindible definir en la ley qué es la colocación familiar y qué relaciones jurídicas comporta. A nuestro parecer es la admisión de un menor por un hogar, con la obligación para éste de alimentar, educar y asistir al menor como si fuera su propio hijo, con o sin remuneración del Estado o de las personas obligadas a satisfacer las necesidades del menor. En efecto, el hogar guardador recibe al menor con un fin primordial prestar al niño las atenciones y cuidados que los padres no pueden o no han querido prestar. Pero por esa misma razón, no se requiere solamente un servicio mecánico y remunerado, sino la satisfacción de ciertas condiciones ambientales y de trato que sólo el hogar puede prestar. El medio en que se ha de desenvolver la personalidad psíquica del menor juega un papel importante en la naturaleza de la colocación familiar y es preciso destacarlo en la ley. Por eso hemos dicho que debe ser tratado por los guardadores como si fuera su propio hijo.

Hemos dividido a la colocación familiar en tres categorías: en custodia, en guarda y remunerada.

En la colocación familiar en custodia el hogar guardador recibe al menor sin remuneración alguna. Esta forma de colocación familiar es la que más se parece a la tutela oficiosa y es la fórmula supletoria de la adopción en los casos en que no se puede realizar por impedimentos legales. Al discutirse el Código francés, Napoleón insistió en la necesidad de establecer esta institución jurídica, y al rebatir a los juristas que sostenían al menoscabo de los derechos de los padres, dijo: "Los hombres tienen los sentimientos que se les inculcan". Y en honra-

je a esa acertada expresión, de Napoleón, se hace necesario que la ley diga qué anexos jurídicos ligan al menor y a las personas que sin fines de lucro se han hecho cargo de él y lo han formado con cariño paternal. Podríamos acoger las relaciones atribuidas por el Código Civil de 1922, pero la nueva tendencia del Estado a asumir la tutela de los menores abandonados, impide que se le dé al guardador la condición de tutor. A nuestro parecer se podría disponer que el Estado asumiera la tutela del menor y la ejerciera por órgano del guardador, sin perjuicio del control y vigilancia del Consejo Venezolano del Niño.

A fin de garantizar la estabilidad de relaciones entre el menor y su guardador, conviene que el menor no sea alojado de aquél sino en los casos en que determine el Consejo Venezolano del Niño, y siempre que aparezca evidente que dicha medida redundará en beneficio del menor. Si durante la colocación familiar del menor aparecieren los padres, legítimos o naturales, reclamando la tenencia del menor, el Consejo Venezolano del Niño, previo detallado estudio de las condiciones de los reclamantes, podría o no atender a dicha reclamación, de acuerdo con el beneficio que pudiera reportar al menor.

Es justo, por otra parte, que el guardador tenga derecho al reembolso de los gastos de crianza y educación que le haya causado el menor, en los casos en que los padres recabaren su guarda y le fuere acordada por el Consejo Venezolano del Niño. Este determinará en todo caso el monto de dichos gastos.

Como en la colocación familiar en custodia la razón determinante es el deseo de los guardadores de tener un niño en el hogar, proponemos se le garantice esa guarda hasta el cumplimiento de la mayoría del menor, y al efecto que el guardador, salvo decisión razonable del Consejo Venezolano del Niño, conserve al menor a su cuidado hasta que cumpla la mayor edad.

En esta forma creemos que se establece una institución que contribuirá a estimular a los hogares a recibir menores en custodia y prestará mayores beneficios a la infancia.

La colocación familiar en guarda tiene una finalidad y un sentido completamente distinto a la colocación familiar en custodia. Se usa solamente con relación a mayores de catorce años y tiene como núcleo la prestación de servicios por el menor mediante remuneración del guardador.

Aquí, no obstante que se omite toda referencia sobre el tratamiento del menor, se sobrentiende que esa prestación de servicios no ha de ser una relación de trabajo, sino una forma de educación por el trabajo que el hogar guardador emplea en bene-

ficio del menor. A nuestro parecer, el Consejo Venezolano del Niño no debería aplicar esta clase de colocación familiar sino en determinados casos, ya que la forma más adecuada de efectuar la educación por el trabajo consiste en el internado del menor en los institutos del Estado. Pero si se presentase el caso de que los representantes legales, por propia iniciativa, practicaran dicha colocación, el Consejo debe de inmediato asumir sus funciones de control y vigilancia para impedir que tal colocación se convierta en explotación contra los propios intereses del menor.

La colocación familiar remunerada consiste en la guarda del menor mediante una paga convenida entre los representantes legales del menor o el Consejo Venezolano del Niño y los guardadores. No debe aparecer como pagador únicamente el Consejo Venezolano del Niño, pero a nuestro parecer, hay que hacer extensiva la disposición hasta los representantes legales, en vista de que en infinidad de casos, los padres se ven obligados a colocar a sus hijos menores de dieciocho años bajo la guarda de personas extrañas por razones atinentes a su educación o a su salud. En efecto, los padres envían a sus hijos casa de familias amigas a objeto de que asistan a dichas instituciones, mediante remuneración, y tal relación está ausente de regulación. Por tales motivos es que hemos establecido dicha extensión.

Es muy importante que las personas que reciban niños en colocación familiar, sean debidamente estudiadas desde el punto de vista higiénico, social y psicológico por el Consejo Venezolano del Niño, quien dictaminará en cada caso sobre las condiciones de los presuntos padres protectores y la conveniencia de la colocación. A objeto de evitar que esto no se cumpla en aquellas localidades donde no existan seccionales del Consejo Venezolano del Niño, proponemos que se autorice a las autoridades sanitarias de dicha localidad para que decidan sobre la conveniencia de la colocación.

Nos parece que los organismos más indicados para decidir la colocación familiar de los menores abandonados y de conducta antisocial son el Consejo del Niño y el Tribunal de Menores. El primero de dichos organismos dictará las normas que regulen las relaciones entre él y las personas dispuestas a recibir niños en colocación familiar, correspondiendo a dicho organismo la vigilancia de esas colocaciones y la fijación de los emolumentos que percibirán los guardadores o lo que reciba el niño por un trabajo.

DE LA PROTECCION INTELECTUAL Y MORAL DE LOS MENORES

En consideración a la preponderante influencia que ejercen los factores exógenos en la personalidad del menor, el Estado debe tomar medidas especiales destinadas a impedir que el medio social perturbe el normal proceso formativo de aquél.- El rápido desarrollo de los medios de divulgación hace que una serie de conocimientos e informaciones sean adquiridos por las personas, sin discriminación de cultura ni de edad, y por ello se hace necesario que se tomen ciertas medidas restrictivas de la libertad de pensamiento a objeto de evitar que ideas, prácticas o costumbres malsanas se apoderen de la mentalidad infantil y desvíen la orientación conveniente.

El estudio que efectúen sobre la conducta o personalidad de los menores los organismos oficiales, deberá ser lo más completo posible, y ha de investigarse exhaustivamente todo cuanto pueda influir en la correcta solución del problema que se contempla.- No deberán cerrarse a los ojos de los funcionarios encargados de practicar dichas pesquisas los más profundos secretos que giran en torno a la vida del menor, pero tal revelación ha de estar correspondida por el más absoluto silencio de parte de aquellas personas a quienes se ha permitido su conocimiento. Por estar esas informaciones, en la mayoría de los casos, relacionadas con el buen nombre y con la futura actuación social del menor, su conocimiento sólo puede ser permitido en tanto en cuanto pueda ser de alguna utilidad para su educación, curación o corrección, o para cualquier otro cometido encaminado a su protección. Solamente en los casos en que el interés del mismo menor o algún motivo grave así lo aconsejen, se podrá permitir el conocimiento de dichas informaciones o pesquisas a las personas que no han intervenido en la averiguación en que se obtuvieron. Por los mismos motivos, los registros y fichas contentivas de esos datos deben permanecer secretos, salvo en los casos antes dichos.

Es indiscutible la fuerza de la imitación en las acciones realizadas por los menores. Por no estar aún bien desarrollada la inteligencia y la voluntad no haber logrado el completo control sobre lo que se comprende y se quiere, el niño se ve a menudo impulsado a realizar todo aquello que oye y ve. Los episodios de audacia y aventura que el cinematógrafo les exhibe; las noticias sensacionales que el periódico les revela y los relatos folletinescos que la radio les suministra, son, en muchas ocasiones, las ventanas que les abre el mundo a su vida interior. Si en el hogar

o en la escuela no se contraponen sanas orientaciones a las desviadas que le pueden proporcionar los medios modernos de información, puede peligrar la personalidad del menor. Por tal razón creemos que que el Estado, en función preventiva, debe establecer ciertas clases de prohibiciones y restricciones encaminadas a la protección intelectual y moral de los menores.

En todas las grandes capitales la prensa diaria, en el deseo de proporcionar la más completa información, dice a su público todas las palpitaciones y sucesos que puedan despertar interés. Los menores, como actores de la sociedad en que viven, también son objeto de las noticias periodísticas, y de tarde en tarde, la crónica roja hace mención de sus acciones antisociales. A pesar del respeto que nos merece la libertad de información como aspecto que es de la libertad de pensamiento, justificamos que se prohíba, en beneficio de la infancia, la publicación de todas aquellas noticias que puedan afectar la buena reputación del menor. Y muy especialmente todas aquellas relacionadas con los delitos cometidos por menores o con atentados al pudor cometidos contra ellos. Pero para no pecar de rigoristas, nos hemos contentado con recomendar la no identificación de la persona del menor en los casos en que se diere publicidad a tales hechos, tal restricción debe extenderse también a la radio y a todo otro medio de publicidad.

En cuanto a los espectáculos públicos la vigilancia del Estado no ha de ser menos estricta. El cinematógrafo, orientado por finalidades cromatísticas, ha prescindido en buen número de casos de la función educadora para centrar su atención en vicios y perturbaciones gratos al super yo. Los actos de violencia, la audacia desenfrenada, el gesto galante e inútil, seducen mucho más a la mente del niño que las acciones constructivas. La simpatía que el público siente por las personas que en la pantalla actúan, hacen que el menor aspire hacer realidad lo que ha visto, y por elb todos hemos observado en ciudades y pueblos las célebres pandillas infantiles, remodo fiel de las del cine. Creemos en la necesidad de clasificar las producciones cinematográficas a objeto de determinar cuáles deben ser aptas para menores, y prohibir la entrada de éstos a la exhibición de aquellas que sean contrarias a la moral. Así como también hacer obligatoria la publicación de la clasificación en que haya sido incluida la película. Entendiendo el cinematógrafo en función educativa, se debe prohibir la entrada de menores de catorce años a espectáculos nocturnos, aun en aquellos casos en que el espectáculo esté clasificado entre los

que sean aptos para menores. Tal prohibición, esté encaminada más a librar al menor de las escenas poco constructivas de la vida nocturna que del espectáculo cuya asistencia le está vedada. Los mismos argumentos aplicados al cinematógrafo son aplicables al teatro, al circo y a todos los otros espectáculos públicos.

Respecto a las obras destinadas a la lectura infantil, han de ser minuciosamente revisadas por juntas destinadas al efecto. Por tener las ediciones para uso infantil un doble fin: cultural y comercial, en algunos casos se puede llegar hasta a criticar el primero por el segundo, desnaturalizando así la propia naturaleza de las publicaciones infantiles. Tal revisión debe ser más rígida en las bibliotecas infantiles, a objeto de impedir que puedan ser suministrada en ellas, obras, que lejos de contribuir al desarrollo de la personalidad del menor, lo que hacen es facilitar nocivas desviaciones en lo intelectual y en lo moral. En cuanto a las obras no destinadas a menores, debieran ser vedadas a éstos, y en especial aquellas que en forma manifiesta son gérmenes de inmoralidad y perversión.

MENORES ABANDONADOS.

Consideraciones previas.

1.- El título que encabeza este trabajo comprenderá también el estudio del menor delincuente, el cual, con muy pocas excepciones, es un abandonado moral o material. En la parte adjetiva, procedimental, del Código de Menores, conviene establecer una separación entre menores abandonados y delincuentes, pues las medidas y el procedimiento que serían recomendables para los primeros no se adaptarían a menudo para los segundos y viceversa, ya que esas medidas se aplican tomando en cuenta la psicología, el ambiente, la naturaleza de los trastornos de conducta, la edad, etc., que varían de unos menores a otros. Pero la parte sustantiva del Código debería en unificar en un mismo estudio o articulado al menor abandono y al delincuente, y ello fundándose en consideraciones etiológicas y telcológicas.

En efecto, el abandono y la delincuencia infantiles, como todos saben, son el resultado de las mismas causas económico-sociales; bajo nivel de vida y desintegración familiar. Un menor abandonado perteneciente a las clases pudientes es extraordinariamente raro y los menores delincuentes se reclutan casi siempre entre los sectores pobres de la población. No negamos que hay menores que ~~sin~~ abandonados incurrir en hechos delictuosos inducidos por factores psicopáticos, pero, repetimos, se trata de casos muy aislados.

Por otra parte, la finalidad que persigue esa parte sustantiva del Código es también una misma: el tratamiento y la readaptación del menor, ya sea abandonado o delincuente. En este punto, el Derecho de Menores es preciso y no admite discriminaciones entre una y otra clase de menores.

2.- Un Código de Menores ¿debe limitar su acción única y exclusivamente al menor abandonado o debe extenderse también hasta la familia?. Contemplaría las causas del abandono, ejerciendo así una acción preventiva, o se contentaría únicamente con remediar los efectos, realizando de este modo una acción paliativa, enmendativa?. El Código de Menores, por definición tiene como único objeto la persona y los intereses del menor, y podría pensarse a primera vista que su ingerencia en la familia está fuera de sus atribuciones. Sin embargo, el menor abandonado no es una entidad aislada, sino que forma parte de un grupo social, de una familia a cuya constitución económica y moral está íntimamente ligado. Pretender que se resuelva la situación del menor abandonado haciendo caso omiso de la familia

es una quimera, pues la causa del abandono reside generalmente en la familia. El Código de Menores, pues, debe referirse especialmente al fomento del bienestar familiar como medio para prevenir el abandono, lo cual no quiere decir que entre de lleno a reglamentar las medidas destinadas al incremento de ese bienestar, tales como subsidios familiares, primas a la natalidad, primas de abandono, impuestos de soltería, etc., sino que se limitaría sólo a prevenirlas, dejando a otras leyes el cuidado de su desarrollo.

Causas del abandono.

El conocimiento de las causas del mal nos pondrá en condiciones de estudiar los medios más apropiados para combatirlo. Estas causas no tienen como consecuencia sólo el abandono y la delincuencia, sino también un gran número de otros males, como la prostitución, la mendicidad, el desempleo, el analfabetismo, las enfermedades, etc. Quien las ataca, ataca a un tiempo mismo muchos flagelos. Al levantar, por ejemplo, el nivel económico, moral y cultural de vida del pueblo, no se lucha únicamente contra el abandono de menores, sino también contra el analfabetismo, que es un problema de educación; contra la insalubridad, contra la mortalidad infantil, etc. Las causas principales del abandono en Venezuela se relacionan por una parte con las condiciones económicas en que viven ciertos sectores de la población; por la otra con factores culturales y sociales y, finalmente, con factores psíquicos. Observemos, antes de exponer esas causas, que el abandono y la delincuencia se observan casi exclusivamente en las capas pobres y miserables de la población.

1° Causas Económicas.- En aquellos pueblos cuya población tiene un alto "standard" de vida, es mucho más reducido el número de niños abandonados que en los países cuya población tiene un bajo nivel de vida. Una de las conclusiones más evidentes que se imponen cuando se trata de solucionar el problema del abandono, consiste precisamente en lograr un alza en el nivel de vida del pueblo, en establecer medidas que contribuyan, directa o indirectamente, al aumento del bienestar familiar. En el año de 1945, una comisión oficial practicó una encuesta sobre las condiciones de vida de las familias de Caracas, y estudió durante los meses de junio y julio de ese año, 1307 familias de la clase obrera y 1060 de la clase media. He aquí algunos de los resultados, sólo para familias obreras:

Promedio de ingreso mensual por familia obrera Es 399,50

Gasto mensual por familia obrera....." Es 448,30

Como se ve, en estos hogares los ingresos no cubren los gastos y hay un déficit de cuarenta y nueve bolívares (Es 49,00) mensuales aproximadamente. Dichas familias ni siquiera viven al día.

Las de la clase media, en cambio, según la encuesta, viven justamente al día. "El gasto absoluto (por familia y por unidad de consumo) en alimentación es insuficiente para abastecerse de los alimentos más indispensables que exige una buena nutrición" "Para lograr un mayor y mejor rendimiento de los gastos, conservando la misma distribución porcentual, sería preciso llevar a cabo, una política de mejoramiento de salarios y sueldos, siempre que se mantuviesen estabilizados los precios actuales; de esta manera aumentaría el gasto en cada uno de los capítulos, y por consiguiente, se conseguiría una mejor alimentación, una mejor vivienda y una mejor calidad de vestidos" (Revista de Hacienda, marzo de 1946). Más adelante, en el mismo trabajo, propone también la comisión que a falta de aumento en los salarios se abarate la vida, pues "de este modo, con la misma cantidad asignada a los capítulos de gastos, se obtendría un mejoramiento efectivo de la alimentación, de la vivienda y del vestido".

Es de presumir que la encuesta estudió familias más o menos integradas, completas, al frente de las cuales hay un padre que asume las obligaciones del hogar. Ahora bien, ¿qué pensar del nivel de vida de esas otras familias de la clase pobre., abandonadas por el padre, lo que sucede tan a menudo? Los niños de estas familias o no han conocido a sus padres o fueron abandonados por ellos. Muy a menudo, los servicios sociales entran en contacto con madres a quienes abandonaron sus compañeros y las cuales carecen enteramente de medios para alimentar a sus hijos. Es en este sector donde el abandono hace sus mayores estragos.

¿Cómo se produce el abandono en estas circunstancias? ¿Alcanza la misma intensidad en el tipo de familias obreras con padres que en el que carecen de él? ¿Puede afirmarse que se produce el abandono en el seno de una familia obrera del tipo estudiado en la encuesta? Difícil sería responder a estas preguntas. Lo más probable es que en un grupo familiar obrero sometido a la autoridad y bajo la protección económica del padre, aunque los ingresos de éste alcanzan apenas para los gastos familiares, no se cause el abandono de los hijos, o, si se produce, es en proporciones muy limitadas y en circunstancias anormales: padre ebrio o cruel con los hijos. De donde sí seguramente brota el abandono es de esa clase de familias económicamente deshechas por el abandono o ausencia del padre, familias

por la madre y los hijos naturales que provienen, muy a menudo, de padres distintos, al menos en nuestro medio. La remuneración que la madre obtiene por sus trabajos es insuficiente para la manutención de los hijos; si, para poderlos alimentar necesita trabajar en la calle, tendrá forzosamente que dejarlos en casa, sin o con muy poco cuidado. La experiencia de la consulta de asistencia jurídica del Consejo Venezolano del Niño demuestra que más de un 40% de los casos que se presentaban a dicha consulta se relacionaban con pensiones de alimentos que madres abandonadas por sus esposos o compañeros reclamaban para sus hijos. En la mayoría de los casos se trataba de madres naturales, las cuales, en la situación en que se encuentran, no pueden proporcionar a sus hijos lo necesario para la subsistencia, teniendo entonces el niño que salir a la calle, donde procurará obtener lo que sus padres no han podido suministrarle. La ausencia de una autoridad paternal, unida a las condiciones precarias del hogar, y a la vida que lleva la propia madre, constituirían los primeros pasos en el camino del abandono. Con el tiempo, la vida de la calle le ofrecerá más atractivos al niño que la de su propio hogar, donde nada le divierte, y poco a poco se acostumbrará a pasar su vida fuera de la casa, hasta alejarse de ella totalmente. No siempre, claro está, se reproducirá este cuadro, y el abandono revestirá entonces otras formas. La madre por ejemplo, en vez de trabajar, saldrá a la calle con sus hijos y se dedicará a la mendicidad; o bien, en vista de la carga que aquellos representan para ella, los confiará a una tercera persona, en cuyo hogar no podrá adaptarse el menor, bien porque se le maltrate, buscando entonces una evasión a aquel género de vida. Sea cual fuere el modo de producirse el abandono, lo que importa retener es esta conclusión: que la incompetencia económica del hogar para la manutención de los hijos o, en otros términos, la extrema pobreza y la miseria, son causas fundamentales de abandono.

2º Nivel cultural.- El analfabetismo y la ignorancia también engendran abandono. Abandono y bajo nivel cultural son términos estrechamente ligados. Los niños salidos de medios analfabetos son más proclives al abandono que aquellos cuyos padres poseen un nivel cultural más o menos mediano. Es muy posible que índice cultural y abandono estén entre sí en una relación inversa. Los países cuyos habitantes tengan un más elevado índice de cultura, son los que deben contar con menos niños abandonados. En efecto, el grado de instrucción, el nivel cultural de una persona, tiene una gran influencia sobre su capacidad productiva y adquisitiva. Un obrero calificado ganará mejo-

res salarios que otro que no lo sea. La persona culta está mejor armada para la lucha por la existencia que la persona ignora. Es cierto que hay analfabetos que han hecho fortuna, y hombres de grandes conocimientos que no tienen con qué comprarse un vestido, pero éstas son excepciones. Lo frecuente es que un analfabeto esté sujeto a no rebasar el nivel de un pequeño salario y que sus oportunidades de trabajo sean mucho más reducidas que las de las personas alfabetas.

Por otra parte, la educación que se ha recibido en el hogar y en la escuela, y el trato con los libros desarrolla en el hombre el sentido de la responsabilidad ciudadana y familiar. El sentimiento de las obligaciones que nos corresponden como miembros de una colectividad y de una familia, son en su mayor parte el fruto de la educación que se nos ha inculcado en el hogar y en la escuela. Un hombre a quien se ha formado desde temprana edad este sentido de responsabilidad, difícilmente incurrirá en el abandono de su familia. Sin embargo, guárdemonos de generalizar en este terreno. Se da el caso de hombres sin instrucción alguna con un sentido de responsabilidad más desarrollado que el de personas doctas y cruditas.

Uniones de hecho. Filiación natural. La filiación natural ejerce una influencia considerable en la gé-

nesis del abandono. La mayor parte de los niños abandonados, al menos entre nosotros, proviene de uniones ilegítimas.

Entre los menores abandonados hay que distinguir aquellos que provienen de uniones accidentales, ocasionales, es decir, de una aventura pasajera, en la que no hubo propiamente hablando una convivencia más o menos larga entre los padres, y los que provienen de uniones también de hecho, pero cuyos padres han convivido en un mismo hogar por un tiempo más o menos largo. El primer caso será el de una muchacha seducida que tuvo amores clandestinos, y el segundo caso sería el de la concubina. Tanto una situación como la otra engendran abandono.

La familia fundada en el concubinato tiene un carácter transitorio e inestable. La actitud, la mentalidad del hombre que funda una familia ilegítima, difiere sustancialmente de la mentalidad del que quiere llegar a ella mediante el matrimonio.

Quizás en el primer caso se desea disfrutar de una mujer antes que de una familia; en el segundo se busca una familia, con los atractivos que ésta encierra, antes que una mujer: vida íntima en el hogar, hijos, aspiración a perpetuarse. Las familias de hecho llevan implícito un elemento inestable y quebradizo que afecta profundamente su constitución misma y se refleja, tarde o temprano, sobre

la suerte de los hijos. En esta clase de uniones, una vez que la mujer, agotada y marchita por el trabajo y la maternidad, cosa de atraer físicamente al hombre, empieza a desmoronarse el edificio, y el abandono no tarda en sobrevenir.

Desintegrado el hogar por la ausencia del padre, pesa entonces sobre los hijos una situación incierta. Como no existe en la familia ese elemento de unificación y garantía económica que representa el padre, le quedan entonces a la madre, para subsistir con los hijos, varios caminos: o unirse a otro compañero que la rescate de la miseria, o trabajar en la calle ganando un pequeño salario. Ya sabemos cuán débil es el primer recurso y cuán insuficiente el segundo. Se puede afirmar, en vista de las consideraciones precedentes, que el hijo engendrado en uniones ocasionales e irregulares está fuertemente amenazado por el abandono.

Factores psíquicos.- Suele darse también el caso, aunque en menor escala, de niños que abandonan el hogar debido a una desadaptación familiar. Se trata, con frecuencia, de menores que no toleran al compañero de la madre, con el que guardan relaciones de permanente hostilidad, de niños cuya psiquis ha sido intensamente afectada por la unión de la madre con un extraño. Para muchos de ellos la vida en el hogar resulta difícil con un padrastro que los humilla. De ellos se apodera una necesidad de evasión que puede terminar con el abandono del hogar.

Creemos haber enfocado así las principales causas del abandono de menores. En muchos casos, una sola de estas causas no será suficiente para explicar el abandono; y será necesario que se produzcan varias de ellas a un mismo tiempo para que surja el fenómeno. Conociendo las raíces del mal, resulta más fácil prescribir el remedio; y es lo que vamos a intentar, sin pretender que lo que digamos sea en modo alguno definitivo.

La lucha contra el abandono y la delincuencia infantil.-

La lucha contra el abandono y la delincuencia de menores reviste un doble aspecto. Por un lado es preventivo; por el otro asistencial o, si se prefiere, institucional. Es preventivo en cuanto trata de combatir las causas mismas del mal: miseria, ignorancia, ilegitimidad, para evitar que se produzca el abandono. Es institucional en cuanto procura combatir el mal ya producido menores abandonados-sacándolos de la situación en que se encuentran y dándoles la debida protección. En el primer caso, en el preventivo, se busca por todos los medios posibles, realizar el bienestar moral, cultu-

ral y material de la familia, mediante medidas adecuadas; en el segundo, se crean establecimientos para proteger a los menores abandonados. Ambas actividades se complementan, deben realizarse simultáneamente, y sería un grave error tratar de resolver el problema mediante el empleo de una sola de ellas. En efecto, los establecimientos solos, por numerosos que sean, serían insuficientes y no atacarían la raíz del problema. Supongamos por un momento que un gobierno estableciese en todo el país un gran número de instituciones y recogiese en ellas a todos los menores que se encontrasen en estado de abandono, figurándose ingenuamente que así se resolvería el problema. Pues no pasaría mucho tiempo sin que nuevos niños en estado de abandono pulularan por las calles, por haber dejado intactas las causas del mal. Se aplicó solamente un remedio superficial que ninguna repercusión profunda podía tener. El abandono es un síntoma, el resultado de un hondo malestar social que se manifiesta principalmente en el seno de las familias de las clases más necesitadas. Para que toda acción contra él resulte eficaz, debe ser preventiva y dirigirse a su corazón mismo.

Pero, apresurémonos a añadir que tampoco son suficientes las puras medidas preventivas si no van acompañadas de medidas institucionales. ¿De qué sirve, en efecto, dictar providencias en pro del bienestar de la familia, si nada hacemos con los numerosos niños abandonados que hay en la ciudad y en el campo? Esos niños exigen una atención inmediata de nuestra parte, atención que sólo puede suministrárseles en instituciones especiales. En su vida callejera han contraído hábitos antisociales que sólo una reeducación bien orientada en instituciones puede desterrar. Es lo más lógico, pues, que mientras por una parte se propende al bienestar de la familia campesina y obrera, por la otra se asista en instituciones a la niñez abandonada y delincuente.

Medidas preventivas del abandono y de la delincuencia. No nos referimos en detalle a

las medidas que hasta aquí hemos elogiado para alcanzar el bienestar de la familia. Sólo nos limitaremos a iniciarlas o a comentarlas ligeramente, pues por una parte son suficientemente conocidas, y por la otra no es finalidad de este trabajo desarrollarlas en detalle. Las principales de estas medidas son de carácter económico. En efecto, si una de las causas del abandono, como arriba dijimos, es el bajo nivel de vida de la familia, es lógico entonces que se levante ese nivel lo más posible para prevenir el mal. El abaratamiento de la vida es una de las medidas concretas que con-

tribuyen al fomento del bienestar familiar. Otro tanto puede decirse del aumento de los salarios para las clases más necesitadas. A su lado, conviene mencionar los subsidios a la familia, el Seguro Social, las primas a la natalidad, la buena vivienda, las curules directa o indirectamente, previenen el abandono.

Alfabetización y culturización. Una campaña intensa, racional y constante contra el bajo grado de instrucción o contra el analfabetismo de las masas, produciría con el tiempo los cambios más favorables. Sus primeros resultados serían una mejor capacitación para la vida y un cambio en la mentalidad y en las costumbres. Entre las medidas preventivas del abandono habría que poner en destacado lugar a la escuela. Nunca se elogiará suficientemente el papel de éstas, así como todos los esfuerzos que se hagan para multiplicarlas.

Regularización y estabilización de la familia. Contra las uniones de hecho, contra la ilegitimidad, tan responsables del abandono del niño, sólo queda un recurso: la educación. Una campaña sostenida de publicidad en los sectores que más lo necesiten, a través de la prensa, la radio, conferencias y folletos, y sobre todo, a través de la escuela, que es el órgano más apropiado para desarrollar el sentido de responsabilidad y para ir produciendo un cambio en los hábitos y en la mentalidad de la población. Utilizar todos los medios posibles para que se conserven la integridad y la estabilidad de la familia, pues lo que diariamente enseña la experiencia es que el abandono se produce cuando la familia se desintegra, moral y económicamente. Imponer sanciones penales a los padres que resulten culpables del abandono de familia y no permanecer indiferentes, desde el punto de vista penal, ante semejante abandono. Estas recomendaciones exigen una pronta realización.

Medidas institucionales.

Estas medidas constituyen el complemento de la acción preventiva. El niño que se halla en estado de abandono debe ser llevado a un establecimiento donde se le proteja y eduque, no sin antes tratar de que se le reincorpore al seno de la familia, si ésta existe o si es moralmente competente para recibirlo. Conocidos son de todos los institutos o establecimientos de protección a la infancia. Aquí nos contentaremos con enunciarlos. Esos establecimientos están previstos y contenidos de acuerdo con la edad y los trastornos de conducta de los menores. Forman una vasta red que se

extiende desde el período prenatal hasta la adolescencia.

Los principales de ellos son: Los centros prenatales, las maternidades, las casas postnatales, refugios de embarazadas, casas-cunas, jardines de infancia, colocaciones familiares, casas-hogares, institutos de reeducación y de readaptación, internados rurales, etc. etc. Estos establecimientos prestan una gran utilidad desde el punto de vista de la asistencia del menor, y su incremento es de lo más aconsejable para combatir el abandono.

TRIBUNALES DE MENORES

Origen.— La aparición de los Tribunales de Menores es un hecho que se remonta hacia fines del siglo pasado. Los Estados Unidos de América fue el primer país que instituyera Tribunales para Menores con el nombre de Cortes Juveniles. Su éxito fué rápido. A los diez años de haberse instituido el primer Tribunal en Norte América, treinta Estados los habían adoptado. No tardaron en extenderse a los países anglosajones: Canadá, Australia, Nueva Zelandia. En Inglaterra funcionaron por primera vez en 1905. En la actualidad, todos los países civilizados tienen Tribunales de Menores. La institución, lejos de sufrir mengua, gana más prestigio cada día. En Venezuela, el primer Tribunal de Menores fué creado en el año 1939.

El aumento de la criminalidad juvenil en nuestro tiempo y la necesidad de un medio eficaz para combatirla, explican históricamente la aparición de los Tribunales de Menores. Las condiciones de la vida actual, los centros densamente poblados, el vicio y la miseria de las grandes ciudades han contribuido poderosamente a un aumento de la delincuencia infantil. Se comprendió a un mismo tiempo que los delitos cometidos por menores no debían pertenecer a la jurisdicción ordinaria; que el menor delincuente no debía comparecer con el adulto ante un mismo Juez. Por razón de su edad y de su inexperiencia, ese menor era digno de que se le considerase de un modo especial. La actitud de la sociedad ante el menor delincuente, es distinta a la que asume ante el adulto delincuente. Contra el hecho de este último, reacciona airada y tiene un movimiento de defensa; en cambio, contra el hecho del primero adopta una actitud más comprensiva y tiene un movimiento de protección, dándose cuenta de que es más útil reeducar al menor que castigarlo y que en definitiva ella gana más con esta última medida que con la primera. El menor sometido junto con adultos a la jurisdicción penal ordinaria, la cual le impondría medidas punitivas, lejos de corregirse, se pervierte más. Es lo que ha demostrado la experiencia.

Admitida la necesidad del Tribunal de Menores, se pregunta si debe establecerse en escala nacional o solamente debe existir en aquellas ciudades que por su extensa población, por la tenencia de establecimientos auxiliares a los Juzgados de Menores y por la presencia en ellas de personas capacitadas para desempeñar el cargo, aseguran que el Juzgado pueda actuar con todos los elementos científicos requeridos. En América se han dado diferentes soluciones. En la República Oriental del Uruguay se ha creado en el Depart-

tanento de Montevideo. En los otros departamentos ha asumido sus funciones el Juez Letrado de mayor jerarquía. En el Proyecto de Código de Menores peruano de 1939, se prevé la creación de un Juez de Menores en la Capital de la República y en las Capitales de Departamentos y provincias donde fuere necesario. En Brasil existen en el Distrito Federal y en algunas de las principales ciudades. En Argentina, en la ciudad de Buenos Aires, está la jurisdicción de menores a cargo de uno de los Jueces correccionales de la Capital. En Venezuela existe el Juzgado de Menores de la Capital y se faculta al Ejecutivo Federal para crear los Juzgados de Menores en los lugares de la República en que considere conveniente, asignándole en cada caso a esos Tribunales, la jurisdicción que le corresponda por razón del Territorio, abarcando uno o varios Estados. El establecimiento de los Juzgados de Menores en escala nacional, depende de la concepción que se tenga del Tribunal de Menores. Un hecho que nos revela la vida cotidiana, es la intervención de los Tribunales de diferentes competencias sobre materias de menores. Aunque en las capitales de Estado, o en algunas de ellas, no existan casas de observación, especialistas en Derechos de Menores, ni puericultores, ¿es preferible que conozcan de los juicios sobre menores los jueces penales, civiles, de hacienda o militares, o que un solo Juez conozca de todos los casos en que el menor sea el principal protagonista? La unidad de jurisdicción para el menor es más aconsejable. Con las deficiencias antes anotadas se encuentran hoy en día los otros jueces que conocen de la materia, y más aún con el inconveniente de entrar a aplicar disposiciones legislativas de excepción, diferentes de las que a menudo manejan.

Por tales motivos proponemos la creación de tribunales de Menores en escala nacional, de acuerdo con las previsiones de nuestro Código vigente y atendiendo la división de jurisdicción a los núcleos geográficos de población y no a la división político-territorial del país.

Principios de los Tribunales de Menores.

Sentido educativo.— Las medidas que aplica el Juez de Menores encierran una finalidad educativa, pues se propone la curación y el mejoramiento intelectual y moral del menor. No constituyen un castigo o una pena; no hay en ellas la menor huella de vindicta. Inspiradas en razones humanitarias, sólo buscan el bien del niño, su transformación moral.

Ahora bien, ¿cómo distinguir este sentido educativo de los Tribunales de Menores del de una escuela, hogar o liceo? ¿Qué clase de educación es la que puede venir de estos Tribunales que no la da el maestro de escuela, el profesor o el padre de familia? ¿Qué alumnos o educandos son éstos que no pueden asistir a una escuela ni vivir en su propio hogar?

Las medidas pedagógicas que emanan de los Tribunales de Menores se refieren únicamente al niño que se encuentra en un estado de anomalía psicológica y social, es decir, al niño abandonado y delincuente, al niño llevado ante la justicia. Esta clase de niños, por la situación especial en que se encuentran, no pueden beneficiarse de los métodos educativos de una escuela o liceo, y son acreedores entonces a un método especial que los readapte y reforme. Vistos de este modo, los Tribunales de Menores son más una institución pedagógica que una institución judicial. Están más cercanos a la ciencia de la educación que a la del Derecho. Allí donde fracasaron el hogar y la escuela empieza la obra de los Tribunales de Menores. Los métodos que aquéllos emplearon o no pudieron aplicar a esta clase de niños, resultando insuficientes, necesitan ser sustituidos por otros. La orientación educativa de los Tribunales de Menores está ampliamente justificada. En efecto, resulta más fácil reformar la mentalidad de un menor que la de un adulto. Los mejores hábitos se adquieren principalmente en la niñez. La mente del niño es de una gran plasticidad y puede ser moldeada conforme a los fines del educador; no así la del adulto. Los Tribunales de Menores trabajan, por lo común, con niños desadaptados socialmente. Las escuelas y demás establecimientos ordinarios de enseñanza se ocupan de niños sin problemas de adaptación, en la mayoría de los casos. Y aquí surge otra diferencia en el sistema de educación que uno y otros ~~imparten~~

El esfuerzo principal que realizan los Tribunales, a través de las instituciones de que disponen, consiste en readaptar ese menor, en ponerlo en el mismo nivel, en las mismas condiciones de los escolares de su edad. De aquí que conceda una atención especial a la orientación vocacional y que trate de descubrir las aptitudes del niño, es decir, aquellas disposiciones, aquellos dones que pueda desarrollar el niño más tarde con éxito, cuando viva en sociedad y lo hagan sentir el gusto de la convivencia social. Las instituciones de que disponen los Tribunales de Menores empiezan haciendo

una exploración de las aptitudes del niño, los ensayan en diferentes oficios y actividades, hasta descubrir su verdadera vocación. Desde este punto de vista podría afirmarse que allí donde aparece la vocación, se pone en fuga al delito. En cambio, en las escuelas ordinarias este problema de readaptación no se presenta en forma tan intensa.

Especialización.- Los Tribunales de Menores constituyen una jurisdicción aparte, la cual es una garantía para su buen funcionamiento. Las conclusiones del derecho que aplican, son la única norma válida para regular la persona, situación e intereses de los menores. Al hablar de especialidad, surge una cuestión que ofrece bastante interés. Como es sabido, los Tribunales de Menores, en su forma originaria, fueron creados para combatir la criminalidad juvenil. Sin embargo, poco a poco fué ampliándose el radio de sus atribuciones, y del conocimiento de asuntos puramente delictuosos han ido pasando al conocimiento de otros de carácter civil. La tendencia actual consiste en concederles a los Tribunales de Menores competencia para conocer no solamente en lo que se relaciona con las faltas y delitos cometidos por menores, sino también en aquellas materias civiles en que ellos puedan estar interesados. Así el Juez de Menores, sustancia los juicios de privación de patria potestad, decreta adopciones, discierne tutelas, etc. Parece pues, que los Tribunales de Menores han perdido un poco de su significación primitiva y han ampliado sus actividades en los últimos tiempos. Sin embargo, se los puede considerar como Tribunales especiales en todo aquello que se relacione con la persona y los intereses de los menores.

La especialidad de los Tribunales de Menores resalta particularmente en el procedimiento que sigue a los menores abandonados y delincuentes. Es un procedimiento que difiere notablemente del de las otras ramas del Derecho, por la brevedad y simplicidad de sus disposiciones y por lo flexible que puede resultar en manos del Juez, al cual concede una gran libertad de acción. Pero el rasgo más saliente de este procedimiento es el secreto en que se desenvuelve. Uno de los principios en que más se ha insistido por los tratadistas y Congresos es la ausencia de toda publicidad para los delitos y faltas cometidos por menores, y este principio ha penetrado poco a poco el procedimiento de los Juzgados de Menores. En cambio, los procedimientos de otras ramas del Derecho, ya sean ordinarios o especiales, tienen un carácter público. Su publicidad no está prohibida por la Ley, salvo en el período sumarial.

Autonomía.- La autonomía del Derecho de menores, y por consiguiente, la de los Tribunales encargados de aplicarlo, es indiscutible en nuestros días. Las normas de estos Tribunales se desenvuelven con una vida independiente y propia. Son las más ajustadas y eficaces para regular la situación, intereses y persona de los menores. Su aplicación no está sujeta a la de ninguna otra disciplina jurídica. Los Tribunales de Menores funcionan siguiendo las disposiciones de un Código que prevé especialmente su organización. Ninguna otra disciplina jurídica contiene disposiciones más atinadas, de más alcance y de mayor eficacia en lo que respecta a los menores, que el Derecho de menores, y ningún otro Tribunal sería capaz de aplicar estas normas con la eficiencia que lo haría el Tribunal especializado de Menores.

A medida que el Estado va perdiendo su carácter de Estado policía, su intervención con relación a protección de la infancia se hace más visible. Las tradicionales instituciones de Derecho privado relativas a los menores, al ser taxadas por el Derecho Público adquieren nueva fisonomía y requieren enfoque y regulación especial. Se opera un proceso muy semejante al operado con el Derecho del trabajo. De relaciones estrictamente privatísticas, pasan a una fase público-privada y definitivamente adquieren plaza en el Derecho Público. Ocioso sería negar autonomía al Derecho de menores por el solo hecho de que hasta hace poco tiempo estuvo regulado en cuerpos legales dispersos de otras disciplinas o porque fué eminentemente privado. Tal argumento, aplicable a las disciplinas jurídicas, fosilizaría todas las instituciones y produciría el estancamiento de las ciencias jurídicas. Uno de los caracteres fundamentales del Derecho de menores lo constituye la función protectora que asume el Estado. Y tal función protectora no encaja ni puede encajar en un Código Civil ni en ninguna legislación reguladora de una sola disciplina jurídica, por cuanto que esa protección abarca la casi totalidad de las disciplinas normativas que rigen la sociedad.

Prevención de la delincuencia.- Los Tribunales de Menores realizan, en tercer lugar, una función profiláctica de la delincuencia, desde dos puntos de vista: 1º El menor simplemente abandonado, si se permite que se prolongue su estado, si se le deja a su entero arbitrio, desemboca casi con seguridad en la delincuencia. Ahora bien, entre las atribuciones que la Ley concede a los Tribunales de Menores, figuran medidas de protección sobre la infancia abandonada. El Juez de Menores, al tener conocimiento del estado

de abandono en que se encuentra un niño está autorizado para poner fin a esa situación ordenando el ingreso del menor en una institución apropiada, en una casa de familia o en el hogar de sus propios padres. Aquí no se trata de una medida contra la libertad del menor, no puede decirse que el derecho de libertad individual del menor haya sido lesionado por la medida que dicta el Juez, pues no se le impone ninguna pena ni se le envía a la cárcel, prisión u otro establecimiento semejante. La medida de internamiento del menor tiene pues, un sentido preventivo, y contribuye a librar a ese menor de que caiga en la delincuencia. 2º El menor delincuente, si no es sometido a un tratamiento apropiado de educación, como quieren los Tribunales de Menores, y se le somete, al contrario, a un régimen punitivo en compañía de delincuentes adultos, saldría aún más desadaptado al cumplir la pena e incurriría en nuevos delitos.

Condiciones para el buen funcionamiento
de los Tribunales de Menores.

Instituciones complementarias.- La existencia de los Tribunales de Menores no se concibe sin instituciones que complementen su labor. El nuevo espíritu del Derecho de Menores exige un sistema de establecimientos apropiados donde puedan aplicarse eficazmente las medidas dictadas por el Juez.

Al lado del nuevo orden jurídico que rige la persona y los intereses de los menores, debe existir un sistema administrativo que lo actualice. Así, el Tribunal de Menores necesita la ayuda de la Casa de Observación para el examen y clasificación de los menores que son enviados a dicho establecimiento. Necesita también que se establezcan Casas-hogares, institutos de reeducación, readaptación, etc., donde ingresarán los menores después del examen de la Casa de Observación. Un Tribunal de Menores que funcione sin un centro de observación o sin la ayuda de un psiquiatra que haga los exámenes necesarios, tendría resultados prácticamente nulos. De la misma manera, si no se establecen instituciones apropiadas para el régimen de educación de los menores, resultarían estériles los esfuerzos que realizara el Tribunal por sí solo. Cuando en una localidad cualquiera se proyecta crear Tribunales para menores, debe tenerse muy presente la circunstancia que acabamos de anotar. El Tribunal de Menores debe ser dotado de todas aquellas instituciones donde puedan realizarse los principios del nuevo Derecho de menores.

Otra de las instituciones indispensables al buen funcionamiento de un Juzgado de Menores es el Servicio Social, órgano de inves-

tigación de las causas económicas y sociales que llevaron al menor al abandono o al delito y también órgano que se preocupa por obtener un reajuste social del caso. Es el Servicio Social el que informará al Juez acerca del ambiente Social en que ha crecido el niño abandonado o delincuente, el que informará acerca de la condición moral de sus padres, tutores, guardadores etc., Los datos que suministre el Servicio Social son de un valor objetivo, y en esto reside su principal importancia. El Juez no puede decidir acerca de la suerte de un menor abandonado o delincuente si antes no ha sido suficiente y abundantemente enterado de sus antecedentes sociales o hereditarios. Al Juez mismo le resulta difícil realizar este trabajo social, el cual sigue ciertas pautas técnicas que no pueden ser del dominio de un Juez de Menores, a menos que no sea él mismo un Trabajador Social. Es por esta razón que casi todos los Juzgados de Menores tienen a su disposición un Servicio Social, sin cuyo concurso se imposibilitaría, o, por lo menos, se dificultaría en grado extremo, la función del Juez.

Unidad de acción.- El Tribunal de Menores debe ser único para todas aquellas cuestiones que se relacionan con la persona y los intereses de la infancia.

Resultaría perjudicial para la labor que desempeñan, el que se les diese competencia para conocer de unos asuntos sobre menores y no se les diese para otros. La jurisdicción sobre menores no debe ser dividida, es decir, no se debe confiar a otra clase de Tribunales que no sean los de menores (la jurisdicción ordinaria, por ejemplo), competencia para decidir situaciones que debían corresponder al Juzgado de Menores. Un ejemplo aclarará esta situación: cuando se trata de un delito cometido por mayores y menores de edad, resultaría peligroso que la jurisdicción ordinaria instruyese el sumario y sentenciase a los menores que resultaren culpables del hecho que se les imputa. De suceder ésto, los principios creados para la justicia de los menores sufrirían un grave perjuicio. Resulta más conveniente y provechoso el que sea el Tribunal especializado, es decir, el de menores, el que conozca del delito cometido por el mismo menor. De lo contrario, se correría el riesgo de que se aplicara jurisprudencias distintas, tratamientos distintos y de que la actuación de los Tribunales ordinarios y de menores, sufriesen graves colisiones en la práctica.

La orientación que preside las actividades de los Tribunales de Menores, difiere notablemente de la orientación a que se cifran los otros Tribunales. El Tribunal de Menores hasta cierto punto es un Tribunal parcializado hacia el interés superior del niño. Hacia

el logro de su bienestar. En realidad, sólo le preocupa asegurar al menor el mayor bienestar y la mayor protección posible. Los Tribunales ordinarios, en cambio, son Tribunales imparcializados. La norma de sus actos consiste en la estricta aplicación de la Ley, sin tener en cuenta la persona y los intereses que se presentan ante ellos. Es fácil concebir que un Tribunal ordinario ante la situación de un menor, no adopte la misma actitud que el Tribunal de Menores. El Tribunal ordinario, llevado de la costumbre y de la rutina, procurará aplicar la Ley al menor, no considerará si la aplicación de esa norma legal lesiona los intereses superiores del menor. Su concepto de la administración de la justicia, que consiste en una aplicación recta y exacta de la Ley, se lo impediría. Y es forzoso concluir que sus decisiones tendrían que estar animadas de un espíritu distinto que aquellas que dicta el Juez de Menores, resultando muy a menudo en abierta contradicción con éstas.

Trabajo regular.- Es importante que un Tribunal de Menores no se recargue con exceso de trabajo, pues las causas y los expedientes que se llevasen sufrirían considerables demoras, las cuales, a la larga, perjudicarían no solamente el crédito del Tribunal, sino también los intereses de los menores. Este inconveniente podría solucionarse mediante la creación de otros Tribunales de Menores, a medida que las necesidades los vayan exigiendo. No hay duda de que un Juez resolverá mejor un número determinado de casos, no excesivo, pues tendrá tiempo de madurar sus dictámenes.

Condiciones personales del Juez de Menores.- La cultura y la personalidad del Juez son también de capital importancia para el éxito de la misión que desempeñan estos Juzgados. En primer lugar exigimos al Juez suficientes conocimientos jurídicos, no solamente acerca del Derecho de menores, sino también acerca de otras ramas afines de las ciencias jurídicas, prefiriéndose que dicho Juez sea abogado, pues no hay que olvidar que en sus decisiones aplicará normas jurídicas y tendrá que ceñirse a un procedimiento previsto en diversos Códigos, para lo cual necesitará una estrecha familiarización con ellos. Debe poseer un Juez de Menores profundos conocimientos de la psicología infantil, de manera que pueda explicarse en un momento dado las reacciones y la conducta del niño. Debe tener también una experiencia pedagógica, o, por lo menos, un sentido de la educación, pues las funciones que desempeñará tienen una estrecha similitud con las del maestro. Tampoco deben serle desconocidos ciertos principios de sociología, a fin de que pueda explicarse aquellas situaciones que afectan a los menores y que

están estrechamente enlazadas al medio histórico y social. Debe inclinarse más a la benevolencia que a la rigidez, sin que ésto vaya en mengua del carácter y la autoridad moral que debe desplegar en sus actuaciones. Es importante que el Juez tenga ciertos dones de persuasión, cierto poder de influir sobre los demás, pues a menudo ocurrirán padres de familia en desacuerdo ante su Tribunal y necesitará hacer las veces de un Juez de paz. Las facultades de conciliación que la Ley concede a los Jueces ordinarios, son todavía más importantes para los Jueces de Menores. El Juez de Menores no debe apegar-se servilmente al texto de la Ley, y debe tener suficiente libertad de apreciación y de criterio para decidir lo que más convenga al bien del niño.

Atribuciones de los Jueces de Menores.

Las atribuciones de los Jueces de Menores son de dos clases: civiles y penales. Las civiles deben referirse necesariamente a las obligaciones y derechos del menor en tanto es miembro de la familia. Como la mayoría de esas obligaciones y derechos han sido definidos ya en el Código Civil, el Juez habrá de interpretar dichas disposiciones con espíritu tutelar, despojándolas de su sentido privatista y revistiéndolas de orientación publicista. Más aún, en el proceso civil ordinario, el Juez actúa a requerimiento de parte y mediante un procedimiento formulario revestido de detalles minuciosos. El Juez de Menores debe actuar con sentido protector, con eficacia y rapidez, ante partes e intereses que por ser desiguales requieren del Juez una intervención decisiva en favor de quien no puede hacer valer por sí mismo sus propios derechos: el hijo que necesita alimentos, educación, medicinas. Si se exigiera que el menor solicitara la intervención judicial mediante un escrito pleno de formalidades, en la mayoría de las veces sus derechos serían burlados.

Cuando personas capaces, vinculadas legalmente al menor, litigan sobre relaciones con éste, si el Juez mantuviera una posición mercenaria, sería lo más probable que resultara vencedor en la lid el que dispusiera de más recursos y nó el que garantizara mejor el bienestar del menor. Por eso es que creemos que las facultades civiles del Juez de Menores deben despojarse de todo carácter individualista y apreciarlas como funciones tutelares ejercidas a nombre del Estado. El viejo principio aristotélico de que la libertad sólo es posible entre iguales, adquiere el carácter de dogma en Derecho de menores. De la desigualdad del menor es que nace precisamente la función supletoria-tutelar del Juez de Menores en materia civil. Y esa función supletoria debe prescindir

de toda limitación rígida al Juez de Menores en el ministerio de Justicia.

En lo Penal, desechado el principio retributivo, la actuación del Juez debe necesariamente seguir una doble orientación: la defensa social y la corrección del menor. La defensa social, mediante el establecimiento de preceptos en la parte especial de Códigos Penales, leyes penales especiales o leyes que establecen delitos y penas, demarcando el radio de acción de la licitud jurídica. El menor, al incurrir en la acción prevista en el precepto, manifiesta indicios de una conducta antisocial. El Juez tiene antes que todo que averiguar si el menor, traspasando la norma, ha llenado el precepto. Hecha esta constatación, debe decidir con miras a la protección del menor y a la defensa de la ciudadanía.

¿El Juez deberá concretarse a hacer la imputación al menor, o deberá, mediante el auxilio de servicios técnicos, diagnosticar, pronosticar o indicar el tratamiento que debe seguir el menor? Antes de que se planteara este problema con relación a los menores, se suscitó con relación a la aplicación de medidas de seguridad a los adultos. Se trató de determinar si era el Juez en la sentencia o el director del establecimiento donde se cumplía la condena el que debía indicar el tratamiento. Los positivistas en sus primeros años sostuvieron la tesis de que el Juez, más que abogado debía ser médico social, y que en vez de pena debía aplicar medidas de seguridad. Los penitenciaristas reclamaron para sí la determinación y ejecución del tratamiento por la siguiente razón: 1° El Juez conoce el estado del delincuente en el momento de la sentencia y en el del delito; el penitenciarista conoce el estado del delincuente durante todo el período que se encuentre sometido a tratamiento; 2° el Juez solamente recurre a los técnicos peritos durante el limitado período del proceso; los penitenciaristas, por medio de su cuerpo técnico, siguen el proceso del delincuente desde el momento en que es sentenciado hasta que recobra la libertad; 3° es imposible que una persona tenga simultáneamente la función de dictar y ejecutar sentencias; el penitenciarista, que es el ejecutor del título penal, es el llamado a determinar, conservar o modificar el tratamiento.

Las tendencias fundamentales de este siglo en materia penal han afirmado la tesis de que el menor está fuera del Derecho penal, y que por esa erradicación se le pueden aplicar los principios criminológicos que no han llegado a imponerse en la legislación penal ordinaria. Es por eso por lo que debemos enfocar el problema de la delincuencia infantil con un criterio doctrinario de be-

neficio del menor y por encima de los prejuicios que hasta ahora han imperado.

PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE MENORES ABANDONADOS
Consideración Preliminar.

El procedimiento que establece nuestro Código de Menores para la infancia abandonada y en peligro, difiere sustancialmente del que prevé para los menores delincuentes. El primer procedimiento está inspirado en la idea de protección y vigilancia al menor; el segundo en un criterio represivo, penalista. El primer procedimiento contempla disposiciones bastante avanzadas con respecto al tratamiento aplicable al menor abandonado y en peligro; el segundo se sitúa en una posición anticuada, superada hace tiempo ya en las legislaciones más modernas en la materia. La vigilancia, la reeducación, la readaptación del menor abandonado y en estado de peligro, constituyeron la preocupación dominante del legislador que redactó el capítulo consagrado al procedimiento relativo al estado de abandono y peligro, pero ese legislador, desafortunadamente, cuando redactó el capítulo destinado al procedimiento en materia de delincuencia infantil, no siguió el mismo criterio y obró bajo la influencia del Código Penal vigente, el cual establece las penas de prisión y de presidio para los menores delincuentes cuya edad esté comprendida entre los doce y los quince años, cuando aparece comprobado que obraron con discernimiento; y también para los mayores de quince y menores de dieciocho, los cuales sufren una pena más grave. El procedimiento para menores abandonados y en estado de peligro, tal como existe en nuestra legislación de menores, no necesita grandes reformas, y podría conservarse en nuestra legislación, pero un poco más ampliado y estructurado. Al contrario, el procedimiento que se sigue para los menores delincuentes debe ser objeto de una reforma sustancial. Las penas de prisión y de presidio en él previstas, serían sustituidas por medidas de reeducación y protección en establecimientos especiales. El mismo criterio de tutela que orienta el procedimiento para menores abandonados y en peligro debe extenderse al que regiría a los menores delincuentes.

En efecto, el menor delincuente ha sido casi siempre un menor abandonado moral o materialmente. Fué ese estado de abandono el que lo indujo al delito. Necesita, por tanto, una protección igual a la que se proporciona al menor abandonado. Generalmente los trastornos de conducta que padece el menor delincuente son el resultado de causas exógenas, de una educación defectuosa, de un ambiente económico y social que ejercieron sobre su desarrollo una influencia pernicio-

sa. La actitud más justa y humanitaria que debe observar la sociedad hacia el menor delincuente, no es imponerle medidas punitivas, sino desterrar los efectos que produjo en su psiquis el medio social en que se levantó; corregir las consecuencias de la educación defectuosa que recibió el menor o que no tuvo, sustituyéndola por una reeducación, por una nueva pedagogía que extirpe los malos y viejos hábitos y los reemplace por hábitos mejores y más útiles para él mismo y para la sociedad. Ahora bien, esa reeducación no puede proporcionarla una cárcel, sino una institución adecuada. Es injusto aplicar medidas punitivas a un menor que se levantó en medio de la pobreza, de la miseria y de los malos ejemplos, que sólo vio a su alrededor el vicio y el delito, y que por consiguiente, ha carecido desde pequeño de buenas influencias que contrarrestaran las primeras. Pretender que un menor que se desarrolló en semejantes circunstancias tenga un discernimiento suficiente para distinguir entre el bien y el mal, es algo que resulta incomprensible. En el género de vida que llevó ese menor, no tuvo oportunidad para escoger entre las buenas y las malas influencias, pues solamente estas últimas ejercieron sobre él una acción decisiva. No exageramos al afirmar que el menor en este caso es un producto de su medio social.

Medidas a adoptarse

Estudiaremos sucesivamente:

- a) La denuncia;
- b) La medida de protección y vigilancia que ordena el Juez;
- c) Determinación de la responsabilidad paternal;
- d) Declaratoria de abandono.

Denuncia.- El estado de abandono de un menor, además de constituir una calamidad pública, representa un peligro para la salud y la mentalidad del menor, el cual, débil e indefenso, no está suficientemente dotado para enfrentarse a esa situación en que se encuentra. De aquí que no debe permitirse que ese estado subsista o se prolongue. Es previsiva la Ley cuando establece para todos los ciudadanos la obligatoriedad de la denuncia de abandono. Esa denuncia significa en realidad la primera medida de protección al menor. Difiere de la denuncia a que se refiere el enjuiciamiento criminal en materia de delito, en que esta última se hace obedeciendo a un móvil de defensa social.

La denuncia del estado de abandono en que vive un menor es impuesta por consideraciones humanitarias, y la sanción que establece la Ley para las personas que no cumplan con este deber serían sanciones por

un delito contra humanidad.

La denuncia debe efectuarse ante las instituciones especialmente creadas por el Estado para la protección a la niñez. En aquellas localidades que carezcan de dichas instituciones, podría entonces hacerse la denuncia ante la primera autoridad civil del Municipio o Parroquia. Tanto la institución encargada de la protección a la infancia como las autoridades civiles, pondrán inmediatamente el menor a la disposición del Juez de Menores.

Medida de protección y vigilancia.— Cuando el Juez de Menores, tiene conocimiento del estado de abandono, dictará las providencias necesarias para librar al niño de la situación en que se encuentra, le someterá a un régimen de protección y vigilancia, enviándolo a una Casa de Observación u otro establecimiento semejante. El Juez ordenará que se practiquen en los establecimientos arriba mencionados, todos los exámenes psiquiátricos, médicos, pedagógicos, que puedan servir para determinar la personalidad del menor y las causas que lo condujeron al estado de abandono. Ordenará también a un mismo tiempo al Servicio Social de que dispone, que levante una encuesta acerca de la condición moral y económica de los padres del menor, si éstos existen, o de sus representantes o guardadores, a fin de recoger datos para determinar después la responsabilidad que puedan haber tenido dichos representantes en el abandono del niño. El menor a quien se denuncia como abandonado, será enviado en todo caso al establecimiento de observación, donde sólo permanece en calidad de depósito, de una manera provisional, durante un tiempo que no puede sobrepasar al mes y medio, tiempo que se considera suficiente para que se le verifiquen todos los exámenes necesarios. Transcurrido este lapso, el Director de la Casa de Observación enviará al Juez de Menores un informe sobre el menor que ha estado en observación, y ese informe contendrá el resultado de los exámenes practicados, un diagnóstico aproximado sobre el carácter o la personalidad del menor, y una indicación de la institución que más le conviene de acuerdo con su edad y con su carácter. Al recibir este informe, el Juez podrá dictar alguna de las siguientes decisiones:

- a) Entregarlo a su representante legal o a sus guardadores, siempre que de las investigaciones efectuadas resulte que dicha medida va en interés del menor y siempre que los padres tengan la capacidad moral y económica suficiente para criarlos y educarlos.
- b) Ponerlo en colocación familiar, cuando no pueda estar en el hogar de sus padres o cuando esté contraindicado su ingreso en una institución.

- c) Enviarlo a una casa-hogar si se trata de un niño normal que puede y debe seguir viviendo en sociedad.
- d) Enviarlo a un internado de pre-orientación si el niño es menor de doce años y tiene trastornos de carácter o conducta que le impiden beneficiarse de la casa-hogar.
- e) Trasladarlo a un sanatorio psiquiátrico infantil, si se trata de un deficitario ineducable, de un psicópata o de un psicopático infantil.
- f) Hacerlo inscribir en una clase o escuela especial si el menor observado es un débil mental ligero o un simple atrasado escolar, con un buen ambiente familiar.
- g) Tomar cualquier otra medida de las no previstas en este Código, siempre que dicha medida sea la más conveniente al interés del menor y siempre que no sea posible tomar alguna de las que arriba se han enumerado.

Cuando ya ha sido decidida la situación del menor, cuando ya ha sido sometido al régimen de protección en un establecimiento o en una colocación familiar, no cesa aún el interés del Juez por el menor. Tanto el Consejo del Niño como el Juez de Menores, deben estar informados acerca de la vida del menor en la institución que se le ha escogido, de su conducta, de sus progresos, etc. A este efecto, nuestra opinión es que los Directores de los establecimientos para menores abandonados, los hogares sustitutos y aún los padres del mismo menor, si se ha decidido que éste viva con ellos, deben pasar con cierta regularidad informes al Juez y al Consejo del Niño acerca de la conducta de aquél. No debe desentenderse el Juez de Menores de la suerte del niño por el solo hecho de haber cesado el abandono de éste, sino que debe ejercer una especie de control sobre el menor mientras dure el régimen de protección a que se le ha sometido.

Determinación de la responsabilidad paternal.- Una de las medidas más importantes que tomaría el Juez a raíz de una denuncia y de una constatación de abandono, sería la determinación de la responsabilidad que incumbe a los padres en tal situación. Es nuestra opinión que el Estado, antes de declarar en abandono a un menor y hacerse cargo de su crianza y educación, debe agotar todos los medios a su alcance para obligar a los padres a que cumplan sus deberes hacia el niño y a que permitan que éste continúe viviendo a su lado. El medio natural e ideal para el desarrollo físico y mental del niño, en principio, es el de su propia familia. No debe ser colocado un menor en una institución o en una casa extraña si antes no se tiene la certeza de que su propio hogar no le ofrece un ambiente mejor.

El Juez de Menores no perdería nunca de vista esta cuestión de la responsabilidad paternal cuando tenga que resolver acerca de menor en estado de abandono. El Estado debe aplicar el régimen de protección en último extremo. Juzgamos peligroso que el Estado use con demasiada amplitud de esa facultad de protección al menor y que conceda demasiadas facilidades para el ingreso de éstos a las instituciones que ha creado, pues ello podría fomentar la irresponsabilidad paternal, podría crear en algunos padres una mentalidad nociva: La de descargar en el Estado las cargas que la naturaleza y la Ley les imponen. Aún en el caso de que el menor no pueda continuar al lado de sus padres, no por eso debe cesar la responsabilidad de éstos. Debe consagrarse como principio nuclear en esta materia que la responsabilidad del padre nunca cesa hacia sus hijos menores de edad. De acuerdo con este principio, el menor que sea enviado a una colocación familiar o a una institución pública, debe contar siempre con la ayuda del padre, a menos que éste no pueda proporcionársela, por pobreza o miseria, enfermedad que le imposibilite para el trabajo, desempleo, etc. Creemos conveniente que el Juez obligue a los padres a pasar una ayuda o pensión alimenticia al hijo declarado en estado de abandono, aunque éste haya sido colocado en un establecimiento público o en un hogar distinto al suyo.

Esta medida ofrece grandes ventajas:

Primera:- Haría menos onerosa la protección del Estado, el cual no tendría ya sobre sus hombros toda la responsabilidad sobre la crianza y educación del menor abandonado. La condenación que se imponga a los padres de menores abandonados de entregar una ayuda al establecimiento o a la colocación donde se encuentre el menor, siempre que estén en capacidad de hacerlo, representaría una gran ayuda que recibiría el Estado en su lucha contra el flagelo del abandono.

Segunda:- La medida que comentamos, además, contribuiría a fomentar, o por lo menos, a no dejarlo caer en mengua, el cumplimiento de los deberes paternales. Serían bien acogidos todos los recursos que creara la Ley para elevar el índice de responsabilidad. Y el recurso de que acabamos de hacer mención, no sería uno de los menos insignificantes.

Establecida la responsabilidad de los padres en el abandono del menor, el Juez puede ordenar la privación de patria potestad o la renoción de la tutela, si éste fuere el caso. También podrá hacer seguir al representante legal o guardador, las acciones que prevé el Código Penal por el delito de abandono.

Declaratoria de abandono.- Entre la denuncia y la declaratoria de abandono debe transcurrir un tiempo suficiente durante el cual el Juez practicará las averiguaciones que juzgue necesarias. Si por las investigaciones que se hagan, resulta que el menor se encuentra incluído en uno de los casos previstos en el artículo 6° del Código de Menores, el Juez procederá entonces a declarar el niño en estado de abandono. Sin embargo, nos parece conveniente que esta declaratoria no debe efectuarse con anterioridad a la fecha en que el Juez reciba el informe de la casa o establecimiento de observación sobre el menor, así como también el informe del Servicio Social. Y ello con el fin de que en la misma sentencia en que el Juez decida el tipo de establecimiento que conviene al menor, se haga también la declaratoria de abandono. Esta declaratoria no surte los efectos de un juicio de privación de patria potestad, pero puede constituir la base para iniciar éste.

La medida que dicta el Juez de Menores declarando a un menor en estado de abandono ¿puede ser más tarde objeto de una revisión? Y en caso de serlo ¿a quién le correspondería intentar esa revisión? En ambos casos nos pronunciamos por una respuesta afirmativa. Como quiera que ambas preguntas están íntimamente ligadas, la respuesta que daríamos a continuación sería suficiente para satisfacerlas: El padre del menor que ha sido declarado en estado de abandono, podría pedir la revisión del expediente ante la Corte Juvenil de Apelación y exigir que cese el régimen de internamiento a que ha sido sometido el menor y que éste lo sea nuevamente confiado bajo su guarda.

La razón que justificaría este recurso de revisión consistiría en que gracias a él se le daría al padre una oportunidad para responsabilizarse con el hijo y cumplir los deberes de la paternidad. Por otra parte, también se le brindaría al niño la oportunidad de disfrutar de un ambiente familiar que no tendría en una institución. Sin embargo, es necesario que se compruebe suficientemente la buena voluntad del padre, su intención de regenerarse si él ha sido el culpable del abandono del menor, si es capaz de proporcionar al niño un ambiente familiar favorable a su educación.

¿En que oportunidad podría el padre o representante del menor pedir la revisión del expediente? No creemos aconsejable que dicha revisión sea pedida inmediatamente después de que el Juez ha dictado la sentencia en la que declara en estado de abandono al menor y somete a éste al régimen de protección. Lo más prudente sería que se le permitiese al padre exigir la revisión algún tiempo después de dictada la sentencia, pongamos un año, pues durante ese tiempo

se podría constatar si el padre ha mejorado en su conducta o en su situación, constatación que no podría hacerse en un tiempo demasiado breve.

En aquellos casos de abandono parcial, cuando uno de los padres abandona a los hijos, lo cual ocurre con mucha frecuencia, el padre abandonado haría la correspondiente denuncia ante el Juez de Menores y le pediría que declarase a los niños como en estado de abandono por el padre con respecto al otro padre, lo cual probaría en una breve articulación. Esta declaratoria de abandono es muy útil para el padre que ha sido abandonado, a los fines de protegerse contra una futura reclamación de los hijos por parte del padre abandonante. Creemos que el lapso judicial para la declaratoria del abandono parcial debe ser más breve que el término para la declaratoria del abandono propiamente dicho.

Recomendaciones.

- 1º.- La denuncia del estado de abandono en que vive un menor, debe ser obligatoria para todo ciudadano.
- 2º.- Todo menor abandonado debe ser sometido a régimen de vigilancia y protección en una institución adecuada, en una colocación familiar o en el hogar de sus propios padres.
- 3º.- La responsabilidad que los padres puedan tener en el abandono del menor, debe ser investigada. Esta responsabilidad paternal no cesa, aún cuando el menor abandonado haya sido sometido al régimen de protección.

PROCEDIMIENTO PARA MENORES DELINCUENTES.

¿El procedimiento para menores abandonados y en estado de peligro debe ser el mismo que se sigue a los menores delincuentes? ¿Deben unificarse ambos procedimientos, o es preferible separarlos? Uno y otro no difieren sustancialmente, pues ambos someten al menor al régimen de tutela y reeducación; en ambos se trata de un menor abandonado moral o materialmente, que necesita la protección del Estado. Esta consideración podría parecer suficiente a favor de la unificación de las medidas que se siguen a una y otra clase de menores. Sin embargo, hay razones poderosas que aconsejan la separación:

Primera: El menor que ha delinquido no se encuentra en la misma situación del menor abandonado. La asimilación que a menudo se hace de ambas clases de menores no es enteramente exacta. El menor que ha incurrido en un delito o falta, ha lesionado intereses sociales con su conducta, cosa que no se podría decir del menor abandonado. El menor delincuente ha manifestado ya un índice de peligrosidad, pero no todo menor abandonado es necesariamente peligroso. El hecho delictuoso que se imputa al menor, origina por su misma naturaleza, ciertas situaciones que reclaman medidas especiales. El delito trae aparejadas consigo ciertas circunstancias, ciertas figuras, que no las trae el abandono. El procedimiento para el menor delincuente reclama especiales modalidades y formalidades que no tienen por qué aparecer en el de los menores abandonados y en peligro.

Segunda: El menor a quien se imputa un hecho delictuoso necesita estar asistido de un defensor a partir de un determinado momento del juicio. La institución de la defensa, obligatoria en el procedimiento común, debe serlo con mayor razón en el procedimiento para menores. El menor delincuente, por su completa ignorancia del derecho y por la debilidad natural de sus facultades, exige con más urgencia la ayuda de un defensor que el delincuente adulto. Ahora bien, ¿Necesita un menor abandonado de la asistencia de un defensor? Creemos que nó. El estado en que se encuentra no ha lesionado intereses particulares ni sociales, no constituye delito, y no es de tener, por consiguiente, que nadie pueda inculparlo por el abandono en que ha caído.

Tercera: Cuando en el delito aparezcan complicados mayores y menores de edad, ¿Qué jurisdicción prevalecería? ¿La ordinaria o la especial? La respuesta a estas preguntas no tendría cabida en el procedimiento para menores abandonados, sino en el de los menores con trastornos graves de conducta.

Cuarta: El delito de un menor puede dar lugar a reparaciones civiles que no surgen en el caso del abandono. Sólo en el procedimiento para menores delincuentes podría determinarse la jurisdicción competente para conocer de estas reclamaciones.

Quinta: El sistema de las pruebas en el procedimiento para menores delincuentes es necesariamente más completo y variado que el del procedimiento para abandonados y en peligro. Este último es indiscutiblemente más simple que el primero. Para probar el estado de abandono de un menor no se necesita acumular pruebas numerosas; el estado de abandono se constata fácilmente. En cambio, la determinación de la inocencia o de la culpabilidad del menor es una cuestión sumamente delicada y que exige un sistema de pruebas minucioso y exigente. De aquí que, desde el punto de vista de las pruebas, también es necesario la separación de ambos procedimientos.

Medidas a adoptarse.

Jurisdicción.- ¿Cuál jurisdicción debe predominar en los casos de delitos cometidos por menores? ¿La del territorio, la del lugar donde fué apresado el menor, o la del lugar de la residencia de sus padres? Nosotros nos pronunciamos por ésta última. En la sustanciación de los delitos cometidos por menores, es absolutamente necesario obtener una información completa acerca de la educación que ha recibido y del ambiente que le ha rodeado antes de la comisión del hecho. Impota conocer con exactitud qué clase de persona son sus padres, su grado de moralidad, etc. Ahora bien, estas informaciones sólo puede recogerlas el Tribunal de la residencia de los padres; los Tribunales restantes, es decir, el del territorio donde se cometió el hecho y el de aquél donde fué apresado el menor, no tienen las mismas facilidades que el primero para emprender esta tarea, y en la práctica tropezarían con grandes dificultades y demoras de todas clases para hacer dichas averiguaciones. Se presume que es en el lugar donde ha vivido el niño, que coincide casi siempre con el de la residencia de sus padres, el que ofrece más facilidades al Juez para suministrarle los informes que necesita.

¿Que decidir para las localidades donde no haya Tribunales de Menores? ¿Qué Juez debe hacer las veces del de Menores? ¿El Juez Civil o el Juez Penal? Trátandose de un delito, el funcionario más afín para conocer del asunto sería el Juez Penal, el cual aplicaría el Código de Menores en la causa de que conoce, teniendo especial cuidado de dar audiencias separadas a los menores delincuentes, cuidando de no mezclarlos con los adultos y evitando toda publicidad.

que se tratase de hacer. Si no existe Casa de Observación, el Juez ordenaría que el menor fuera completamente separado de los adultos en la Comisaría o lugar de detención adonde provisionalmente haya sido llevado.

Denuncia.- Para todo ciudadano es obligatoria la denuncia del estado de abandono en que se encuentre un menor.

¿Sería también obligatoria tal denuncia para los delitos en que incurran esos menores? En el procedimiento común, salvo muy contadas excepciones, no se impone para los crímenes y delitos la obligatoriedad de la denuncia. Sin embargo, consideramos que esa obligatoriedad debe ser establecida en el caso de los delitos cometidos por menores. En efecto, el menor delincuente se presume casi siempre en estado ya de abandono moral, ya de abandono material, y necesita de un régimen de tutela. El fin que perseguiría la denuncia del delito cometido por un menor, no es que se aplique a éste una pena, sino una medida que favorezca su regeneración. La denuncia sería establecida en el propio bien del menor, para librarlo del estado de peligro o de abandono moral o material en se encuentre. Se efectuaría ante la primera autoridad civil del Municipio o parroquia, ante el Consejo del Niño, ante el Juez de Menores o ante el Juez de Instrucción o de Primera Instancia en lo Penal. El funcionario que reciba la denuncia del delito cometido por un menor, pasaría inmediatamente el caso ante el Juez de Menores o el que haga sus veces, quien es el competente para sustanciar la causa.

El Juez de Menores, o el que haga sus veces, podría también proceder de oficio. La parte agraviada por el hecho del menor, podría también introducir la respectiva acusación, pero dentro de las normas que establece el Código de Menores, para el cual la acusación no encierra la misma finalidad que la del Código Penal, que se propone la aplicación de una pena, sino que, al contrario, lo que busca es una medida de seguridad y protección.

Instrucción.- Cuando el Juez de Menores tiene conocimiento de la falta o delito cometido por el menor, procederá a abrir todas las averiguaciones necesarias para la comprobación del cuerpo del delito y para establecer si el menor es o nó culpable del hecho que se le imputa. El Juez recogerá el mayor número de pruebas: oirá e interrogará a los testigos del hecho, si los hubiere; oirá e interrogará al mismo menor y a sus padres o representantes; efectuará inspecciones oculares; ordenará que se practiquen experticias y que se levante por el Servicio Social una encuesta acerca de los padres y de la situación social del menor. Si de las investigaciones que practique el Juez resulta que hay

suficientes indicios de la culpabilidad del menor, el Juez ordenará entonces que el menor sea trasladado a una Casa de Observación y que se le practique en ésta un examen psiquiátrico.

El régimen de observación.- La permanencia del menor en la Casa de Observación es solamente provisional.

El menor permanecerá allí hasta tanto se le practiquen los exámenes que requiera, y hasta que las autoridades del establecimiento hayan recogido un número suficiente de observaciones como para formular un diagnóstico acerca de la personalidad del menor y las causas que lo han inducido al hecho delictuoso. En la Casa de Observación se le brindan al menor todas las oportunidades para que manifieste su verdadero modo de ser: Se le permite jugar con sus compañeros, recibir clases, realizar pequeños quehaceres, etc. Transcurrido un tiempo suficiente, el cual no sería superior a los cuarenta días, el Director de la Casa de Observación remitiría al Juez un informe que contendría el diagnóstico, las causas y el tipo de tratamiento, si resultare comprobado en el proceso que el menor es autor del hecho que se le imputa. El Juez no está obligado a seguir las conclusiones del informe, pero si se aparta de él, debe hacerlo mediante una exposición razonada.

En aquellas localidades donde no funcionan Casas de Observación, el asunto se complica. ¿Qué procedimiento seguiría entonces el Juez de Menores o el que hiciera sus veces? Pensamos que el menor podría ser trasladado a un pabellón especial de otro establecimiento afín y si ello no fuere posible, al hogar de sus padres o de persona idónea y responsable. En todo caso, el Juez ordenaría que el menor fuese examinado por un médico psiquiatra de la localidad o por un perito en la materia.

La defensa.- Tan pronto como el Juez dicte el auto en el cual ordena que el menor sea trasladado a una Casa de Observación u otro establecimiento semejante, procederá a nombrarle un defensor, si es que los padres o representantes no lo hacen. No sólo es necesaria la institución de la defensa en el enjuiciamiento ordinario; también lo es y con mayor justificación, en el procedimiento especial para los menores delincuentes. Por su completa ignorancia de las normas jurídicas y por la debilidad natural de sus facultades, el menor necesita estar asistido de un defensor con más razón que un adulto. A fin de facilitar el mejor funcionamiento de la institución de la defensa, pensamos que el Estado debería establecer el cargo de Procurador o Defensor de Menores, el cual sería particularmente útil para los menores que carecen de recursos económicos, de un modo análogo a como se acostumbra

bre en la jurisdicción del trabajo, la cual dispone de Procuradores que representan a los obreros o trabajadores en los juicios de que son parte en los Tribunales. La institución de la defensa, tal como funciona en la actualidad, es de poca utilidad para los menores sin recursos. En la mayor parte de los casos, los abogados sólo aceptan defensas que puedan proporcionarles alguna remuneración.

Exposición de la parte agraviada.- Concluido el sumario, se fijará una oportunidad para oír a la parte agraviada por el hecho delictuoso en que incurrió el menor. La exposición que haría la parte agraviada ante el Tribunal, no sería propiamente hablando una acusación. La parte agraviada ante el Tribunal, no sería propiamente hablando una acusación. La parte agraviada se limitará a exponer los hechos y a encauzar su acción dentro de las disposiciones del Código de Menores. No podrá pedir una pena o una condena a prisión o presidio, como acontece en la jurisdicción penal, pues ello no estaría previsto en la legislación de menores, sino que su derecho se reducirá a pedir una medida de seguridad y de reeducación. El mantenimiento de la representación de la parte agraviada en el procedimiento para menores, ofrece dos ventajas: a) No se derogaría de manera tan brusca el derecho común en la parte relativa a la acusación, sino que se tendería un lazo entre el referido derecho y el de menores. La acusación subsistiría, ciertamente, en el procedimiento para menores, pero transformada, orientada hacia el interés superior del menor, despojada de su carácter represivo; b) por otra parte, no se privaría enteramente a la parte agraviada del derecho de hacer sus exposiciones ante el Tribunal, del derecho elemental de ser oída y a presentar sus quejas y reclamos. La intervención de la parte agraviada no representa ningún peligro, ninguna vulneración a los principios que sustentan el derecho de menores. La parte agraviada pediría en su exposición lo que pediría cualquier otro ciudadano; lo que haría incluso, el mismo Juez: es decir, una medida de seguridad y de reeducación para el menor.

Las pruebas.- Contestada la exposición de la parte agraviada por el defensor del menor, se abriría la causa a pruebas por diez días de audiencia para la promoción y evacuación de las mismas. El Juez podrá prorrogar el término de pruebas si lo considera conveniente para la averiguación de la verdad. El Juez admitiría todas las pruebas que tiendan a esclarecer los hechos o la condición moral, intelectual y material del menor. Concederá especial atención a la encuesta que levante el Servicio Social acerca de los padres del menor, de su medio social, de su conducta, de sus antecedentes hereditarios. Procurará formarse, a base de esta

encuesta, una idea más exacta acerca de las causas sociales o los factores internos que indujeron al menor a la delincuencia. Concederá también especial atención a los exámenes psiquiátricos y a los informes de los expertos o peritos. Es preferible que el Juez pregunte por sí mismo a los testigos, al encausado, al acusador, a los expertos y a todas aquellas personas cuyas declaraciones tengan importancia especial en el proceso. Nos parece sobre todo conveniente que haya un intercambio continuo, una coordinación estrecha entre el Juzgado de Menores y la Casa de Observación.

De los informes.- Vencido el lapso de pruebas, se fijará el segundo día de audiencia para los informes. Este acto, como todos los otros del proceso, debe ser privado, y en él se consignarán en el expediente las conclusiones escritas y los informes verbales.

De la sentencia.- El Juez podrá tomar en la sentencia algunas de las medidas siguientes, cuando se trata de menores de catorce años:

- a) Enviarlo a una Casa Hogar, si se trata de un niño normal, que puede y debe seguir viviendo en sociedad;
- b) Ponerlo en colocación familiar idónea, cuando no pueda permanecer en el hogar de sus padres o cuando esté contraindicado su ingreso en una institución;
- c) Enviarlo a un internado de reorientación si el niño es menor de doce años, o al de readaptación si es mayor de doce, si tiene trastornos graves de carácter o conducta que le impidan beneficiarse de una Casa Hogar;
- d) Trasladarlo a un sanatorio psiquiátrico si se trata de un deficitario ineducable, de un psicópata o de un psicopático infantil;
- e) Entregarlo a su representante legal o a sus guardadores, siempre que de las investigaciones efectuadas resulte que dicha medida va en interés del menor y siempre que los padres tengan la capacidad moral y económica suficiente para educarlos. El Juez podrá imponer a aquéllos las condiciones que juzgue útiles;
- f) Tomar cualquier otra medida de las no previstas en esta enumeración, siempre que dicha medida sea la más conveniente a la regeneración del menor y cuando no sea posible tomar alguna de las que arriba se han enunciado.

Los menores cuya edad esté comprendida entre los catorce y los dieciocho años, podrán ser objeto de alguna de las siguientes medidas.

- a) Trasladarlos a un sanatorio psiquiátrico especial o someterlos a un tratamiento apropiado, si se trata de un deficitario in-

ducable, de un psicópata o de un psicopático infantil;

b) Si el menor fuere abandonado, pervertido o estuviere en peligro de serlo, sería enviado al Instituto de Readaptación por todo el tiempo necesario y sometido a los cuidados que exigiere su reeducación.

c) Si se trata de un menor de 18 años y mayor de 16, a quien se imputa un crimen considerado grave por la circunstancia y por las condiciones personales del agente, o si se trata de un individuo reincidente o peligroso por su estado de perversión moral, el Juez ordenaría que se le trasladase a una sección especial del Instituto de Readaptación, sometido también a un régimen distinto, más riguroso que los otros, por todo el tiempo necesario a su regeneración;

d) La Libertad vigilada en las oportunidades que el Juez estimare conveniente y bajo las condiciones que se impongan a los representantes del menor.

El Juez no determinará en la sentencia la duración de la medida que impone al menor. En efecto, tratándose de una medida de reeducación más que de una pena por cumplir, y en la imposibilidad de fijarle un límite preciso de tiempo a la obra reeducadora de una institución, sería preferible dejar indeterminada dicha medida. Son los progresos del menor y la conducta que observe en la institución los signos que indicarían al Director y al Juez la oportunidad de su salida. De nada valdría imponer a un menor delincuente una medida de tres años de permanencia en el Instituto de Readaptación, si al final de ese tiempo el menor no muestra señal alguna de mejoramiento moral. Permitir su egreso en esas condiciones, equivaldría a hacer negatorios los esfuerzos y el tiempo que le ha dedicado la institución y sería exponerle nuevamente a que cometiese otro delito. Al contrario, nos parece inútil y hasta cruel, imponer una medida de varios años de internamiento a un menor que ha observado una conducta ejemplar en la institución desde su llegada, y cuyos antecedentes individuales y sociales antes de la comisión del hecho, así como los exámenes psiquiátricos practicados después, son todos favorables para él. El egreso se recomendaría cuando se tenga la seguridad de que la obra reeducadora de la institución ha producido sus frutos, cuando el menor se ha convertido en un ser apto para la convivencia social.

El Juez de Menores y el Consejo del Niño deben recibir una información periódica acerca de la conducta del menor en el establecimiento adonde ha sido enviado. Es conveniente que los Directores de los respectivos institutos, envíen al Consejo del Niño y al Juez

de Menores informes trimestrales acerca de los muchachos sometidos a su vigilancia y a su control. En la práctica, el papel de estos Directores es de capital importancia, su opinión encierra un gran valor en lo que se relaciona con la apreciación de la conducta de los menores. Los Directores están en continuo contacto con los muchachos, siguen de cerca sus vidas, presencian sus progresos y sus retrocesos. Por este motivo, están en capacidad de opinar acerca de la conveniencia del egreso del menor de la institución, o de prorrogar su permanencia en ella. Cualquiera decisión del Juez en lo tocante al egreso o internamiento de un menor, debe ser confrontada primero con el Director del establecimiento.

Otro punto que encierra interés en esta materia es el que se relaciona con el traslado de un menor de una institución a otra. Este traslado puede efectuarse en dos sentidos distintos: o bien, como una especie de sanción a la mala conducta del menor, se ordena el traslado de éste a un establecimiento de régimen más severo; o también como un estímulo a su buen comportamiento, se traslada a un establecimiento de régimen más suave, siempre que en los dos casos mencionados, sea inconveniente o peligroso decretar la libertad completa. Pero el traslado tiene también otra significación: completar la obra educadora de ciertas instituciones, las cuales sólo pueden albergar menores hasta una determinada edad. Por ejemplo, el Instituto de Preorientación de Los Teques funciona solamente para menores cuya edad esté comprendida entre los seis y los doce años. Cuando el menor sobrepasa esta edad, ya no puede continuar beneficiándose de los servicios del Instituto, y su egreso de éste es ordenado por razones de orden técnico. ¿Adónde irá el menor a su salida de ese Instituto? Ello depende de las circunstancias. Si continúa observando trastornos de conducta, si no ha registrado ningún progreso psicológico y moral y si se considera que su salida podría traerle malas consecuencias, entonces lo más recomendable es trasladarlo a otro instituto, readaptación, por ejemplo, concebido para menores de doce a dieciséis años con sus mismos trastornos de conducta. Si, al contrario, el menor se benefició enteramente del tipo de educación que le proporcionó el primer Instituto, al cumplir los doce años puede ser colocado en el hogar de sus padres, si los tiene; o en una colocación familiar, casa hogar, etc. Lo que no tendría justificación es que el menor, por el solo hecho de cumplir los doce años, tenga que egresar del Instituto y no se le busque otra institución u hogar que sustituya a aquél. Si el destino ulterior del menor después de su salida del Instituto no es previsto por las autoridades, se puede afirmar que el menor caerá nuevamente en abandono, perdiéndose así el trabajo,

el tiempo y el dinero gastados en él.

Delitos cometidos por mayores y menores de edad.-

En el derecho común, cuando un menor resulta complicado en un delito con mayores de edad, es sometido a la jurisdicción ordinaria con el fin de no dividir la sententencia de la causa.

En los delitos en que se da concurrencia de mayores y menores de edad, conviene establecer una distinción o, si se prefiere, una discriminación, concediendo a los Tribunales de Menores la facultad de instruir y sentenciar los casos que se relacionan con menores de edad, y dejando a los Tribunales ordinarios el conocimiento y la sustanciación de la causa en lo que respecta solamente a los adultos. Pretender lo contrario, pretender que se siga aplicando en esta clase de delitos la legislación común, equivale a suprimir y a desvalorizar todos los principios del derecho de menores. Piénsese, en efecto, que si el menor complicado en un delito con un adulto es sometido junto con éste a la jurisdicción ordinaria, no podrá beneficiarse de los principios y normas que han sido expresamente creados para él. No podría beneficiarse del secreto en las actuaciones judiciales, de las investigaciones y encuestas sobre la condición económica y moral de sus padres o guardadores, sobre el medio social en que se levantó etc. A su psiquis no dejaría de impresionarle el carácter represivo de la jurisdicción ordinaria, alonde tendría que comparecer junto con delincuentes adultos y ser sometido al interrogatorio que le haría un Juez no especializado en la psicología y en las cuestiones de la infancia. No es el Juez ordinario, indiscutiblemente, el más llamado a entenderse con un menor delincuente, sino el Juez especializado, que no puede ser otro que el de Menores.

En las cuestiones no previstas en el procedimiento del Código de Menores, deben aplicarse las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Criminal en cuanto favorezcan al menor.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

CODIGO DE MENORES

Por: Alice Scott Nutt
Directora de Servicios Especiales
División de Servicio Social
Departamento de Niños de los E.E.U.U.

Caracas - Venezuela

ALICE SCOTT NUTT

Directora de Servicios Especiales
División de Servicio Social
Departamento de Niños de los E.E.U.U.

AGENCIA DE SEGURIDAD FEDERAL

Administración de Seguridad Social

Las leyes de un país sobre el bienestar infantil reflejan la preocupación de sus ciudadanos por el bienestar de sus niños. A través de esas leyes se define el amparo del niño que necesita una protección especial y se confiere autoridad para una actuación administrativa por oficinas públicas. Bajo la constitución de los Estados Unidos, la autoridad necesaria para la protección del pueblo en su libertad personal, su propiedad, y su bienestar general, se le confiere los gobiernos de los Estados y no al gobierno Federal.

(2) La legislación de bienestar del niño es, pues, competencia de los Estados mas bien que competencia Federal.

El movimiento para la promulgación de la legislación relacionada con los derechos y necesidades especiales del niño, no empezó en los Estados Unidos hasta principios del siglo XIX.

"Al principio del siglo diecinueve los derechos del niño en la ley establecida respecto a salud, recreo, educación, protección contra el abuso, negligencia, explotación y exposición a los peligros materiales o morales, o al exceso de trabajo, o como infractores de la ley, eran los mismos que para los otros miembros de la comunidad bajo la ley común. Aún los grupos indefensos, claramente a la vista, tales como niños expósitos, huérfanos y niños abandonados, recibían del Estado sólo una atención esporádica o indiferente, y ciertos grupos, tales como los niños de nacimiento ilegítimo, gozaban aún de menos protección que la que se le concedía a la comunidad como conjunto." (3).

-
- (1) Preparado para el IX. Congreso Panamericano del Niño, Caracas Venezuela, Enero, 5-10, 1948.
 - (2) Ley Constitucional de los Estados Unidos- Eulin McClain. Longmans, Green & Co., New York, 1916, p.38.
 - (3) Legislación de Bienestar del Niño. Enciclopedia de las Ciencias Sociales. Vol. 3, p.424. Macmillan, New York 1941.

Entre las leyes importantes promulgadas durante el siglo, y que afectan el bienestar del niño, están relacionadas con la adopción, transporte de niños a través de la frontera de los Estados, establecimiento de tribunales de menores y de instituciones del Estado, para el niño delincuente; control de las actividades de las oficinas e instituciones privadas que se ocupan de la protección a la infancia y del cuidado del niño necesitado y abandonado a costa pública a través de instituciones del condado o Estado y Juntas Locales de guardianes del niño. El fin y énfasis de algunas de estas leyes primitivas eran muy diferentes de los de la legislación de hoy en día. Por ejemplo, muchas de las leyes primitivas de adopción estaban destinadas únicamente a formar un archivo público donde consta la transferencia legal de un niño, por sus padres a sus padres adoptivos. La protección del niño viene mucho después. Las primeras leyes para regular el traspase de un niño de un Estado a otro tuvo su origen en el deseo de los Estados de protegerse contra el hecho de tener que atender al cuidado de estos niños en caso de que se convirtieran en niños necesitados o delincuentes. (4) Aunque de tiempo en tiempo muchas de estas leyes han sido revisadas, algunas todavía conservan conceptos que no están de acuerdo con la filosofía y principios aceptados para el cuidado del niño.

Al principio del siglo XX empezó un movimiento, para recopilar los ensayos irregulares y casuales de legislar en interés del niño, mediante un esfuerzo organizado para revisar y coordinar las leyes relacionadas con éste a través de comisiones oficiales creadas por las legislaturas de los Estados, o nombradas por los Gobernadores de los mismos. (5)

(4) El Niño y el Estado, Vol. 1. Grace Abbott, Universidad de Prensa de Chicago, Chicago, 1938, p.165, 193.

(5) Comisiones de Estado para el Estudio y Revisión de las Leyes del Bienestar Infantil. Emma O. Lundberg. Publicación 131 del Departamento del Niño, Washington, D.C. 1924.

En 1919 la Conferencia sobre Normas Mínimas para el Bienestar Infantil, llamada generalmente la Segunda Conferencia de la Casa Blanca, adoptó los siguientes principios respecto a la revisión de la legislación de bienestar infantil:

"La legislación de cada Estado sobre bienestar infantil, requiere una reconsideración minuciosa como conjunto, a intervalos razonables, para que pueda hacerse la revisión y coordinación necesarias y puedan incorporarse nuevas disposiciones de acuerdo con la mayor experiencia del momento. En los Estados en los que no ha habido en los últimos años, revisión minuciosa de las leyes de menores en conjunto, debería crearse con este fin un comité o comisión de bienestar infantil. Las leyes promulgadas por los diversos Estados deberían estar de acuerdo con los ideales nacionales y uniformarse hasta donde sea conveniente en vista de las diversas condiciones de los diferentes Estados. La legislación de bienestar del niño debería ser ideada por aquellos que estén absolutamente familiarizados con las condiciones y necesidades de éste y con las dificultades administrativas. Debería ser delineada por un abogado competente para lograr así el fin deseado por los expertos sobre bienestar infantil y al mismo tiempo que esté de acuerdo con las leyes existentes".

Ohio había ya nombrado una comisión en 1911 para codificar y revisar las leyes relacionadas con el niño. Siguiendo un estudio sobre las condiciones dentro del Estado y las leyes del Estado y otros Estados, la comisión recomendó un "código de menores" para la legislatura del Estado de 1913 que lo promulgó en ley.

Otros Estados siguieron el ejemplo de Ohio el año de 1926, treinta Estados y el Distrito de Columbia nombraron Comisiones Oficiales encargadas de unificar y aprobar la legislación de protección a la infancia. Entre los años 1925 y 1945 once Estados adicionales organizaron comisiones para el estudio y la revisión de las leyes

de menores; algunas fueron creadas por medio de una actuación legislativa y otras fueron establecidas bajo los auspicios de organismos oficiales o privados tales como los Departamentos de Bienestar Público del Estado o las Conferencias de Trabajo Social del Estado (6) Actualmente las Comisiones Codificadoras trabajan en 8 Estados mas o menos.

El número de miembros de las Comisiones del Código de Menores ha variado de 2 a 50. La experiencia ha demostrado que la Comisión Codificadora no debe ser demasiado numerosa sino suficiente, de 9 a 16 miembros, de modo que queden incluidos intereses representativos y al mismo tiempo se facilite un trabajo efectivo. Por regla general, es conveniente incluir representantes del Departamento de Estado y de Departamentos interesados en los asuntos que van a ser especialmente considerados; por ejemplo: Trabajo, Salubridad y por supuesto el Departamento de Bienestar Social que se ocupa de todos los niños.

Para despertar el interés público, es importante incluir una representación laica y una representación legal, ambas refuerzan la Comisión y ayudan en la introducción del material a la legislatura.

Es conveniente también que se destinen fondos públicos o que éstos sean obtenidos de fuentes privadas.

La experiencia de las Comisiones en varios Estados ha demostrado la importancia de nombrar un secretario ejecutivo, con experiencia en actividades de Trabajo Social, con conocimiento de los problemas legislativos, y que dedique tiempo completo al trabajo de la comisión. Es también esencial un Servicio Clerical adecuado.

Generalmente las Comisiones creadas mediante la ley han tenido un período de dos años para realizar su trabajo. Las primeras Comisiones que debían introducir a una sesión legislativa un gran conjunto

(6) Dentro de ellos, el más pequeño: Servicio Social Infantil.-
Erna Octavia Lundberg.- D. Appleton-Century, Inc., New York,
1947, pp. 354-356.

to de Leyes relacionadas con muchísimos aspectos del bienestar infantil encontraron este período demasiado corto, puesto que el estudio de estas leyes requiere un análisis previo de la legislación. Muchos Estados, sin embargo, han creado sucesivas comisiones.

La organización de las Comisiones y la forma de llevar a cabo su trabajo varía necesariamente de un Estado a otro. Sin embargo, los miembros de la Comisión se dividen generalmente en comités para tratar de cubrir los diversos problemas.

Las actividades de las Comisiones generalmente van más allá del análisis de las leyes del Estado o incluyen el estudio de los problemas relativos al bienestar infantil y a las necesidades del Estado, previo análisis de las legislaciones existentes.

A fin de interesar a los individuos y a los Departamentos y darles la oportunidad de contribuir con sus conocimientos y recomendaciones, se llevan a cabo con frecuencia disertaciones públicas. Entre las actividades de la Comisión también se incluye la recolección de las diversas informaciones relativas a las leyes de los otros Estados y la reunión de los principios de legislación aceptadas en zonas especiales sobre bienestar infantil.

Las Comisiones Codificadoras han prestado especial atención a las leyes relacionadas con la salud, la asistencia escolar, la regulación de empleo, la protección contra la explotación y contra la corrupción moral, cuidados especiales e instrucción del niño mental o físicamente deficiente, el cuidado y protección del niño necesitado y abandonado, métodos sobre la manera de tratar al niño delincuente y supervisión por parte del Estado a las diversas Oficinas e Instituciones. Algunas Comisiones se han limitado a la consideración de un aspecto dentro del campo de la legislación infantil, tales como necesidades del niño, descuido o delincuencia juvenil. Aún cuando se limiten a un aspecto, es esencial que las comisiones tengan un amplio plan de comprensión y consideren los principios filosóficos fundamentales al establecer las normas aceptadas para el cuidado y protección a la infancia. Es importante también que

la ley que está en consideración sea estudiada de acuerdo con las leyes afines. Por ejemplo deberían considerarse tanto los aspectos de la salud, como los de bienestar social de las leyes sobre protección y cuidado del niño fuera de su hogar, las leyes de trabajo infantil deberían estar relacionadas con las leyes de asistencia escolar; y al legislar sobre el tratamiento e instrucción del niño físicamente impedido debería tenerse en cuenta la necesidad de coordinar las actividades relacionadas con la salud, la educación y el bienestar social a favor de estos niños.

Al comparar las leyes de los Estados en lo que se refiere a los aspectos especiales del bienestar infantil, se pone de manifiesto las diferencias existentes entre ellas. Algunas, promulgadas hace muchos años, han sufrido pocas enmiendas y revisiones; por tanto su terminología y su filosofía reflejan los conceptos de épocas ya pasadas. Otras están de acuerdo con los principios aceptados en lo esencial para el bienestar infantil por ser reciente o haber sufrido una gran revisión.

A menudo, los responsables de la legislación de un determinado Estado han aprovechado la terminología y los procedimientos contenidos en las leyes correspondientes de otros Estados: En algunos casos se ha obtenido un buen resultado, pero en otros esto ha dado lugar no sólo a que permanezcan dentro de la legislación aspectos indeseables sino a que les dé un mayor auge. Se ha dado el caso de que una ley aplicable a las condiciones del Estado que la promulgó fuese copiada por otro para el cual alguno de sus aspectos resultan absolutamente inadecuados.

Para lograr una mejor legislación y una mayor uniformidad entre las leyes de los Estados, se han hecho grandes esfuerzos consistentes en la adopción de actas modelos. En 1922, la Conferencia Nacional de Comisionados sobre Unificación de Leyes del Estado, compuesto por miembros nombrados por las autoridades legislativas o ejecutivas, de los Estados, del Distrito de Columbia, del territorio de Alaska

y las posesiones Insulares de los Estados Unidos, ideó un Acta Modelo de ilegitimidad.

Adoptada por varios Estados con pocas emiendas, el Acta Modelo ha contribuido a que los procesos de paternidad sean uniformes en muchos de ellos (7).

En 1925, la Asociación Nacional de Libertad Condicional y Causional promulgó un Acta Modelo de tribunal de Menores. (8) En general, el Acta siguió las normas de Tribunales de Menores adoptadas por una Conferencia celebrada hace dos años y patrocinada por la Asociación y el Departamento del Niño de los Estados Unidos y englobó las leyes de los Tribunales de Menores de los Estados, varias ediciones fueron emitidas.

La última, publicada en 1943, contiene únicamente las mayores revisiones. Cuando se hizo el plan original, una Comisión consideró las opiniones de los jueces, de los agentes de libertad condicional y causional y otros que estaban en desacuerdo con la legislación del Tribunal de Menores. Consideró también los adelantos en materia de bienestar infantil y de tratamiento de la delincuencia juvenil que influyen sobre las pautas y la administración del Tribunal de Menores no sufrió ningún cambio. También tomó en cuenta las recientes revisiones hechas a las leyes de Tribunales de Menores que representan adelantos con respecto a las disposiciones del plan original del Acta Modelo. El Acta Modelo se basa en la preparación y conexión de las leyes del Tribunal de Menores del Estado. Alrededor de 12 Estados han adoptado todas las disposiciones del Acta Modelo, otros siete han adoptado, por medio de leyes adicionales, muchas de sus disposiciones.

(7) Leyes de Paternidad.- Análisis y Resumen Tabular de las Leyes de Estado Relacionadas con Paternidad y Sostentamiento del Niño Nacido fuera del Matrimonio.- En Vigencia 1º de Enero, 1938, Washington, D. C., p.8.

(8) Acta Modelo del Tribunal de Menores. Ideas Revisadas, 1943. Asociación Nacional de Libertad Condicional y Causional, New York, N. Y.

Para el desarrollo de las Actas Modelo, se han hecho otras sugerencias relativas a otros aspectos del bienestar infantil, tales como: adopción, autorización y supervisión de las instituciones y departamentos encargados del cuidado del niño. Sin embargo, estas leyes no pueden ser consideradas independientemente, como podría hacerse con el Acta del Tribunal de Menores, pues están íntimamente ligadas con otras leyes. Por ejemplo, las disposiciones con respecto a algunos aspectos del problema de la colocación del niño pueden encontrarse en la ley de Licencias de un Estado, mientras que en otro Estado se encuentran en la Ley de Creación del Departamento de Bienestar Público y aún en otro Estado pueden estar contempladas en otra ley diferente. Por esta razón, el Departamento del Niño de los Estados Unidos prefiere ocuparse en establecer los principios que deben ser incluidos en la legislación sobre aspectos específicos del bienestar infantil antes que en redactar Actas Modelo.

Ya se ha formulado un plan preliminar que contempla lo esencial en materia de legislación sobre adopción y un plan final está casi terminado. En otros aspectos también se hacen planes análogos que incluyen la autorización y supervisión de las instituciones y departamentos encargados del cuidado del niño.

El progreso observado en los últimos 35 años con la promulgación de la Ley de Protección y Bienestar del Niño se debe, en gran parte, a las Comisiones encargadas de la redacción del Código de Menores. Sin embargo, la legislación es el medio para llegar al fin pero no es el fin mismo. Las leyes encaminadas a la protección de la infancia sólo llenan su cometido si son el reflejo de una opinión pública inteligente y si a la vez hay una dotación adecuada de fondos públicos acompañada de una eficiente y honrada administración. Al hecho de promulgar una ley debe seguir el de lograr una administración adecuada.

El interés y la actividad de los grupos de ciudadanos es un

factor importante para lograr una buena legislación y buena aplicación de la misma. Las actividades de los grupos de ciudadanos y organizaciones, tales como Ligas de Mujeres Votantes y Asociaciones de Padres y Maestros, tienen una grandísima importancia puesto que llaman la atención del público en general sobre las necesidades del niño. Ambas realizan esta labor a través de sus miembros o mediante sus actividades como grupos organizados.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

EDUCACION DEL NIÑO EN SITUACION IRREGULAR

Por Matilde Huici
Jefe del Servicio Psicológico.

Santiago de Chile, Diciembre de 1947.-

CARACAS - VENEZUELA

EDUCACION DEL NIÑO EN SITUACION IRREGULAR

Bajo este epígrafe se incluye a los menores abandonados, vagos, mendigos, delincuentes, víctimas de la prostitución, etc; todos los que de un modo bien visible no llevan vida de niños, es decir, no reciben el cuidado y el afecto que el niño necesita para desarrollarse normalmente, sino que por el contrario se encuentran en peligro grave de convertirse en adultos anti-sociales.

En estos niños el problema presenta caracteres agudos y su solución es difícil, larga y costosa.

No basta la "recogida" y darles alimento, habitación y vestuario. Hay que reformarlos, hacerlos perder hábitos, memoria, amistades, ganancia económica, placeres perjudiciales y sustituir todo esto por los normales y adecuados, dándoles además las defensas morales suficientes para contrarrestar la influencia de su ambiente habitual cuando se reintegran a él. Se requieren para ello años de atención especializada sin que sea posible asegurar el éxito final en todos los casos.

Según estadísticas de diversos países en años anteriores a la guerra, los porcentajes de readaptación eran muy variables; de 54% en unos, a 92% en otros.

Para conseguir esa readaptación es preciso, 1º Personal idóneo. 2º Organización, clasificación y coordinación de instituciones y servicios. 3º Sistemas que basados en el conocimiento bio-psicológico de los individuos procuren a éstos: a) equilibrio funcional; b) satisfacción afectiva; c) hábitos de independencia, responsabilidad y auto-dominio. 4º Servicios para egresados, sobre todo en lo referente a alojamientos y diversiones. Control de la vida de los egresados ("probation", o libertad vigilada y "hermanos mayores") durante un lapso de 5 años después de su egreso, o hasta que hayan llegado a la mayoría de edad.

1º.- Personal. La selección y preparación del personal que ha de tratar con estos niños debe ser rigurosa e intensa. Para tener éxito en esta difícil tarea de reformatión se requieren condiciones especiales de carácter, aptitud y voluntad, que deben probarse de un modo previo antes de empezar la preparación profesional. Esas condiciones previas deben exigirse a todas y cada una de las personas que actúen en cada institución, desde el portero a la Dirección.

La preparación profesional del personal debe ser de diferentes grados según la responsabilidad de los cargos a que aspiren, pero toda se fundará en el mismo principio: conocimiento de la naturaleza del niño; de sus necesidades afectivas, y colaboración en las diversas actividades. Se suprimirían por tanto categorías como la de vigilante, inspector etc. Toda persona que actúe en organizaciones y servicios de re-educación, debe tener una misión constructiva de acción con los niños: jugar con ellos, trabajar con ellos, estudiar con ellos. La actividad compartida es la que da autoridad y confianza espontáneas, por modesta que sea la categoría del funcionario.

A todo el personal debe exigírsele respecto y cortesía para el niño. No excluye esto la autoridad debida y en cambio contribuye por el ejemplo a la construcción de la personalidad del niño, fin al que deben tender todas las actividades de la institución por alejadas que parezcan de él.

El tener personal apto y preparado, es el factor principal e indispensable para el éxito de esta función tan delicada. Ello requiere que ese personal sea suficientemente remunerado; de otro modo, las personas más capaces se prepararán para otras actividades que puedan proporcionarles mayores facilidades de vida. Claro que todos los que se dediquen a esta profesión deben tener vocación y abnegación, pero no hay mayor motivo para negarles una retribución adecuada, que el que habría para pedir a los médicos, por ejemplo, que toda su actividad se realizase de un modo gratuito o con mísera retribución. Esta no excluye la vocación, ya que se requiere una dedicación absoluta de la persona que se encarga de estas actividades.

2º.- Instituciones y Servicios. La división clásica que pudiéramos decir de las instituciones para la reeducación de menores en situación irregular era en: Casas de Observación y Centros de Tratamiento o de reforma. Esta clasificación está ya superada. En efecto, todas las instituciones deben ser de observación constante y de reeducación; no se pueden observar manifestaciones de carácter o conducta sin actividad organizada, y toda la actividad organizada debe estar encaminada a la reeducación.

Estos Centros, que pueden llamarse Hogares, Casas, Escuelas Técnicas, etc. (cualquier nombre que no se refiera directamente a reforma de menores anti-sociales) deben estar organizados para grupos no superiores a 40 menores, clasificados a ser posible por

la edad, o por condiciones de armonía de carácter; de ninguna manera por los hechos que hayan motivado su ingreso. Esto especialmente en el caso de los menores delincuentes. Es ya aforismo aceptado que "hay que sacar al menor del derecho penal". Si se le acepta como reeducando, debe prescindirse del hecho, aunque se trate de un parricidio y considerar únicamente el autor y su ambiente.

La reeducación será más haccedera cuanto más joven sea el educando, y los procedimientos meramente educativos serán más eficaces cuanto menos endurecido esté el individuo, es decir, menos arraigados tenga los hábitos anti-sociales.

A mi juicio, la jurisdicción especial de menores en su función de reeducación no deberá encargarse, al iniciar la acción, de jóvenes mayores de 16 años. Si se considera que es preciso recibir a los menores hasta los 18 años, deberían establecerse instituciones distintas para los dos grupos, con disciplina más rígida en el segundo grupo. En ambos podría prolongarse la acción reeducadora hasta la mayoría de edad.

Después de los 18 años, casi todos los códigos consideran al individuo con plena responsabilidad penal y debe corresponder a la Dirección de Prisiones u otra repartición la organización de establecimientos graduados, por ejemplo, del tipo de las Escuelas Borstal, en Inglaterra. Pero tengan o nó la plena responsabilidad penal, no deben estar en los mismos establecimientos que los menores de esa edad.

Aunque no haya una Casa de Observación en el sentido que antes se le daba, siempre tiene que existir un Centro de recepción donde ingrese el menor recogido, y donde tenga que permanecer voluntaria o forzosamente mientras se le hacen los exámenes de toda tipo necesarios para el despistaje o prevención de enfermedades que pudiera aportar. Los exámenes psicológicos que se hagan en este primer período, deben estimarse con toda serie de reservas, pues es el momento menos indicado para realizarlos.

Fuera de estas divisiones, apenas será necesario hacer mayores clasificaciones. No es conveniente la excesiva homogeneidad en cada hogar. Por el contrario, son estimulantes las diferencias.

Los casos de oligofrenia, esquizofrenia y en general las psicopatías profundas, serán tratadas en los establecimientos especiales dedicados a ese tipo de enfermos.

3º.- Sistemas. No pueden recomendarse sistemas concretos determinados. La aplicación literal de sistemas patentados, esto es, que en otro país o que otra persona empleó con éxito, no siempre produce los mismos resultados al ser trasplantados o aplicados por personas diversas. Un sistema de educación es en definitiva una cierta manera de relacionarse educador y educando para alcanzar la finalidad que aquel se propone.

Para conseguirla se requiere una educación entre ambos. De ahí que sistemas famosos hayan fracasado aplicados por personas y a individuos esencialmente diferentes de aquellos otros en quienes se empleó con resultado satisfactorio.

La finalidad propuesta no debe ser nunca la enmienda ni mucho menos el castigo del menor por los hechos realizados. Hay que hacer surgir una nueva personalidad sana, vigorosa y satisfecha que, por serlo, tendrá apetencias normales. Ello no es imposible ni mucho menos, ya que se trata de individuos en plena formación, si se emplean medios adecuados.

Aire libre, nutrición bien planeada, ejercicios físicos, esfuerzos deportivos, adiestramiento manual, cultivo de la tierra, crianza de animales, creación y apreciación de lo bello, música, ritmo, responsabilidad, deben ser los ingredientes con los que se construye el nuevo individuo. La proporción en que se emplee cada uno, ha de indicarlo la observación constante y cuidadosa del ser en formación. No pueden darse fórmulas preparadas de antemano. Si se emplea una y no tiene éxito, es que no era adecuada y hay que variarla. Debe adaptarse la fórmula al niño, no el niño a la fórmula.

4º.- Los egresados.- Tenemos ya la nueva personalidad, surgida después de inprobos esfuerzos. Puede "reincorporarse a la sociedad para ser miembro útil de ella", según la frase estereotipada. Pero ¿A qué sociedad? ¿A la de procedencia? El individuo reformado al hallarse en su antiguo ambiente chocará con él. ¿Tendrá fuerza para hacer variar este ambiente él sólo o irá poco a poco sumiéndose de nuevo con él? Esto último es lo que ocurrirá casi siempre y para evitarlo hay que proporcionarle un nuevo ambiente en armonía con la nueva personalidad adquirida. De otro modo el desequilibrio primitivo volverá a producirse más grave aún. No basta con buscar al joven trabajo. Es preciso buscarle amigos, diversiones cultas, deportes, lecturas, vida grata, medios de mejorar su instrucción, etc., a fin de que su vida plena, normal, le satisfaga y le sirva de estímulo para nuevo esfuerzo.

Asociaciones que procuren el alojamiento decente a precios al alcance de los egresados, que se ocupen de llenar las horas libres, donde puedan encontrar amigos, son indispensables como eslabones de enlace entre las instituciones y la vida libre.

Tratamiento Preventivo.— La medicina moderna tiene cada vez más a prevenir para no tener que curar. Y estudia y elimina todos los elementos nocivos que en un futuro puedan ser causa de enfermedad.

Esta misma campaña hay que llevarla al terreno educativo y eliminar todas las causas de inadaptación que existen en la escuela y en el hogar, así como procurar alimentación y diversión adecuadas para todos los niños.

La principal de las causas de inadaptación es la afectividad insatisfecha y el sentimiento de inseguridad que trae consigo.

Al niño no le importa la incomodidad, ni el hambre, ni el frío, siempre que tenga un adulto en quien confiar. Por eso cuando se separa a un niño de su mal ambiente habitual, es erróneo que esté contento simplemente porque tiene más comodidades y mejor comida, si no se atiende también a su afectividad. El necesita estar convencido de que hay alguien a quien le importa lo que él haga. Muchos problemas de conducta se originan en el deseo de llamar la atención aunque sea para que los castiguen, puesto que de otro modo no les hacen caso.

Otros problemas dejan de serlo en cuanto el niño sabe que existe una persona determinada que se alegra si él se porta bien y se entristece si se porta mal.

Todos los profesores deberían darse cuenta de esto; deben desintelectualizar su trabajo dándole mayor sentido social, y suplir la incomprensión de los padres que por su incultura o prejuicio son incapaces de conocer el problema de sus hijos. En cada grupo escolar debería haber un gabinete psicológico cuyo personal interprete las necesidades psíquicas si se produjese incomprensión.

En resumen, cada niño debe disponer de la cantidad mínima de alimentación, diversión, y afecto que necesite para subsistir de un modo normal.

C O N C L U S I O N E S

1.— En la educación del menor en situación irregular lo que es más importante es la selección del personal que ha de actuar sobre él. Este personal, debe seleccionarse por su aptitud natural primero y después ha de dársele la preparación especial.

2.- Todo personal que se relaciona con los niños ha de actuar en colaboración con ellos, entrando en el campo de su actividad. No debe haber meros vigilantes ni inspectores.

3.- Debe ofrecerse remuneración suficiente para que las personas aptas, se sientan atraídas hacia estas funciones.

4.- Los establecimientos de reeducación no deben ser bloques macizos que alberguen a cientos de niños, sino hogares familiares de 40 niños como máximo.

5.- Los niños estarán agrupados por edades, por armonía de condiciones personales, y nunca por la semejanza o gravedad de hechos realizados. Es recíprocamente estimulantes la convivencia de tipos diversos.

6.- Este tipo de reeducación no debería iniciarse con mayores de 16 años. Para los de esta edad hasta los 18 años se requerirían establecimientos de disciplina más rígida en general, salvo lo que aconsejase el estudio del caso concreto.

7.- No pueden recomendarse sistemas concretos determinados. La observación constante de cada individuo es la única que puede indicar las modificaciones necesarias.

8.- Se recomienda en general los ejercicios físicos, práctica del ritmo, educación estética, desarrollo de la responsabilidad y sentido del deber, como los fundamentos para la construcción de la nueva personalidad.

9.- Organizaciones de asistencia a los egresados deben ocuparse de proporcionar a éstos el ambiente adecuado, cuando terminan su período educativo y salen a la vida de libertad.

10.- El tratamiento preventivo es siempre el más eficaz, especialmente en lo referente a la conducta humana. La escuela debería ser el centro natural de aplicación de ese tratamiento.

11.- Debería el profesorado desarrollar un mayor sentido social y procurar la adaptación de los niños difíciles más que su eliminación porque son problemas.

12.- En cada grupo escolar debería existir un gabinete psicológico que "interprete" a los niños, evitando o deshaciendo las incomprendiones. (1)

Matilde Huici

Jefe del Scrv. Psicológico.

Santiago de Chile, Diciembre de 1.947.-

(1).- Véase la Memoria del Consejo de Defensa del Niño,
años: 1.944 - 1.945. Páginas 49 a 60: "Servicio Psicológico".

dg.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

PROTECCION DEL TRABAJO DE MENORES

Comentarios de los Delegados Estadounidenses sobre la Sección Segunda del Temario.

Caracas - Venezuela

Noveno Congreso Panamericano del Niño

Caracas, Venezuela

5 al 10 de enero de 1948

PROTECCION DEL TRABAJO DE MENORES

Comentarios de los Delegados Estadunidenses

Sobre la Sección Segunda del Temario:

Legislación sobre Bienestar Social

Un programa amplio de protección social para menores y la juventud en general debe incluir medidas que los protejan contra el trabajo perjudicial y el trabajo iniciado a una edad demasiado temprana, así como disposiciones que garanticen buenas condiciones de empleo a los jóvenes de ambos sexos. Las medidas que se toman a fin de proteger la salud, proporcionar educación y fomentar el bienestar del niño y la juventud en conjunto se relacionan estrechamente con las tomadas para darles protección a los menores que trabajan, y en muchos aspectos dependen una de otras fundamentalmente. Ninguno de los numerosos problemas pertenecientes a este asunto puede resolverse sin tener en consideración los otros.

En el Octavo Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Washington, desde el día dos hasta el nueve de mayo de 1942, a pesar de las exigencias de la guerra, se trató principalmente de los medios encaminados a mantener y ampliar los servicios ya establecidos para fomentar el bienestar de los menores, así como de las oportunidades educativas y la reglamentación del trabajo. En particular, el Congreso recomendó lo siguiente a los diversos gobiernos de las repúblicas americanas:

Proveer legislación y reglamentación sobre el trabajo de los niños, imponiendo estipulaciones sobre la edad mínima y condiciones de trabajo, jornales, jornada máxima y regulación de trabajo de menores en negocios u oficinas ambulantes.

promover el establecimiento de oficinas a las cuales se pueda confiar la inspección y dirección del trabajo de menores, así como la tarea de hacer que se cumplan las leyes y reglas vigentes sobre dicho trabajo.

Esta recomendación, no solamente representa la opinión y la actitud aceptadas en los países del Hemisferio Occidental, sino que está en armonía con la posición mantenida internacionalmente por medio de las normas y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Este organismo, desde la primera conferencia que celebró en 1919, ha recomendado enfáticamente que se tomen medidas eficaces para la protección de menores y la juventud en general contra empleos peligrosos o perjudiciales, así como proporcionarles todas las oportunidades posibles que sean propicias a su desarrollo normal físico, mental y como ser social. Asimismo ha adoptado normas internacionales sobre la edad mínima de trabajo, prohibición de trabajo nocturno y requisitos de examen médico para averiguar las condiciones físicas de los menores cuando comienzan a trabajar.

La Conferencia Internacional del Trabajo verificada en Filadelfia en el año de 1944, durante el curso de la Segunda Guerra Mundial, puso de relieve la importancia de la protección que merecen los trabajadores menores de edad, así como la necesidad de facilitarles a éstos una educación adecuada.

En Octubre de 1945, cuando la Organización Internacional del Trabajo celebró en París su primera conferencia de la postguerra, frente al panorama de lucha y destrucción, le dió atención especial a los problemas de la juventud y la niñez. Se aprobó una comprensiva "Resolución Sobre la Protección del Niño y Trabajadores Jóvenes", la cual, como parte de un programa de protección social para niños y la juventud de ambos sexos, comprendió la condición de edad mínima y reconocimiento médico para ingresar en los empleos, restricciones en cuanto a horas de labor, y prohibición

de trabajo nocturno. Se reconoció así mismo que, para aplicar estas normas sociales, es necesario disponer de una adecuada estructura coordinada de leyes y administración, a más de un personal de administradores competentes y una estrecha colaboración entre los servicios administrativos de las leyes obreras y los servicios médicos y sociales, a fin de obtener los mejores resultados.

En los Estados Unidos, la regulación del trabajo de menores surgió del principio universal, común entre todas las repúblicas, de que un pueblo libre necesita instruirse para preservar su libertad. Al principio, se fijó la edad mínima para ingresar en los trabajos a fin de que los muchachos disfrutaran de suficiente tiempo en que obtener el mínimo necesario de instrucción para vivir satisfechos y cumplir los deberes de buen ciudadano en una sociedad democrática. A medida que se desarrollaron los conceptos de adecuada protección a la infancia, fueron adoptándose nuevas salvaguardias para garantizar la aptitud física y normas educativas para los menores que trabajan, reglamentándose también el máximo de horas de labor, y prohibiéndose el trabajo nocturno.

En los Estados Unidos, la norma básica de la edad mínima de trabajo es de dieciséis años, aunque es lo suficientemente flexible para permitir ciertas clases de empleo a los catorce, prohíbe otras antes de los dieciocho que comprometan la vida o la salud. Dicha norma que está reconocida como el objetivo uniforme para legislación de esta índole en los diversos estados, se ha incorporado ya en los estatutos federales y en los códigos de dieciocho estados. En general, esto significa lo siguiente: edad mínima de dieciséis años para empleo durante horas escolares, frecuentemente con algunas exenciones, y a cualquier hora en las fábricas; edad mínima de catorce años para empleo fuera de las horas de escuela; y un mínimo de dieciocho para trabajo en ocupaciones que algún cuerpo legislativo o administrativo considere peligrosas o perjudiciales para la salud o la seguridad.

En cuanto al máximo de horas de labor, la mayor parte de los estados limitan las de muchachos que tengan menos de dieciséis años a una jornada de ocho horas diarias, y a cuarentiocho o menos por semana. Una tercera parte de los estados las limitan a cuarenta o cuarente y cuatro semanales. Casi todos los estados prohíben el trabajo nocturno de once a trece horas para muchachos que tengan menos de dieciséis años de edad. El progreso en este sentido, para trabajadores de dieciséis años, ha sido menos extenso, pero aproximadamente una tercera parte de los estados limitan las horas semanales a cuarenta y ocho y prohíben ciertas clases de trabajo nocturno, aunque no por un período tan largo como el que se dispone para muchachos que todavía no tienen dieciséis años de edad. Casi la mitad de los cuarenta y ocho estados del país exigen que los muchachos cuya edad es inferior a los dieciséis años se sometan a un reconocimiento médico antes de tomar un empleo, y también cuando cambian de colocación; pero solamente siete estados mantienen esta protección para los adolescentes que no han cumplido los dieciséis o diecisiete años.

Los planes constructivos para la protección social de menores deben impulsarse progresivamente en todos sus aspectos. La protección de empleo es uno de los aspectos más importantes, y no debe descuidarse en los planes de un comprensivo programa general de protección para menores. Esto significa el fomento de adecuada legislación y reglamentos obreros en beneficio de menores que incluya lo siguiente: disposiciones sobre la edad mínima de trabajo; limitación de horas de labor; prohibición de trabajo nocturno; requisitos sanitarios y de seguridad para los lugares de trabajo, con atención especial a ciertas áreas de empleo, tales como los negocios u oficinas ambulantes; y disposiciones para la administración efectiva de estas normas. En la creciente complejidad de la civilización actual, es cada día más importante que, al tratar de for-

talocer el bienestar del niño y la juventud, la consecución de esos objetivos sea una parte integrante del programa, y que se luche por lograrlos a pesar de las dificultades económicas que puedan considerarse como barreras indestructibles contra la aplicación universal de tales normas. Las naciones democráticas están dándose cuenta cada vez más del valor del niño como individuo en la estructura social, y también de la importancia de darle a todos los niños igualdad de protección uniforme bajo el amparo de las leyes obreras, así como bajo el amparo de otras medidas de mejoramiento social.

Preparado por la
División de Normas de Trabajo
y la
Sección de Trabajo de Honores de la
División de Jornales y Jornadas
Secretaría del Trabajo de los Estados Unidos
Washington, D.C., 25 de noviembre de 1947

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

MATERNOS E INFANTILES

Preparado por Katharine F. Lenroot,
Jefe de la Oficina del Niño

y

Elizabeth Munro Clark, Consultora
de Bienestar del Niño.

Oficina del Niño, Administración de
Asistencia Social Washington, D.C.

Caracas - Venezuela

IX Congreso Panamericano del Niño
Caracas, Venezuela
5 al 10 de enero de 1948

ORGANIZACION DE SERVICIOS SOCIALES PARA MADRES Y NIÑOS

Por

Katharine F. Lenroot, Jefe, y Elizabeth Munro Clarke, Consultora de Bienestar del Niño, Oficina del Niño, Administración de Asistencia Social, Washington, D.C.

Significado del servicio social.

El servicio social es una manifestación del interés de la sociedad en el bienestar de la persona y de las oportunidades que le brinda para ejercer sus derechos y desempeñar sus deberes de ciudadano.

En su sentido más amplio el servicio social representa las actividades de la sociedad en pro de la salud, la educación y el bienestar del pueblo. En un sentido menos amplio el servicio social representa los servicios organizados para ayudar a las personas afectadas a resolver los problemas de su bienestar económico, incapacidad física o mental, o desajuste social que las coloquen en posición desventajosa en relación con otros miembros de la sociedad y las priven de manutención adecuada, protección u oportunidades de una vida mejor.

Servicios sociales para madres y niños.

Su origen y desarrollo.

En el campo general de los servicios sociales los niños, a causa de que dependan del cuidado, la protección y guía de los adultos, lo mismo que las madres, a causa de sus obligaciones y los deberes especiales que deben desempeñar durante el período de la maternidad y mientras los hijos llegan a la madurez, han sido objeto, a través de los siglos, de interés y cuidado especial por parte de la sociedad.

Desde principios de la era cristiana los servicios sociales fueron una manifestación del interés y de las obligaciones de la Iglesia, a la vez que de su amor hacia los niños. Tales servicios, bajo los auspicios de la Iglesia, existen todavía hoy en todo el mundo cristiano. Con frecuencia han proporcionado cuidado a los niños por medio de orfanatos o escuelas: sin embargo, la obra de

San Vicente de Paúl en el siglo XVII y la de Ozamón en el siglo XIX, se concretaron a las familias con niños a su cargo. Ambos pusieron de manifiesto la importancia de la persona y cada uno por su lado buscó en el ser humano las cualidades con frecuencia oscurecidas por las trágicas condiciones de la vida del niño y que representan su valor potencial.

Otros servicios tuvieron su origen en la compasión de una sola o de varias personas caritativas, lo que hace pensar también en las grandes instituciones para niños que se iniciaron al llevar una persona a su propia casa un niño destituto y abandonado. Muchos otros servicios se iniciaron para satisfacer necesidades especiales. Tales organismos existen hoy en la forma de instituciones, agencias de colocación familiar, jardines de la infancia, preventorios y sociedades de beneficencia para las familias, cuyos planes difieren tal vez más lo que respecta de país a país que los que se desarrollan bajo los auspicios de la Iglesia o sostenidos por el erario público. Sin embargo, todos deben su origen al ascendido y espontáneo interés de la sociedad en los problemas de la persona, y pueden ser la semilla de la cual crezca un entendimiento cabal de los problemas sociales y la asunción, por parte de los poderes públicos, de la obligación de corregir las condiciones adversas.

Principios esenciales de los servicios sociales para madres y niños

Con el surgimiento de los complicados problemas económicos y sociales del mundo moderno, en el cual los estrechos lazos que existían en épocas anteriores en la vida de la familia y de la aldea se han debilitado por la movilidad y el entendimiento más cabal de la personalidad, logrado gracias al adelanto científico, se han desarrollado nuevos conceptos que han modificado de manera profunda los servicios sociales. Estos conceptos son de especial importancia en relación con los niños y pueden resumirse como sigue:

1.- Reconocimiento de que el desarrollo físico y emocional del niño depende del amor y del calor que recibe de la madre en su infancia y en su niñez, y de la seguridad que le infunden, a medida que avanza hacia la madurez, el amor del padre y de los demás miembros de la familia.

En los Estados Unidos este concepto ha conducido a exigir que ningún niño salga de su casa solamente por motivos de pobreza

y que los servicios de bienestar infantil deben basarse en servicios para la conservación y refuerzo de la familia.

El VIII Congreso Panamericano del Niño, en su Declaración de Oportunidades para los Niños, indicó primero: "oportunidad a todo niño para crecer al amparo del amoroso cuidado y la disciplina afectuosa de la vida de familia".

2.- Énfasis en la necesidad de establecer todo servicio a base del entendimiento de cada persona como ser humano único, cuyas potencialidades y problemas, a pesar de tener cierta analogía, jamás son idénticos a las potencialidades y problemas de otra persona.

Grace Abott, ex-jefe de la Oficina del Niño de los Estados Unidos, decía que "los niños pueden ser tratados de modo igual solamente si se trata a cada niño de modo diferente". Este reconocimiento de las diferencias personales ha conducido énfasis del trabajo del caso social como base de servicio social y a modificaciones en el aspecto jurídico de la asistencia al niño, tales como el establecimiento de tribunales de menores, en los cuales los casos se tratan a base de las necesidades personales del niño, en lugar de basarse técnicamente en el delito que lo hace comparecer ante el tribunal.

3.- Reconocimiento de que en la práctica el servicio social implica conocimientos y capacidad que sólo pueden adquirirse por medio de la instrucción profesional, en la cual la teoría está relacionada a la experiencia y a la práctica encaminándose todo al perfeccionamiento del estudiante en su profesión.

La solución de los complejos problemas que afectan al servicio social requiere profundos conocimientos, una filosofía práctica y habilidad especial. Los mejores trabajadores sociales son aquellos de mayor aptitud para relacionarse con los demás, para entender sus actitudes y sentimientos, y ser capaces, sin embargo, de permanecer siempre objetivos y de mirar los problemas en su totalidad. Son aquellos que se interesan por lo que acontece a las personas y que tienen en ellas una fe fundamental. La instrucción profesional en una escuela de servicio social capacita a las personas dotadas de estas cualidades fundamentales para desarrollarlas aún más, y para adquirir conocimientos y desarrollar la habilidad necesaria para entender a la gente y a las condiciones en que viven, y ayudarles a hacer frente a la vida de la manera más adecuada. Durante los últimos quince años la instrucción profesional para el servicio social se ha desarrollado y extendido considerable-

mente en casi todas las repúblicas americanas.

4.- La aplicación, en el campo del servicio social, del principio cardinal de la sociedad democrática, o sea que todo miembro de la sociedad tenga igual acceso a las oportunidades y servicios necesarios para su desarrollo como ser humano preparado para gozar de sus derechos y cumplir sus deberes de ciudadano.

Solamente con la aceptación de la responsabilidad pública en proporcionar servicios sociales a cuantos los necesiten, donde quiera que vivan y cualquiera que sean sus circunstancias, puede este principio ser plenamente aplicado. Más aún, tal concepto requiere el estudio cooperativo tanto de los organismos públicos como privados a fin de (1) alcanzar a todos los que necesiten de servicio y (2) que todos los servicios, ya sean públicos o privados, impartan a su aplicación, en el mayor grado que sea posible, las normas generalmente aceptadas para un buen éxito razonable.

En los Estados Unidos la Conferencia de la Casa Blanca sobre el Niño en una Democracia hizo en 1940 la recomendación siguiente:

"Los servicios sociales para los niños que debido a las condiciones de su casa o a dificultades personales requieren atención especial, deben ser provistos en todo país o región donde sean necesarios. En las instituciones públicas y privadas pesa la obligación de aprestar recursos adecuados y normas de servicio". 1/

Las constituciones de casi todas las otras repúblicas americanas imponen al estado la responsabilidad del bienestar de los niños y de sus familias.

5.- Énfasis en la necesidad de coordinar los servicios sociales, tal como acaban de definirse, con otros servicios encaminados a fomentar el bienestar del pueblo y especialmente con aquellos servicios tendientes a mejorar el nivel de vida, la salud, la instrucción, el recreo y las labores policíacas y judiciales.

En los Estados Unidos la Conferencia de la Casa Blanca sobre el Niño en una Democracia, celebrada en 1940 declaró:

"El Niño recibe o debe recibir, además de los de su propia familia, los servicios de muchas personas, grupos y organismos. Cada uno tiene su labor especial y ninguna puede ser ejecutada con éxito sin tener en cuenta las otras. No obstante, las mejores in-

1/ Informe General aprobado por la Conferencia de la Casa Blanca sobre el Niño en una Democracia, Washington, 1940, pág. 64.

tenciones de un grupo con frecuencia se han visto anuladas por la ignorancia de la labor de otros o por la ingerencia o ineficacia de otros. Asimismo, con frecuencia la sociedad no ha reconocido la simple verdad de que el niño no puede dividirse en diversas partes: Una para los padres, una para el maestro, una para el funcionario público, otra para el parque de recreo y todavía otra para la Iglesia. El niño es un todo indivisible a medida que pasa de la infancia a la juventud y debe ser estudiado y servido como tal."^{2/}

Aplicación de estos conceptos a la organización de los servicios sociales.

La organización de los servicios sociales para las madres y los niños comprende la estructura y los métodos que se usan en hacer disponibles tales servicios a quienes los necesiten. La estructura difiere de país a país y aún de localidad a localidad en un mismo país, y depende de la relación que exista entre las organizaciones oficiales y las organizaciones privadas; del grado de centralización o de descentralización de las funciones oficiales, del grado de eficacia alcanzada en ramos conexos, tales, como las normas del trabajo, la seguridad social, la sanidad y la instrucción pública. Además, puede ser afectada por muchos otros factores en la cultura del pueblo, como también por las condiciones geográficas, los medios de transporte y la densidad de la población.

Fortalecimiento de la vida de familia.

No hay substituto para el hogar sólido en el cual el padre es el jefe de la familia y proveedor responsable y en el cual la madre proporciona cuidado constante a los hijos. No hay substituto para los ingresos suficientes necesarios para la conservación de la salud, nutrición adecuada, protección contra los elementos y del espíritu de la familia. Estudios llevados a cabo en varios países han demostrado la relación íntima que existe entre los ingresos escasos y la mortalidad infantil, entre los ingresos escasos y la mala nutrición. La finalidad principal de quienes fomentan el bienestar de los niños es la existencia de condiciones sociales y económicas que hagan posible un nivel de vida aceptable para todos.

Los seguros sociales, que constituyen un método de distribuir en distintas dependencias los riesgos normales de la vida, comunes a todo ser humano, son de tremenda importancia porque pueden

^{2/} Informe General aprobado por la Conferencia de la Casa Blanca sobre el Niño en una Democracia, Washington 1940, pág. 9.

permitir a la familia continuar haciendo frente a sus necesidades mínimas aún cuando se vea afectada por cesantía, enfermedad de muerte. Pero si los ingresos de un gran sector de la población son escasos y no permiten un nivel de vida decoroso, los seguros sociales basados en esos ingresos no pueden llenar su finalidad.

Las condiciones sociales y económicas en que viven las familias se reflejan directamente en la incidencia de la tuberculosis y en la mortalidad causada por esta enfermedad, que muy a menudo es compañera de habitación pobre y de mala nutrición. Hoy día, en los grandes centros urbanos, las familias viven aglomeradas en habitaciones poco sanitarias, y es poco o nada lo que pueden hacer por iniciativa propia para mejorar estas condiciones, o aún para mantener un nivel de vida decente. Sólo cuando hay unidad de propósito y de acción por parte de las personas interesadas, los funcionarios públicos y los trabajadores sociales, puede atacarse y resolverse este problema cuyas raíces son tan profundas. Pero bien tras se resuelve el problema, gran número de niños se ven privados de la oportunidad de gozar de una buena vida de familia. En las localidades donde las habitaciones malas son lo común y los ingresos no permiten un nivel de vida adecuado, lo que se haga tanto en cuestión de sanidad como de servicio social, será con frecuencia de carácter más bien transitorio que permanente. Por ejemplo, un centro de medicina preventiva, que poco a poco puede convertirse en fuerza poderosa para elevar el nivel de vida, halla su eficacia considerablemente reducida no sólo si la mayoría de las familias a que atiende no gozan de ingresos suficientes, sino que también porque éstas viven aglomeradas en edificios sin las debidas condiciones sanitarias.

Los Congresos Panamericanos del Niño, durante los 32 años transcurridos desde que se celebró el primero en Buenos Aires, en sus deliberaciones sobre los niños han puesto siempre de manifiesto la importancia de la familia.

La primera sección de la Declaración de Oportunidades para los Niños, aprobada por el VIII Congreso Panamericano del Niño en mayo de 1942, se refiere directamente a la vida de familia y dice:

"La creación de un ambiente de familia adecuado al desarrollo del niño es necesario, y las medidas siguientes son esenciales: (a) todo niño debe vivir con una familia que goce de un nivel de vida adecuado y de una base pecuniaria estable; (b) el estado debe tomar medidas para garantizar la estabilidad pecuniaria de la familia; (c) corresponde al estado que los niños sin hogar sean

atendidos en un ambiente de familia adecuado; (d) solamente cuando las necesidades de los niños sin hogar no puedan ser debidamente atendidas por familias substitutas, deben enviarse los niños a un asilo; (e) la pobreza de la madre no debe ser causa de su separación absoluta del niño; las instituciones de beneficencia deben proporcionar ayuda a las madres necesitadas hasta que pueden mejorar sus medios de subsistencia por esfuerzo propio".

Esta manifestación constituye una reiteración de los principios que ya habían sido expresados en todas las conferencias importantes sobre el bienestar del niño celebradas hasta entonces. Por ejemplo, de la primera de las cuatro conferencias de la Casa Blanca sobre el niño, celebradas en los Estados Unidos, que tuvo lugar en 1909, se cita generalmente esta manifestación: "la vida de familia es el producto más alto y más refinado de la civilización. Los niños jamás deben ser privados de ese ambiente a menos que no sea por razones muy poderosas y urgentes". La aceptación de esta simple verdad ha cambiado paulatinamente la vida de millones de niños, permitiéndoles recibir ayuda económica y permanecer en sus propias casas al lado de sus respectivas madres.

Es fácil sustentar la creencia abstracta de que al fortalecer la familia ayudamos al niño. No es fácil llegar en ningún país al punto en que exista la aceptación cabal y activa de este principio.

Por ejemplo, en los Estados Unidos transcurrieron 26 años entre la presentación de las conclusiones alcanzadas en la Conferencia de la Casa Blanca en 1909, en relación al valor de la vida de familia, y la promulgación de la Ley Federal de Seguros Sociales, bajo la cual se asignaron fondos federales en conjunción con los asignados por los diversos estados para proveer en forma adecuada en algunos estados y en otros todavía hoy inadecuada, la ayuda económica en las propias casas de los niños privados del apoyo del jefe de la familia. Cuando se hizo la manifestación en 1909 y se aceptó teóricamente el principio de que ningún niño puede ser arrancado de su casa sólo por razones de pobreza, los dirigentes en el campo del servicio social creían que la aportación de ayuda pecuniaria en la casa era, en general, función que correspondía a instituciones privadas. Sin embargo, casi al mismo tiempo, en 1911, un estado, Illinois, promulgó leyes, y un congreso de Missouri dictó disposiciones autorizando el uso de fondos públicos para este fin.

Este movimiento se extendió rápidamente, y ya a fines de 1915 eran 29 los estados que habían promulgado leyes de esta clase, y hacia 1921 ya eran 40 estados. En ciertos estados los planes se aplicaron plenamente; en otros se limitaron a ciertas áreas o abarcaron solamente una pequeña proporción de los niños necesitados; todavía en otros el sistema funcionaba de manera muy limitada. Con frecuencia los trabajadores sociales veían a los niños separados de sus madres y colocados en asilos porque a pesar de haber fondos disponibles para este servicio, no había los suficientes para la ayuda pecuniaria en sus propias casas. Los beneficios de estos recursos se sintieron en los distritos rurales con marcada lentitud. Aún en 1935 había 6 ó 7 estados que no habían promulgado leyes de esta clase, o carecían de fondos para cumplir con las leyes ya promulgadas. A fin de lograr la legislación federal se hizo uso de la experiencia adquirida con los organismos sostenidos por el erario público en varios estados. Los organismos privados dedicados a la beneficencia de las familias y de los niños, lo mismo que la Asociación de Trabajadores Sociales de los Estados Unidos, prestaron su apoyo en establecer la necesidad de tal legislación en muchas localidades y ante el Congreso de los Estados Unidos.

Durante 12 años, desde 1935 hasta el presente, los municipios y los estados han colaborado en esta labor con fondos y ayuda del gobierno federal en perfeccionar y discriminar estos servicios. Más todavía, los seguros de vejez y de supervivientes proporcionan beneficios a las viudas con familia y a los hijos menores de los asegurados. En la actualidad, después de 39 años, se puede decir que se ha llegado al punto en que, al menos con raras excepciones, los niños no se colocan en asilos u hogares substitutos por motivos de pobreza. Sin embargo, todavía hay regiones en los Estados Unidos donde los fondos disponibles no son suficientes para proporcionar un nivel de vida adecuado.

La mayoría de los problemas que afectan a los niños tienen su origen en la casa y en el seno de la familia. Por lo tanto, es esencial que cada localidad disponga de servicios sociales accesibles a los niños en sus propias casas, poniéndose de manifiesto la necesidad de conservar y fortalecer a la familia. Tales servicios deben coordinarse con otros servicios de la colectividad, de modo que los maestros, los médicos y otras personas conocedoras de los problemas existentes puedan apelar a ellos tan pronto se inicie la necesidad.

Hay niños pertenecientes a familias que sufren necesidades debido a la carestía de medios y de los problemas originados, por la tuberculosis y otras enfermedades, por la muerte o por haber sido abandonados por el sostén de la familia. La inestabilidad amenaza al bienestar de muchos niños ilegítimos. Con frecuencia hay rozamientos entre marido y mujer, y a veces falta en los padres un entendimiento hacia los hijos. Hay niños que se rebelan contra la sociedad; a veces roban; a veces huyen de un hogar desgraciado; a veces sufren de incapacidad física o mental. A menudo estos problemas no se presentan por sí solos. El padre muere, la madre se enferma, no hay dinero, la casa está llena de gente y malsana; la hermanita tiene tuberculosis y el propio niño vende periódicos a fin de poder comprar pan para una familia que no lo entiende. Puede pedirse a un servicio social para ayudar a familias afectadas por problemas como los citados. Muchas familias consideran la falta de dinero como problema primordial, aunque venga acompañada de otros problemas como los citados, originados por desgracias, por cuestiones de personalidad o por la presión de otros factores a que están sujetas las familias desvalidas. Sin embargo, hay otras familias que a pesar de no faltarles dinero, todavía necesitan ayuda para hacer frente a problemas sociales como los que origina un matrimonio desgraciado y los rozamientos entre los padres y los hijos.

El trabajador social no sólo comprende los problemas que existen sino a las personas a que afectan y, a la vez, lo que representan tales problemas para las propias personas. El trabajador sabe "investiga" pero no trata de obtener informes que no sean pertinentes al caso, o que dejen a alguien con la idea de que ha sido sometido a un interrogatorio. El trabajador ayuda a la persona a pensar en lo que sus problemas realmente son; debe saber calcular su capacidad para luchar contra ellos y darles solución; debe ayudarla a poner en juego toda su capacidad y a pensar en lo que realmente desea y puede hacer, y ayudarla en esa empresa. El trabajador conoce siempre a los padres de familia y actúa con ellos a veces se dedica enteramente al niño, pero esto depende de las necesidades de los interesados. Sus servicios pueden ser necesarios sea por unos días, sea por varios años.

El trabajador debe conocer a fondo todos los recursos de la localidad; debe saber aprovecharlos y ayudar a los que hagan uso de ellos. Tales recursos pueden consistir en hospitales, en dispensarios u otros servicios sanitarios, en facilidades para recreo y

para ocupación en horas de asueto, ascensoramiento legal, oficinas de empleo e instrucción vocacional o especial; y facilidades para el cuidado diurno de los niños de madres que trabajan.

Los "instrumentos": la comprensión, sus cualidades personales, su habilidad profesional y los recursos disponibles son interdependientes y se refuerzan unos a otros. El trabajador más sábio casi no puede hacer uso de su habilidad si no tiene, por ejemplo, ayuda concreta que ofrecer a la gente que sufre de hambre, e inversamente, la ayuda pecuniaria puede ser de valor apenas temporal si no se cuenta con habilidad personal para complementarla.

Uno de los servicios más necesarios es el de la ayuda económica en la propia casa a aquellos que la necesiten para resolver sus problemas. Se ha descrito ya la dificultad que existía en los Estados Unidos para proporcionar a los niños, con sus propias familias, ayuda destinada a víveres, habitación, ropa y otras necesidades. En realidad, tales dificultades formaban parte de una dificultad mayor aún entre dos ayudas, o sean, las llamadas "ayudas interior y ayuda exterior". Es decir, entre el sistema de prestar ayuda económica a la familia bajo su propio techo o prestársela bajo otro techo como el del asilo, el del orfanato u otros.

Esta lucha estaba íntimamente relacionada con los diferentes puntos de vista respecto a la vida de familia y a los factores que la fortalecen. Muchas personas sinceras creían que el asilo no era tan denigrante como la ayuda en la propia casa; que se podía atender mejor a los niños en una institución inmaculadamente mantenida que al lado de una madre ignorante; que la repartición de pan era la manera más barata de alimentar a los menesterosos, o que las familias destitutas no sabían hacer uso del dinero. Sin embargo, lentamente se fueron arraigando otras ideas, por ejemplo, que ningún país es más fuerte que los hogares que lo forman; que la repartición de pan era de efecto desmoralizador y ajena a la dignidad del ser humano; que el anhelo de los niños por efecto y seguridad sólo puede satisfacerse con su propia familia y en su propia casa; y que, en general, los necesitados saben hacer uso del dinero tan bien como los que están bien provistos de él.

En los Estados Unidos las primeras instituciones para niños proporcionaban cuidados en asilos y en hogares adoptivos a gran número de ellos. Muchos eran huérfanos o no tenían casa, otros eran hallados mendigando en las calles de las grandes ciudades. El servicio preventivo e individual para las familias, antes de

que los niños fueran huérfanos o que la familia fuera tan desvalida que tuvieran que mendigar, se extendió con más lentitud, pero gradualmente se extendió. Otros países de este continente luchan en la actualidad contra la misma falta de ayuda monetaria que afectó a los Estados Unidos por tantos años, pero, de todos modos, se adelanta.

En una gran ciudad de la América del Sur, donde millares de niños necesitados viven en más de 100 instituciones, los trabajadores sociales, el Juez del Tribunal de Menores y los médicos adjuntos a diversos servicios, al presente piensan en términos de servicio cabal para los niños en sus propias casas; comienzan a asignarse fondos para uso de familias que hace poco tiempo se habrían desvandado, encerrándose a los niños en asilos. En la capital de otro país una institución semi-oficial ha venido prestando desde 1940 servicios y ayuda pecuniaria a los niños en sus propias casas, ha podido reforzar y sostener familias que de otro modo se habrían desvandado, y ha podido mantener a centenares de niños al amparo de sus madres.

En algunos países la preferencia por la alimentación a grandes grupos, con la consecuente escasez de recursos para fortalecer a la familia en su propia casa, presenta los mismos aspectos de la lucha entre los socorros en la casa y fuera de la casa que tuvo lugar hace algún tiempo en los Estados Unidos. Los trabajadores sociales se perturban ante el efecto debilitante que para el hogar tienen la preferencia por la alimentación en masa; al mismo tiempo, tienen dificultades para ayudar a los niños y a las familias cuando no disponen de fondos para su ayuda directa en la casa. En una gran ciudad de la América del Sur se calcula que hasta el 95% de los fondos destinados a ayudar a las familias se gastan fuera de la casa, en su mayor parte, para alimentación en masa y para instituciones que aceptan niños desnutridos por períodos relativamente cortos. En la misma ciudad siete miembros de una familia, inclusive la madre en cinta y recién enviudada, y que además tenía otros 6 hijos pequeños, estaban obligados a comer en 5 lugares distintos para poder alimentarse. La madre en cinta fue aceptada en un restaurant de maternidad; uno de los varones recibía dos comidas diarias en un reformatorio escolar de varones y tres chicas en un refectorio escolar de niñas. El niño de 4 años, para poder alimentarlo, fue puesto en un jardín de la infancia y el de 2 años en una Casa-cuna; a pesar de que la madre, persona, muy competente, deseaba mucho seguir cuidando de los dos más pe-

queños.

Los restaurantes baratos que proporcionan comidas nutritivas y a bajo costo a obreros o estudiantes, constituye una valiosa aportación, y los almuerzos en las escuelas también representa un servicio importante. Sin embargo, cuando la alimentación en masa sustituye a la ayuda en la casa, se debilita más bien que se fortalece el grupo de la familia. A la vez, es también cierto que aquellos que necesitan alimentación nutritiva, como los niños de edad pre-escolar, los que sufren de tuberculosis, los débiles y los ancianos, no pueden hacer uso de este recurso.

Aún cuando hay un máximo de servicios de seguridad social, finalidad todavía por alcanzar en todas las repúblicas de América, existirán todavía condiciones en las cuales la ayuda económica es necesaria, y sin ella el trabajador social no puede ayudar a las familias a resolver sus problemas básicos o atrapar de proporcionarles el tratamiento social efectivo.

Los servicios especiales, tales como el servicio social sanitario en hospitales, dispensarios, etc., y el servicio social escolar dedicada al aprovechamiento de la capacidad de los niños a fin de que reciban beneficios máximos de la enseñanza, funcionan con mayor eficacia cuando el servicio a los niños en sus propias casas es la base fundamental del servicio social. De otro modo se ven obligados a intentar el desempeño de una labor que perturba sus funciones principales y para la cual no cuentan con recursos suficientes.

Uno de los medios de evaluar los servicios sociales que una sociedad proporciona a sus niños es averiguar si se da al niño protección máxima en su propia casa, y si los recursos con que se cuenta y los que se espera recibir fortalecen la casa de familia.

Otros recursos necesarios para que los servicios sociales satisfagan las necesidades individuales.

Los servicios deben ser complemento del hogar. Todo plan comprensivo de servicio social para niños requiere gran variedad de recursos o instrumentos para que el trabajador social pueda desempeñar con eficacia sus funciones de ayudar a los niños a base de las necesidades de cada uno. Además de la ayuda económica y de los servicios tendientes a fortalecer la vida en el hogar, pueden requerirse servicios complementarios del cuidado que los niños reciben de sus propios padres. Entre estos servicios se

cuentan las clínicas de orientación infantil, las casas-cunas, el servicio social sanitario, el servicio social escolar y servicios de actividades colectivas que se desarrollan en relación con las sociedades infantiles, tales como los "Boy Scouts y Girl Scouts" y otras a las que puedan dedicarse en sus horas de asueto, además de servicios relacionados con la labor de los tribunales de menores y la labor de aprobación.

Las clínicas de orientación infantil son el resultado de un nuevo concepto de la higiene mental y de la aplicación de la habilidad conjunta del psiquiatra, el psicólogo y el trabajador social a los problemas del niño mal adaptado.

La mayoría de los niños atendidos por la clínica de orientación infantil viven en sus propias casas, y muchos de ellos se envían por los trabajadores que los han conocido en el ambiente del hogar. Muchos niños que presentan problemas de conducta o problemas emocionales recibirán ayuda del trabajador social familiar o infantil. La clínica puede usarse así para lograr una comprensión más cabal de los problemas del niño y para tratar los casos que ofrezcan dificultades más graves. El servicio de consultas para los trabajadores sociales, sean en relación a condiciones de terminadas o en conferencias generales, acrecientan su capacidad para atender a los niños a quienes ayuda.

Una de las funciones principales de las clínicas de orientación infantil es la de la educación colectiva en el campo de la higiene mental. Con frecuencia su aportación más importante a la sociedad es la de ejercer influencia en la actitud de los maestros, de los padres de familia y del personal de las instituciones para el cuidado de los niños, respecto a los niños con que entran en contacto y de cuya educación son responsables.

El fin del cuidado diurno es ayudar a la familia atendiendo al niño mientras la madre, como proveedor de la familia, trabaja. En la casa-cuna convergen la salud, la educación y el servicio social. Los servicios para los niños y su vida diaria dependen de una dirección competente en los ramos de sanidad y educación. En el trabajador social de la casa-cuna recae la obligación principal de decidir a qué niños puede cuidar mejor la institución, a la vez que velar por el mantenimiento de las relaciones con la casa paterna. Es el trabajador social quien estudia las solicitudes; quien conoce a la familia y quien ayuda a la institución a coordinar sus servicios con los de otros organismos de servicio

social.

Además de la calidad del cuidado propiamente dicho, se requieren otros dos factores para que la casa cuna sea de la mayor utilidad. El primero es que la casa cuna se use únicamente cuando surjan condiciones en las que pueda ser de ayuda máxima. Por ejemplo, puede ser el recurso más valioso para una madre abandonada que trabaja para sostener uno o dos niños de edad preescolar. Por otra parte, es probable que no sea una ayuda valiosa para una viuda con cinco hijos que prefiere permanecer en su casa para cuidarlos; en este caso el servicio social y la ayuda económica en la casa indudablemente atenderían mejor las necesidades de los niños. Cuando se dispone de servicios sociales para lograr la comprensión de los problemas de la madre y las necesidades de los niños, y para hacer planes con la madre, cuando se cuenta con recursos en la colectividad para servicio social y ayuda económica en sus propias casas y a las madres que los necesiten, la casa cuna queda entonces libre para atender a aquellos a quienes puede ayudar con mayor eficacia.

El segundo factor importante es la capacidad del personal para lograr la colaboración constante de la madre y para llevar a la práctica el plan de educación de los padres de familia. Cuando esto es posible, gran parte de la labor diaria relativa a la nutrición, al recreo y al arraigo de hábitos higiénicos ejercerá una influencia permanente en la casa del niño en lugar de ser una experiencia aislada para el niño.

Servicios que substituyen el hogar. Siempre hay niños que temporalmente, o por períodos variables, requieren cuidados que sus propios padres o parientes no pueden proporcionarles. Entre ellos se cuentan los niños sin hogar y totalmente abandonados. Algunos son huérfanos de padre y madre; por otra parte, con el adelanto en mejorar el nivel de vida para todo el pueblo y con el desarrollo de los servicios públicos de sanidad y de atención médica, aumenta el número de padres de familia que pueden cuidar de sus propios hijos. Los niños de los viudos con frecuencia necesitan cuidados, lo mismo que los niños cuya madre padece de tuberculosis o de alguna afección mental; los niños cuyos hogares se han disuelto por separación; los abandonados y los explotados; los que presentan problemas de conducta que no pueden ser resueltos en sus propias casas, y algunos niños delincuentes. Sin embargo, cuando existen servicios sociales bien desarrollados y ayudas

económica a los niños en sus propias casas éstos no se separan de sus padres innecesariamente.

Hay dos medios de proporcionar el cuidado necesario: en instituciones y en hogar substitutos. No vamos a entrar en una discusión del valor relativo de los dos medios y de sus problemas respectivos. Sus fines son idénticos: ayudar al niño a desarrollarse de manera que se conduzca debidamente, a que sea miembro responsable de la sociedad y para que comparta o complemente, en el grado que sea posible, las obligaciones que los padres no puedan cumplir.

No hay en el mundo misión más difícil. Ante todo, los organismos e instituciones que proporcionan cuidados a los niños fuera de sus propias casas tienen que coordinar estrechamente su labor con la de otros servicios para niños, especialmente con los organismos que hacen posible que los niños reciban el servicio social y ayuda económica en sus propias casas. Sólo de este modo puede impedirse la separación innecesaria de los niños de sus familias. En segundo lugar, tales instituciones y organismos deben tener una comprensión profunda del niño, tanto del niño en sí como en sus relaciones familiares, lo mismo que los problemas de la familia y de la manera en que éstos afectan al niño. Ambas cosas son necesarias para atender a las necesidades particulares del niño en sí y para que el cuidado que se le proporcione pueda mejorar la situación general de la familia. Es este el único modo en que la institución puede atender al cuidado diario del niño, a su alimentación, a la enseñanza y a la educación que necesita, y es también el único modo de tener comprensión para el niño y para ayudarlo a resolver sus problemas. Asimismo, es también el único modo en que el organismo que se entienda con la colocación familiar prepararse para guiar a los padres substitutos en forma tal que sean de ayuda máxima para los niños que viven en sus casas.

En tercer lugar, el organismo o institución tiene que dar importancia a su relación con la familia del niño y lograr, hasta donde sea posible, la colaboración de los padres en los planes para el niño, tanto antes de colocarlo como durante el tiempo que dure la separación. Con frecuencia los niños de madres tuberculosas son atendidos en asilos; si el asilo acepta al niño sin conocer a la madre lo suficiente para captarse su confianza, sin saber cuáles son su diagnóstico y su prognosis, y sin poder mantener algún medio de contacto entre la madre, la propia institución y el niño, los planes para la devolución del niño a la madre, cuando ésta se haya restablecido, a menudo no tienen éxito. Esto

es especialmente cierto cuando la madre cree que la institución ofrece al niño las ventajas que ella misma no puede proporcionarle. Por otra parte, cuando la institución considera el cuidado del niño cosa temporal, mantiene el contacto con la madre y a ésta en contacto con el niño; cuando hay alguien que la ayude a restablecer su casa, el niño con frecuencia retorna al hogar nuevamente formado. Es sólo con la ayuda del servicio social que puede salvaguardarse el cuidado de los niños fuera de sus propias casas.

Las instituciones para niños con mucha frecuencia existen y funcionan fuera de la corriente de la vida de la colectividad y trabajan independientemente de otros organismos de servicio social. Así sucedió por largo tiempo en los Estados Unidos. No fué hasta 1920 que se inició un progreso verdadero en integrar los servicios sociales con instituciones para niños, y no fué hasta los últimos 10 años que este se convirtió en la regla en lugar de ser la excepción. Este adelanto vino acompañado de una coordinación cada vez más estrecha entre los cuidados proporcionados por las instituciones y otros servicios sociales, en especial con los que proveen ayuda económica y servicio social a los niños en sus propias casas, y con los organismos que se entienden con el servicio de colocación familiar. Los mismos organismos proporcionan el cuidado en una institución infantil y también en hogares substitutos en un número cada día mayor de localidades, pero todavía queda mucho por hacer y el progreso no ha sido igual entre un estado y otro, aunque la integración gradual de los servicios ha sido uno de los adelantos de mayor significación en la organización de cuidados para los niños.

Otro de los resultados más concretos e importantes en el adelanto del servicio social, en relación con las instituciones, el aumento de los recursos y la coordinación cada vez más estrecha de los servicios, ha sido la disminución en el período de cuidado. Si anteriormente gran número de niños pasaban toda su infancia más o menos aislados del mundo, su permanencia media en muchas instituciones es ahora sólo de dos años y aún menos; y el número de niños atendidos fuera de sus casas se ha reducido considerablemente, a pesar del gran aumento de población. Al presente se disuelven menos hogares, y cuando se disuelven temporalmente, los niños vuelven a sus casas con más frecuencia y más pronto.

En los Estados Unidos el período medio de cuidado en hogares substitutos también ha disminuído. El hecho de que más del 54% de los niños que reciben cuidados fuera de sus familias están ac-

es especialmente cierto cuando la madre cree que la institución ofrece al niño las ventajas que ella misma no puede proporcionarle. Por otra parte, cuando la institución considera el cuidado del niño cosa temporal, mantiene el contacto con la madre y a ésta en contacto con el niño; cuando hay alguien que la ayude a restablecer su casa, el niño con frecuencia retorna al hogar nuevamente formado. Es sólo con la ayuda del servicio social que puede salvaguardarse el cuidado de los niños fuera de sus propias casas.

Las instituciones para niños con mucha frecuencia existen y funcionan fuera de la corriente de la vida de la colectividad y trabajan independientemente de otros organismos de servicio social. Así sucedió por largo tiempo en los Estados Unidos. No fué hasta 1920 que se inició un progreso verdadero en integrar los servicios sociales con instituciones para niños, y no fué hasta los últimos 10 años que esto se convirtió en la regla en lugar de ser la excepción. Este adelanto vino acompañado de una coordinación cada vez más estrecha entre los cuidados proporcionados por las instituciones y otros servicios sociales, en especial con los que proveen ayuda económica y servicio social a los niños en sus propias casas, y con los organismos que se entienden con el servicio de colocación familiar. Los mismos organismos proporcionan el cuidado en una institución infantil y también en hogares substitutos en un número cada día mayor de localidades, pero todavía queda mucho por hacer y el progreso no ha sido igual entre un estado y otro, aunque la integración gradual de los servicios ha sido uno de los adelantos de mayor significación en la organización de cuidados para los niños.

Otro de los resultados más concretos e importantes en el adelanto del servicio social, en relación con las instituciones, el aumento de los recursos y la coordinación cada vez más estrecha de los servicios, ha sido la disminución en el período de cuidado. Si anteriormente gran número de niños pasaban toda su infancia más o menos aislados del mundo, su permanencia media en muchas instituciones es ahora sólo de dos años y aún menos; y el número de niños atendidos fuera de sus casas se ha reducido considerablemente, a pesar del gran aumento de población. Al presente se disuelven menos hogares, y cuando se disuelven temporalmente, los niños vuelven a sus casas con más frecuencia y más pronto.

En los Estados Unidos el período medio de cuidado en hogares substitutos también ha disminuído. El hecho de que más del 54% de los niños que reciben cuidados fuera de sus familias están ac-

tualmente amparados en hogares substitutos, muestra una tendencia decidida hacia el uso proporcionalmente mayor de los hogares substitutos.

Desarrollo de los servicios profesionales. Lo que se ha dicho acerca de la índole y alcance de los servicios sociales para la infancia destaca la necesidad de poner su administración en manos de personas idóneas, es decir, que estén personal y profesionalmente capacitadas para dedicarse al campo de servicio social. En ninguna otra fase del servicio social es tan evidente la necesidad de emplear personas altamente capacitadas como en los servicios de protección de la infancia.

El sueldo bajo y la inseguridad económica, muy a menudo típicos de la mayoría de los trabajadores sociales, constituyen una de las dificultades mayores para lograr ese objetivo. La remuneración insuficiente y el personal incapacitado forman un círculo vicioso, ya que con los sueldos que se ofrecen sólo pueden conseguirse empleados de preparación mediocre, y un sueldo mayor no estaría justificado para las personas de conocimientos deficientes que ocupan los empleos.

Los cursos teóricos en una escuela de servicio social deben incluir aquéllos que desarrollen las facultades para comprender a la gente, entre ellos, los cursos sobre el desarrollo físico y emocional de los individuos y sobre higiene mental; los que consisten en facilitar la adquisición de los conocimientos indispensables, por ejemplo, cursos de información médica y su importancia social; de legislación social; del análisis de problemas sociales y los medios de ayudar a la gente que lo necesite; la historia del servicio social en el país propio y en otros países; y los que traten de los métodos y técnicas, entre ellos, el trabajo del caso social general y en los campos especializados, las investigaciones sociales. En aquellos países en que las escuelas de servicio social admitan estudiantes procedentes de las escuelas secundarias, deben incluirse ciertos cursos superiores, entre ellos, los básicos en psicología, sociología, economía, etc. Las circunstancias y problemas de un país en determinada época afectarán los planes de estudio.

Reviste igual importancia el trabajo práctico que bajo los auspicios de un organismo de servicio social y dirección competente enseña al estudiante a emplear estos conocimientos y técnicas cuando trabaja con familias y con niños. Toma más tiempo implantar buenos cursos prácticos que los teóricos, porque la experiencia

en el terreno no depende tanto de la capacidad de los instructores sino, en gran parte, de las normas de los organismos de servicio social en que se coloque a los estudiantes, así como de los recursos de la colectividad. Para que una escuela dé sus mejores frutos no sólo es preciso que exista una cordial cooperación entre los organismos de servicio social y la escuela sino un concepto acorde acerca de lo que constituye el buen ejercicio del servicio social y una aceptación del principio de que para el estudiante el trabajo práctico debe constituir una enseñanza sólida. Es en el trabajo práctico que el estudiante aprende, en realidad, a entenderse con el pueblo, a comprender a los niños en dificultades y a usar los recursos de la colectividad; es el terreno donde pone a prueba sus conocimientos teóricos y en donde su práctica diaria utiliza cuanto enseñan los cursos.

Los que trabajan con niños o les ayudan a resolver sus problemas necesitan profundos conocimientos de la forma en que los niños crecen y se desarrollan, ya que cada niño es distinto de los demás y sigue una norma particular de crecimiento. Deben conocer asimismo los problemas corrientes del niño durante su crecimiento y tienen que conocer los factores que ejercen influencia en las relaciones de familia.

La preparación profesional es siempre costosa. En algunos países los organismos de servicio social, organizaciones particulares, o el gobierno han concedido becas a estudiantes cuidadosamente seleccionados. Las becas han sido de provecho, sobre todo para los jóvenes que han de regresar a puntos del país que quedan distantes de los centros docentes. Es importante asimismo que las escuelas de servicio social despierten, en forma sistemática el interés de los jóvenes inteligentes que puedan abrazar esta carrera y den a conocer las oportunidades que hay en el servicio social y lo que se espera de ellos después que terminen sus estudios.

En los Estados Unidos, donde las escuelas de servicio social han venido perfeccionándose durante 50 años uno de los problemas más graves que dificultan el desarrollo y mantenimiento de servicios de protección para la infancia es todavía la escasez de personas capacitadas, sobre todo en las zonas rurales. También es un problema serio en otras repúblicas de América donde la demanda de trabajadores sociales bien capacitados excede en mucho a los existentes y donde los trabajadores sociales se encuentran mayormente en los centros urbanos, cuando no en las capitales.

A veces hay funcionarios cuya preparación es insuficiente, pero que no obstante trabajan en el campo de servicio social. Los cursos cortos y la instrucción que ofrezca un organismo de servicio social, por supuesto, nunca substituyen a la preparación profesional, pero si esos funcionarios llenan ciertos requisitos de experiencia y preparación académica, los cursos y enseñanza los ayudan a desempeñar con más comprensión de su cargo. En aquellos países donde la escasez de personas preparadas es un problema agudo se deben estudiar las posibilidades que haya de mejorar el servicio en la forma indicada, y con la cooperación de las escuelas de servicio social.

Hay otros factores a considerar. Se ha sabido que la forma en la cual desarrollan los trabajadores sociales jóvenes depende mucho del organismo en que por primera vez ejercen sus funciones. Es importante que las condiciones sean tales que el trabajador social pueda emplear toda su habilidad y todos sus conocimientos. Puede requerir que se le ayude a crear o a obtener los recursos que necesitan aquéllos a quienes sirve. Puede requerir que se le dirija y se le aconseje; y que se le ofrezcan oportunidades de cambiar impresiones acerca de los casos que tenga a su cargo y respecto a su labor. Los jóvenes sociales aún de mejor preparación requieren estímulo a fin de mantener su idealismo y su deseo de servir y de continuar desarrollando sus facultades de manera que cuando el país esté en condiciones de intensificar y extender los servicios puedan hacer una aportación de valor positivo como dirigentes capacitados.

El servicio social es una profesión nueva y no es fácil convencer a los funcionarios públicos, a los miembros de otras profesiones y al público en general de que para ejercerla se necesita preparación especial. Tiene que seguir el mismo curso que siguieron antes la medicina y la pedagogía. En toda profesión nueva siempre hay personas excepcionales y dedicados de otras profesiones que toman la iniciativa, dan dirección y son fuente de inspiración. Son los primeros en coadyuvar en el desarrollo de la preparación profesional indicada para aquéllos que han de seguirles.

Relación entre los servicios de protección a la infancia y otros servicios de la colectividad. El radio de acción de este Congreso, que comprende la salud, la educación y los servicios sociales revela su fin de abordar globalmente todos los factores que afectan al niño y son motivo de énfasis en la coordinación de toda tentativa encaminada a proteger a la infancia. Los hospitales y

obras de salud pública, escuelas y organismos de servicio social sirven a las mismas personas y persiguen los mismos fines generales. En todo momento pueden ayudarse recíprocamente en relación con determinadas personas a quienes sirven al mismo tiempo, mediante el intercambio de información e ideas respecto a problemas y necesidades comunes, y el aprovechamiento máximo de sus recursos. Es necesario la más estrecha cooperación para hacer planes para la colectividad y para el país.

Hay interdependencia constante entre los campos de salud pública y de servicio social y las funciones de la una se hallan siempre afectadas por el adelanto de la otra. Por ejemplo, una necesidad primordial en toda localidad son hospitales con un número apropiado de camas para pacientes tuberculosos a fin de que éstos puedan ser sometidos a los tratamientos especiales que necesiten, evitándose, a la vez, el contagio de otros miembros de la familia. Igualmente necesarios son los servicios sociales. Cuando el hospital está en condiciones de admitir un número mayor de pacientes tuberculosos, sobre todo en las primeras etapas de la enfermedad, es mayor el número de padres de familia que recobrarán la salud para reasumir sus obligaciones de sostén de la familia; pero a fin de que el hospital pueda dar atención médica a determinado padre, el organismo de servicio social ha de prestarle ayuda, inclusive la económica, a la madre y los hijos pequeños. Es mucho mayor el número de madres que pueden recobrar la salud para atender a sus propios hijos, pero a fin de que el hospital pueda admitir a una madre determinada, el servicio debe ayudarla tomando las medidas necesarias para la atención de los niños durante su ausencia, sea con sus parientes o en hogares substitutos o en un asilo.

En una república de la América del Sur existe un pequeño organismo de servicio social que provee cuidados a un reducido número de niños desamparados en hogares substitutos. Los niños, en su mayoría, han sido colocados en hogares substitutos debido a que sus padres murieron de tuberculosis o porque la madre padece de la misma enfermedad. En la generalidad de los casos la aglomeración en las viviendas y la falta de hospitalización de los parientes tuberculosos con quienes vivían fueron la causa del contagio. Algunas de estas enfermas carecen del descanso y tratamiento adecuados debido, sobre todo, a la escasez de camas en los hospitales, y es probable que muchas no puedan recobrar la salud y sus hijos, por lo tanto, necesitan cuidados prolongados, lo mismo que aquellos cuyos padres han fallecido. Cuando los hospitales dispongan de más

canos para atender a los pacientes incipientes, el organismo de servicio social podrá dedicar atención especial al cuidado de los niños que pasado un corto período, podrán regresar a su propio hogar. En los años venideros, cuando la tuberculosis se reduzca, como ha ocurrido en los Estados Unidos durante los últimos 30 años gracias a descubrir la enfermedad en sus etapas iniciales y reclusando de inmediato a los enfermos en sanatorios, gracias a mejores viviendas y a conocimientos de higiene, el número de niños que necesiten atención por estar tuberculosa la madre será mucho menor y los recursos mencionados podrán utilizarse para atender a otros niños necesitados.

Servicio social para todo el que lo necesite

Queda por resolver el problema de desarrollar los servicios sociales a madres e hijos de modo que sus beneficios alcancen a todo el que los necesite.

Se ha dicho ya que sólo cuando los organismos oficiales asumen la responsabilidad de prestar tales servicios puede lograrse ese objetivo. No se debe olvidar, sin embargo, que en muchas ocasiones los organismos privados desempeñan funciones de importancia. Los planes de la localidad, los del estado u otra división política similar, y los del país en general, se deben coordinar de modo que se aprovechen al máximo los recursos públicos y privados.

Cuando las leyes nacionales contienen disposiciones especiales sobre la provisión de los servicios indicados, esto facilitará el más rápido desarrollo de las instituciones oficiales y el apoyo de las mismas por el público. Las declaraciones y recomendaciones de las conferencias internacionales se pueden traducir en leyes que determinen la responsabilidad nacional respecto a la protección de la infancia. Conviene, pues, que las leyes que protegen a la infancia sean revisadas y codificadas por organismos competentes.

Organización Nacional de los servicios de bienestar infantil.

Si el problema ha de abordarse con miras de hacer extensivo el servicio a toda la nación, la obligación de proteger al niño debe recaer en un ministerio o departamento del gobierno nacional, investido de facultades para implantar y desarrollar los servicios necesarios. Esas funciones deben coordinarse con el sistema administrativo en general de los servicios de servicio social que sirven a todo el pueblo y con otros servicios especiales para la infancia en los ramos de la salubridad pública, educación y trabajo.

En algunos países, como en los Estados Unidos, los servicios sociales para proteger a la infancia están a cargo de una oficina o de otra dependencia del gobierno que tiene también a cargo los servicios de higiene maternal e infantil y hasta la vigilancia del trabajo de menores. En esos países se facilita la relación entre las diversas funciones o servicios que protegen a la infancia y se centraliza la obligación de fomentar el bienestar del niño. Es preciso, sin embargo, coordinar las actividades de dicha oficina o dependencia con las de higiene del servicio social y, de otras no circunscritas a un sector determinado de la población.

Si los planes comprensivos de protección a la infancia no se centralizan en una sola dependencia del gobierno, entonces los servicios sociales para la infancia deben adscribirse a la dependencia del gobierno que esté, en general, a cargo de los servicios sociales. Esta dependencia puede ser un departamento de asistencia social o puede funcionar en un departamento combinado de salubridad pública y asistencia social. Donde exista esa división de los servicios de protección a la infancia es imprescindible que se coordinen las diversas actividades que tienen por objeto proteger al niño en todas las fases de su vida. Conviene la creación de una Junta de Protección de la Infancia integrada por representantes de los diversos departamentos del gobierno, y si es posible, representantes de organismos privados y del público en general, cuya misión sea la coordinación de los servicios y la preparación de planes. Las juntas de esa naturaleza existen en algunas repúblicas de América, en particular en Venezuela y en varios estados de los Estados Unidos.

Es necesario que se establezcan relaciones armoniosas entre los servicios provistos por las leyes de servicios sociales y otros servicios sociales. No es conveniente dividir los servicios para la protección a la infancia entre diversas dependencias del gobierno, ya que dicha división, por lo regular, afecta adversamente el progreso de planes efectivos y completos relativos a la asistencia infantil.

Clases de servicio

Las clases de servicios sociales para la protección de madres e hijos que dirija determinada dependencia del gobierno nacional variarán de acuerdo con el sistema de gobierno, ya sea de carácter federal o unitario, y de acuerdo con otros factores. En algunos gobiernos federados los propios servicios federales se encargan de la administración directa tal vez sólo en el distrito federal y de las funciones de fomento y supervisión a veces subvenciones en

otros estados o distritos. La experiencia que deriva de la administración directa puede contribuir a mejorar la calidad de la dirección ofrecida a otras instituciones, pero debe ponerse especial cuidado en no recargar las labores de los funcionarios con tantos asuntos administrativos que no les quede tiempo para mejorar la calidad de los servicios relacionados con la atención y el bienestar de los niños en todo el país.

Estudios y publicaciones. Reviste importancia de primer orden en el progreso de los servicios nacionales de protección a la infancia la función de llevar a cabo estudios y de orientar la opinión pública de acuerdo con los datos recogidos. El estudio de las condiciones en que viven los niños, de los problemas especiales que los afectan, y de la forma en que se cuida a los niños, es esencial para el mejoramiento de las condiciones sociales y de los servicios de protección a la infancia. La responsabilidad de investigación a información constituye el fin original de la Oficina del Niño de los Estados Unidos, que recibió instrucciones de "investigar y dar cuenta de toda cuestión concerniente al bienestar y la vida del niño en todos los sectores de la población".

La responsabilidad de investigación requiere que se provean los medios necesarios para llevar a cabo estudios; para la compilación sistemática de datos, análisis y publicación de informes sobre actividades para la protección a la infancia; y para la diseminación de informaciones, tanto en lenguaje técnico como corriente, así como por medio de la radio, películas cinematográficas y exhibiciones.

Adopción de normas. Uno de los medios de aprovechar los hechos reales en beneficio de la infancia consiste en desarrollar normas aplicables a las funciones administrativas y a los servicios, normas que se puedan recomendar como guía o imponerse por la ley. Las normas se pueden formular mediante el estudio de los medios más efectivos de proteger a la infancia así como consultando peritos y personas directamente responsables de la eficacia de los servicios.

Por ejemplo, solicitando la ayuda de las personas de experiencia en el ramo que haya en el país y obteniendo la colaboración de los organismos públicos y privados, el Departamento Nacional de Protección de la Infancia puede desarrollar las normas de dar ayuda económica a los niños en sus propias casas, o de cuidarlos en instituciones u orfanatos, o para la colocación de niños en hogares sustitutos. Las conferencias nacionales sobre diversos aspectos del bienestar del niño, o sobre principios explícitos de

acción social en beneficio de la infancia pueden dictar normas y principios que más tarde puedan ponerse en práctica en gran escala. Se puede citar como ejemplo la recomendación de la primera Conferencia de la Casa Blanca sobre protección a la infancia que tuvo lugar en los Estados Unidos, en relación con el valor que para el niño tienen los cuidados que recibe en el hogar propio. En muchos países se han creado juntas consultivas integradas en parte por peritos y en parte por funcionarios administrativos.

Cooperación con las dependencias estatales o departamentales

La efectividad de dirección Nacional en Pro de la Infancia, en sus actividades en beneficio de los niños, depende en gran parte de mantener estrechas relaciones con otras unidades más pequeñas del gobierno. Cuando el país es grande y las funciones administrativas no estén centralizadas, el Departamento Nacional de Protección de la Infancia debe llevar a cabo sus labores valiéndose de dependencias análogas en el estado u otras subdivisiones políticas similares, según sea el caso. Cuando el país es pequeño y las funciones administrativas están centralizadas en el gobierno nacional, el departamento debe mantener relaciones con los gobiernos locales, y como ya se ha dicho, puede desempeñar directamente ciertas funciones.

En toda colectividad, por pequeña que sea, o aislada que se encuentre, algunos de sus miembros se interesan en los problemas sociales, los discuten, y tal vez tratan de hacer algo por resolverlos. Los directores de un departamento nacional o estatal deben estar al tanto de cada colectividad y región en particular y de las ideas que la gente tiene acerca de sus problemas y posibles soluciones, antes de implantar los servicios. El interés y el sentimiento de responsabilidad que la colectividad demuestre son los factores que determinan si los servicios de protección a la infancia han de prosperar efectivamente o no. Nada hay que pueda substituir al entusiasmo y a la cooperación de los miembros de una colectividad.

Un funcionario de la Oficina del Niño ayudó a realizar un estudio social en una ciudad relativamente pequeña de una república de la América del Sur. La ciudad tiene una población de más o menos 30.000 habitantes, está situada en una región fluvial, lejos de la capital y es inaccesible, salvo por la vía aérea o fluvial. Algunos médicos jóvenes, que trabajaban en un centro de higiene, se daban cuenta cada vez más de que problemas sociales como el

abandono de menores, los problemas económicos y la excesiva delincuencia de menores entorpecían la eficiencia del plan de asistencia y solicitaron consejo sobre el establecimiento de servicios sociales para los niños y las familias. En la capital un despacho del ministerio a cargo de los servicios de asistencia social tenía conocimiento de que por años cierto grupo de damas había administrado un centro donde se daba leche a los niños desnutridos y desayuno a las madres encinta. Otro despacho tenía conocimiento de que otro grupo de damas había organizado un comité para prestar ayuda a las familias de los atacados de lepra. Durante la permanencia de dos trabajadores sociales en dicha ciudad se descubrió lo siguiente: las damas que patrocinaban el centro donde se daban la leche y los desayunos estaban inquietas al darse cuenta de que sus servicios eran sólo un remedio parcial y un paliativo que no llegaba hasta la raíz de los problemas de familia que afectaban a las madres y a sus hijos. Sabían poco acerca del servicio social, pero tenían una vaga idea de que ellas no podían prestar por sí solas todos los servicios necesarios. El comité interesado en las familias de los atacados de lepra había reunido una suma cuantiosa y se había captado la confianza del público ayudando a la familia de un enfermo que se negó a ser recluido en el leproconio hasta que su familia tuviese una casa donde vivir, y a la de otro enfermo que se había escapado varias veces del leproconio porque le preocupaba la atención que necesitaba su hijo pequeño. También estaban muy preocupados en los 25 niños sanos que vivían en una casa independiente en el leproconio, pero sabían que faltaban personas con conocimientos idóneos que prestasen los debidos servicios en hacer planes para estos niños. Otro organismo facilitaba ayuda económica insuficiente a familias pobres, pero no tomaba medidas de ninguna especie para ayudar a estas familias a resolver sus problemas esenciales. Por ejemplo, se prestaba ayuda a una niña lisiada de ocho años de edad y a su anciana abuela. Se desconocía la enfermedad que padecía la niña, y no se sabía si había recibido asistencia médica o si asistía a la escuela. Más tarde, cuando en una reunión pública se explicó la labor de un trabajador social, este caso se citó como ejemplo para demostrar lo que el trabajador social necesitaría comprender de las necesidades de la niña y de la abuela, qué problemas pudiesen surgir y en qué debería consistir el tratamiento social. El presidente de la junta de directores de este organismo opinó que la ayuda económica no se daba sobre base sólida y que el organismo necesitaba los servicios de un trabajador social competente.

El eminente médico a cargo del hospital se preocupaba por dos bebés sanos que había en la sala de niños. La madre de uno de ellos había fallecido meses antes; la del otro había sido atacada por una afeción mental; el hospital no tenía a quién recurrir para formular un plan de atención a los niños. El médico estaba también preocupado por las madres enfermas que recorrían grandes distancias río abajo y río arriba en busca de asistencia médica, llevando consigo a sus hijos y creciendo de un lugar apropiado donde poderlos cuidar. El Juez de Menores estaba preocupado por la suerte de más de 30 niños que había colocado en familias, niños que necesitaban amparo, escuela y comprensión, pero se hallaban trabajando como criados debido a que se carecía de otros medios de atenderlos.

Había en la ciudad una pequeña institución, para ocho niños, acerca de la cual todo el mundo se expresaba en términos encomiásticos y que en realidad reunía todas las facilidades de una institución para atender niños. Era evidente que los niños necesitaban atención, pues las madres estaban recluidas, bien en el leproconio, o bien en un sanatorio de tuberculosos. Los parientes podían visitarlos con frecuencia, lo que permitía que los niños conservasen el cariño de los suyos. La encargada del pabellón donde estaban sentía verdadero afecto por cada niño y todos se sentían en un ambiente natural y felices en sus relaciones con ella. Un especialista en pediatría visitaba la institución una vez a la semana, prestaba excelente asistencia médica y recomendaba la alimentación pertinente. El médico a cargo del leproconio examinaba con frecuencia a los niños cuyas madres estaban atacadas de lepra. Los niños de edad apropiada asistían a la escuela y a los servicios religiosos de la ciudad. Había sitio para jugar y los niños sabían jugar. La ciudad no se había dado cuenta de la excelente obra que estaba realizando.

Reinaba el espíritu público, se comprendían los problemas y era evidente el deseo de tomar medidas para resolverlos. Todo el mundo estaba de acuerdo en que los problemas de mayor importancia eran las malas condiciones de las viviendas, el analfabetismo, la negligencia de los padres y la alta proporción de tuberculosis. Todas opinaban también que debía atenderse, en primer término, a la educación de las madres y que debía existir una estrecha cooperación entre los servicios de higiene pública, las escuelas y los servicios sociales. La ciudad, en general, manifestaba con entusiasmo el deseo de que se la ayudase a tomar las primeras medidas para el establecimiento de servicio social integral a obtener personal

idóneo, y a establecer un servicio consultivo de carácter permanente. Es evidente que todo plan que se adopte en ésta ciudad ha de basarse en los servicios que ya existen y que su eficacia dependerá del celo que en su desarrollo desplieguen las personas interesadas.

Cooperación con otros departamentos e instituciones privadas.

El Departamento Nacional que tiene a su cargo los servicios sociales para niños, y en los países en que rige el sistema federal de gobierno, las dependencias de los estados y de los departamentos, deben cooperar con los demás departamentos de gobierno encargados de la administración de los tribunales de menores, escuelas correccionales, hospitales e instituciones para niños enfermos o impedidos, así como con otros organismos dedicados a la protección de la niñez que se sostienen con fondos particulares.

El Departamento Nacional puede prestar gran ayuda a las instituciones tanto oficiales como particulares, llamando la atención a la necesidad de tener personal técnicamente preparado, cooperando en la adopción de buenas normas de dirección, así como en la formación y capacitación del personal y en la supervisión de sus labores; podría, asimismo, auxiliar a las oficinas e instituciones antes mencionadas en el estudio del problema general del total de casos que deba encomendarse a un trabajador social. En su carácter consultivo, puede auxiliar a las oficinas e instituciones, ya sea individual o colectivamente, de distintas formas. La cooperación con las distintas obras u instituciones debe reconocer el hecho de que sólo cuando las varias instituciones en una localidad se conocen mutuamente, adopten objetivos comunes, y colaboren en la elaboración de sus proyectos y planes de trabajo, pueden individualmente prestar servicio valioso a los clientes.

Organización y personal. La organización del Departamento Nacional encargado de los servicios sociales de protección a la niñez estará subordinada a las funciones que se le encomiendan, y a la extensión territorial y número de estados o distritos con que deba tratar a las responsabilidades administrativas que tenga, y a otros factores. Su personal debe ser idóneo y bien preparado para ejercer funciones editoriales, de investigación y de consulta o de asesoramiento sobre temas generales y particulares, tales como cuidado en instituciones, cuidado en hogares substitutos, delincuencia de menores; y para administrar las donaciones y dotaciones para la beneficencia y protección de la niñez que se le encomiendan

al departamento. La índole de sus normas respecto al personal y a los métodos administrativos debe ser de condición superior si es que se espera obtener resultados positivos en el mejoramiento de los servicios de protección de la infancia en todo el país.

Los métodos específicos de dirección y estímulo que deba seguir el Departamento Nacional podrán alterarse a medida que se progresa en la solución de un problema y se insistirá en la resolución de otros como mejoran las normas, como desarrollan métodos nuevos; pero el propósito principal será el mismo: proveer la dirección y orientación necesarias para poder comprender los problemas de la niñez y fomentar e idear todos los medios posibles para solucionarlos.

El financiamiento de los servicios sociales oficiales a la infancia

Si todos los niños, en general, han de beneficiar de los servicios sociales, se deben estudiar los problemas de financiamiento que esto represente, no solamente desde el punto de vista de cada localidad, sino también sobre una base nacional.

Generalmente la legislación sobre el seguro social ha sido la base fundamental para el financiamiento de los servicios sociales para toda una nación. Al grado que hoy día el seguro social abraza a todos los obreros, los niños cuyos padres gozan de los derechos del seguro social tienen derecho a percibir ciertos beneficios en cualquier parte que se encuentren y sin distinciones de ninguna clase. En los Estados Unidos la subvención federal a los estados de la Unión para ciertas clases de ayuda económica se otorga con la estipulación de que toda persona tiene derecho a solicitarla siempre que la necesite, y que los interesados tienen derecho a ser oídos cuando se les niegue la ayuda que solicitan.

La extensión de las provisiones para el financiamiento de otras formas de servicio social a la nación entera ha sido subordinado, casi siempre, a los recursos económicos de las distintas subdivisiones políticas del gobierno. La desigualdad de recursos económicos de que disponen las subdivisiones políticas locales, así como la semejanza del sentido de responsabilidad pública en lo relativo a los servicios sociales, ha estimulado el desarrollo de la subvención nacional a las unidades locales para el sostenimiento de sus servicios, así como la aceptación, de parte del Estado, de la responsabilidad nacional de suministrar fondos para mantener tales servicios con la ayuda monetaria o sin ella, de la localidad. En los Estados Unidos las subvenciones a las unidades locales provienen tanto del gobierno federal como de los estados.

Las subvenciones a las unidades locales se ha encaminado a estimular medidas económicas más adecuadas de parte de los estados o de las propias unidades locales, exigiendo equiparar una parte de la subvención nacional y la equiparación parcial o más completa de la responsabilidad financiera del servicio, depositando, para ello, el peso de la obligación sobre los hombros de todos los contribuyentes del país. Además, las medidas de ayuda monetaria a menudo insisten en ciertos requisitos, los cuales se estiman necesarios para obtener un servicio positivo como, por ejemplo, métodos para conseguir personal preparado así como métodos eficientes de administración. Los servicios patrocinados por el gobierno así como las instituciones privadas deben progresar de manera gradual y desarrollarse a medida que aumente el apoyo y que se puedan obtener los servicios de un número mayor de personal bien preparado. A menudo puede lograrse gran progreso mediante el fomento de trabajos en pequeña escala en ciertas localidades con la mira de demostrar la necesidad y los métodos de trabajo y de aprender por la práctica.

En los Estados Unidos las subvenciones federales para el sostenimiento de servicios de protección a la infancia que suministra la Oficina Federal del Niño a los departamentos estatales asistencia, se basan en los planes de administración de esos servicios, desarrollados conjuntamente por la dependencia estatal respectiva y la Oficina del Niño.

Este método de auxilio monetario hace responsable al estado del manejo de los fondos y permite, a la vez, distribuir las erogaciones generales sobre una base nacional.

El total de las subvenciones federales, a pesar de haberse duplicado durante los últimos años, no es aún suficiente para garantizar servicios sociales adecuados de protección a la niñez en todos los lugares de los distintos estados de la Unión; pero la protección apropiada constituye, en opinión de un buen número de ciudadanos, el objetivo que debe lograrse cuanto antes. En este particular, el Congreso de la Unión tiene en estudio varios proyectos de ley encaminados a suministrar auxilios federales a los servicios sociales para familias, adultos y menores sobre una base amplia.

Es esencial, para la administración de auxilios federales a los estados, contar con un personal de condiciones superiores que se encarguen de los servicios de consulta y de asesoramiento en lo

relativo a los proyectos de funcionamiento de los departamentos estatales de asistencia.

El financiamiento de los servicios locales administrados por organismos públicos o privados.

En realidad, el pueblo es quien sostiene económicamente todos los servicios sociales. Los que funcionan bajo los auspicios de la federación, de los estados o de las dependencias gubernamentales se sostienen mediante impuestos o, en algunos casos, con fondos del Seguro Social. Sus presupuestos, por regla general, los aprueban las legislaturas estatales o departamentales, o el Congreso Federal, los cuales en cuerpos que representan al pueblo. Las instituciones que se sostienen con fondos de la localidad reciben sus fondos de impuestos municipales y, las de carácter privado, como su nombre lo indica, reciben ayuda de los particulares. No cabe duda de que, en ambos casos, los que suministran los fondos deben tener fe en la obra puesto que continúan ayudándola. A medida que se amplían esos servicios con el aumento de la confianza del público respecto a su necesidad y del incremento que tienen los problemas sociales, los planes y financiamiento pueden hacerse mediante los concejos de ciudadanos y por "Fondos de la Colectividad" 1/ En los Estados Unidos los servicios sociales de carácter privado se sostienen principalmente con la ayuda colectiva conseguida por "El Fondo de la Colectividad."

Los servicios sociales para la niñez principiaron a funcionar casi siempre en escala reducida y han tenido oportunidad de ayudar a un número más grande de niños y de ampliar sus horizontes a medida que se han ganado la confianza del público. Grande es la tentación de excederse a fin de auxiliar a un número mayor de niños, aun cuando con ello la ayuda no sea suficiente para todos. Sin embargo, el factor más importante de todo nuevo servicio es que sus cimientos sean sólidos. El servicio da principio a sus labores bajo los mejores auspicios cuando ha logrado captarse la simpatía y la cooperación de la colectividad. Por lo regular, progresa sobre una base sólida y gradualmente consigue apoyo financiero a medida que se le puede informar a la colectividad, en lenguaje sencillo, de los resultados de sus labores; la forma en que ha auxiliado a la niñez; lo que no ha podido hacer; y cuáles son las próximas medidas que hay que adoptar para hacer frente a las necesidades.

1/ Community Funds or Community Chests.

Es esencial que se consiga continuidad del interés y que haya continuidad de interpretación. Por ejemplo, en la ciudad ribereña a que antes nos referimos, residen hoy día gran número de personas bien enteradas, que están muy al corriente de las necesidades de la localidad, e interesadas de corazón en sus problemas y ansiosas de ayudar en solucionarlos. Si se les guía con asiduidad y habilidad, esas personas llegarán a comprender aún mejor la situación y se conseguirá que retengan y aumenten su interés y presten su cooperación al establecimiento de los servicios sociales, interpretando a los demás miembros de la colectividad y dando a conocer la necesidad que hay de contar con financiamiento adecuado.

En el análisis final, la obra que se hace bien ya sea bajo los auspicios particulares o públicos, es lo que influye para que continúe el interés del público en la labor que se principió conquistándose así nuevos amigos y sostenedores. La obra bien hecha y la interpretación de la misma van siempre de la mano, se necesita ayuda para dar a conocer los objetivos finales así como lo que se espera que haga normalmente el servicio social para auxiliar a la niñez y para mejorar las condiciones de la colectividad.

Es a la vez de suma importancia lograr que se acepte el sencillo concepto filosófico de que los niños de la nación habrán de ser los ciudadanos de mañana, de que tienen derecho a contar con un buen punto de partida al principiar su existencia, a crecer en un ambiente sano, dentro de la seguridad de un hogar habilitado para su sostenimiento, y que para los niños que no tienen medidas normales de sostén o de cuidado, la nación, es decir el pueblo, debe ayudarles.

Cooperación internacional de los servicios sociales del niño

El interés público en la niñez encuentra su expresión en los organismos y actividades internacionales, así como en el interés nacional o de la colectividad. El intercambio de información y de experiencia mediante publicaciones, conferencias y oportunidades para estudiar a primera vista lo que se hace en otros países, así como el intercambio de peritos y asesores y la cooperación para preparar un personal en asuntos relacionados con la asistencia a la niñez, se ha podido realizar mediante arreglos entre distintos gobiernos, por gestiones de organismos privados y por medio de dependencias interamericanas o de las Naciones Unidas.

Cada dependencia nacional que se dedica a los servicios socia

los para niños y familias debería incluir como parte de su programa, para el desarrollo del cual se debe señalar tiempo necesario del personal, la cooperación internacional en provecho del bienestar de los niños del mundo.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los servicios sociales son uno de los medios que aprovecha la sociedad para fomentar y proteger el bienestar del ciudadano como individuo, y son además una manera de resguardar las oportunidades que se le proporcionan al ciudadano para cumplir con las responsabilidades de la ciudadanía y disfrutar de sus privilegios.

En su sentido más amplio, la expresión "servicios sociales" significa todos los aspectos de la vida en comunidad relativos a seguridad, salud, educación y bienestar del pueblo. Pero en un sentido más limitado, se le da ese nombre a servicios organizados para ayudar a los individuos a resolver problemas económicos y los problemas de ciertas desventajas personales o alguna desigualdad social que, en situaciones difíciles con relación a otros miembros de la sociedad, los dejan sin medios adecuados de sustento, protección u oportunidades equitativas en la vida.

I.- Conceptos básicos.

Los conceptos que han influido mucho en la práctica del servicio social, y que son particularmente importantes en cuanto se refiere a menores, son los siguientes:

- 1.- La aceptación de que la forma del desarrollo físico y psicológico del niño depende del cariño y del cuidado que recibe de la madre desde que nace, y luego de su padre y del resto de la familia.
- 2.- Atención preferente a la necesidad de conocer todo servicio sobre un estudio concienzudo de cada individuo, sus necesidades y su capacidad, como diferente de los de otros individuos, así como sobre un estudio de la forma de abordar el trabajo de su caso en particular.
- 3.- Aceptación del hecho de que la práctica del servicio social comprende conocimientos y habilidad que pueden adquirirse mejor mediante la preparación profesional en que la instrucción teórica

ca se relacione con una experiencia práctica orientada hacia el desarrollo del estudiante en su profesión.

- 4.- Aceptación de responsabilidad pública en cuanto a proporcionar servicios sociales a cuantos los necesiten, en cualquier parte en que vivan, y sin importar cuáles sean las circunstancias de su vida, mediante planes cooperativos de las instituciones públicas y particulares existentes en cada comunidad, a fin de que sea posible atender a todos los que necesiten el servicio, y de que sea posible llevar a cabo el trabajo de acuerdo con normas aceptadas y de funcionamiento positivo.
- 5.- Perfeccionamiento de relaciones cooperativas entre los servicios sociales y otros servicios que se dedican al fomento, al progreso y al bienestar del pueblo y especialmente con los dedicados a mejorar el nivel de vida, las condiciones sanitarias, la salud, la educación y las oportunidades de esparcimiento.

II.- Fortalecimiento del hogar.

- 1.- Debido a que la atención que el niño necesita para su desarrollo psicológico, emocional y físico se puede proporcionar mejor que en cualquier otra parte en su propio hogar, bajo la dirección de sus propios padres, y puesto que la familia constituye el órgano fundamental de la sociedad, puede verse claramente que la función más importante, en el terreno del servicio social, es estimular, por todos los medios posibles, el fortalecimiento y la preservación de la vida en familia. Esto debe hacerse mejorando las condiciones sociales en general, tales como niveles de jornales, de vivienda, y normas de salud y educación, y mediante el desarrollo del seguro social, así como mediante servicios que ayuden a la gente a resolver sus problemas económicos, y los de desventajas personales o desajuste social.

- 2.- Para proporcionar servicios sociales a los niños y a las familias, se necesita personal bien preparado, financiamiento adecuado y una organización eficiente.
- 3.- Es importante hacer hincapié en el aumento de recursos para ayudar a los niños en sus propios hogares, a fin de mantener o restablecer un ambiente sano en la familia, cuando una situación difícil ha llegado a poner en peligro su estabilidad. Un recurso básico es la ayuda económica en el mismo hogar, cuando ésta se necesita para solucionar problemas sociales.
- 4.- Además del auxilio económico y del servicio social para vigorizar el hogar, es necesario, suministrar servicios que tiendan a complementar el cuidado que los niños reciben de sus propios padres; tales como clínicas de orientación infantil; guarderías, servicio social sanitario; servicio social escolar; y actividades de trabajo social en grupo realizadas en enlace con asociaciones juveniles.

III.- Servicios que substituyen al hogar.

Cuando es preciso cuidar a los niños fuera de sus propios hogares, ya sea en asilos o en hogares substitutos el propósito fundamental debe ser el de proporcionarles un verdadero substituto del hogar, y ayudarlos a desarrollarse en tal forma que luego puedan comportarse de manera adecuada y efectiva, por sí mismos, en la sociedad.

- 1.- Las agencias e instituciones dedicadas a cuidar niños fuera del hogar tendrán que coordinar estrechamente su trabajo con el de otros servicios para menores, y especialmente con los que se dedican a fortalecer y preservar la vida de familia. Sólo en esta forma se podrán resguardar contra el desatino de separar innecesariamente a los niños de sus familias.
- 2.- El cuidado que se proporciona debe basarse en una comprensión acertada del niño como individuo y en sus relaciones familiares.

- 3.- La institución o agencia debe prestar atención especial a sus relaciones con la familia del niño, y a la tarea de obtener, en cuanto sea posible, la participación de los padres en los planes trazados para el bienestar y el desarrollo del niño.

IV.- Fomento de servicios profesionales.

Todo programa destinado a la preparación de personal idóneo para los servicios sociales que se proporcionen a menores y familias deberá incluir lo siguiente:

- 1.- Fomento de la educación profesional en escuelas de servicio social.
- 2.- Medidas para dar a gente hábil oportunidades de seguir una carrera satisfactoria y de devengar emolumentos adecuados.
- 3.- Medidas para preparar planes de estudio de capacitación y oportunidades de preparación profesional para la gente que ya está empleada.

V.- Planes para la colectividad.

- 1.- La forma en que los ciudadanos han de proporcionar ayuda adecuada a los servicios sociales para niños y familias está subordinada a la manera en que la colectividad aprecie sus problemas sociales, los recursos necesarios para el sostenimiento y la necesidad de personal idóneo.
- 2.- Es esencial que tanto los organismos públicos como los particulares de la colectividad coordinen sus labores, y que trabajen conjuntamente en la prosecución de los objetivos comunes, ya para mejorar las condiciones sociales, ya para establecer adecuadas normas de servicio social.

VI.- Organización nacional de los servicios de bienestar infantil.

- 1.- La responsabilidad de fomentar y fortalecer el bienestar infantil deberá confiarse a un departamento o ministerio del gobierno nacional, con las facultades necesarias para iniciar y desarrollar servicios adecuados.

- 2.- Los servicios sociales para menores deben coordinarse con los proporcionados a otros individuos, y con otros servicios especializados para niños en los ramos de sanidad, educación y ocupación.
- 3.- Las funciones del departamento nacional encargado del bienestar infantil deberán incluir la labores editoriales y de investigación, el perfeccionamiento de normas y la ayuda a las instituciones gubernamentales de los estados distritos o municipios, así como a otros departamentos del gobierno nacional y a los organismos particulares.
- 4.- Los servicios de consulta para las instituciones locales deberán proporcionarse tomando en cuenta las condiciones peculiares y la opinión de los directores en las distintas comunidades.

VII.- Fondos para los servicios sociales para niños y familias.

La participación nacional para sufragar los gastos de los servicios sociales es esencial, si se desea atender a las necesidades de los niños y familias de todo el país. Esa participación puede consistir en métodos de previsión social, mediante subvenciones conferidas a los estados o a las instituciones locales, o por medio de pagos que haga el gobierno nacional directamente por los servicios rendidos.

VIII.- Apoyo público.-

El trabajo bien hecho y la continua interpretación de los fines, métodos, problemas y resultados son la única manera en que los servicios sociales pueden granjearse la aceptación y el interés del pueblo en general, y conseguir la ayuda constante del público.

RECOMENDACIONES

El IX Congreso Panamericano del Niño recomienda:

- 1.- Que cada país reconozca el deber que tiene de fomentar el bienestar de los niños, encargando para ello a un departamento o ministerio del gobierno nacional con la responsabilidad para iniciar y desarrollar los servicios sociales que necesitan los niños y las familias del

país entero. El departamento debería disponer de amplios recursos económicos, y debería de incluir dentro de sus funciones trabajos de investigación y divulgación, la implantación de normas y ayuda a instituciones oficiales estatales o departamentales.

- 2.- Que el gobierno nacional participe en la asignación de los fondos necesarios para el sostenimiento de los servicios sociales en pro de la niñez y de las familias en todo el país.
- 3.- Que puesto que la piedra angular de los servicios sociales para la protección de niños y madres es la consolidación del hogar y el forjamiento de la vida familiar, se deberán hacer todos los esfuerzos posibles para conseguir el mejoramiento de las condiciones sociales en general, que puedan contribuir a dicho fin, como, por ejemplo: el mejoramiento de jornales y viviendas, la realización de normas adecuadas de higiene y enseñanza, estableciendo al propio tiempo un sistema de seguros y servicios sociales que ayuden a cada cual a solucionar satisfactoriamente los problemas debidos a dificultades económicas, impedimentos físicos o mal ajuste al ambiente social.
- 4.- Que en relación a los servicios sociales se insista en:

a) La necesidad de llegar a una apreciación exacta de cada caso individualmente, considerado el trabajo del caso social como base indispensable para dispensar servicio social a los niños y a sus familias.

b) La necesidad de obtener recursos suficientes para practicar la asistencia al niño dentro de su hogar, y en relación con su propia familia, y a la importancia de extender ayuda económica a dicho hogar siempre y cuando lo requiera la solución de los problemas sociales.

c) La necesidad de dar por aceptado el principio de que los fines primordiales de las instituciones dedicadas al cuidado de los niños u hogares substitutos consisten en reemplazar por un breve período de tiempo el propio hogar del niño, contribuyendo a su

desenvolvimiento de manera que pueda conducirse responsablemente como miembro de la colectividad.

- 5.- Que las organizaciones dedicadas a servicios sociales para niños y familias se encuentren dirigidas, siempre que sea posible, por personas aptas y técnicamente preparadas para un trabajo de esta índole. Para atender a la demanda de personal idóneo, las escuelas de servicio social deberán incluir en sus programas de estudios cursos amplios de servicio social familiar e infantil; las instituciones de servicio social, tanto oficiales como particulares, deberán aprovechar de las facilidades existentes en estas escuelas para cursos breves de capacitación para personal ya empleado.
- 6.- Que se haga hincapié, en especial, en la importancia de coordinar cada una de las instituciones del servicio social; en la cooperación de los miembros de la colectividad en la organización de planes y en la comprensión mutua de los problemas, métodos y recursos necesarios para obtener una solución satisfactoria.
- 7.- Que se encomende a cada una de las organizaciones dedicadas al servicio social para niños o familias de obligación de explicar su programa de manera que el público se instruya respecto a la apreciación justa de los fines que se persiguen, a fin de poder disponer de su cooperación y apoyo.
- 8.- Que cada una de las instituciones nacionales que se dedican a labores de servicio social para niños y familias, deberá incluir en su programa la cooperación en las actividades internacionales encaminadas a promover el bienestar del niño en todo el mundo.

IX Congreso Panamericano del Niño

Organización de los Servicios Sociales

Materno - Infantiles

(Correlato de la Delegación Venezolana)

División de Servicio Social

Jefe de División: Sra. Carolina D'Lima

Caracas - Venezuela

HISTORIA DEL SERVICIO SOCIAL EN VENEZUELA

En 1.936 el Dr. José I. Baldó, eminente tisiólogo, en conocimiento de la importante y útil función que el Servicio Social rendía en otros países, se interesó por implantarlo entre nosotros, haciendo que al fin comenzara a funcionar como anexo a las actividades antituberculosas. Para organizarlo técnicamente, se contrataron los servicios de la Trabajadora Social portorriqueña, Celestina Zalduondo, quien dió principio a sus labores en nuestro país, preparando el personal necesario a base de cursillos y práctica, formando así el primer núcleo de Trabajadoras Sociales, muchas de las cuales, ya graduadas, desempeñan en la actualidad, con toda eficiencia, cargos de responsabilidad.

En ese entonces, solamente se atendían casos de T. B. C. La primera asignación mensual para bienestar familiar la recibió en 1.937, de la Junta de Beneficencia del Distrito Federal. En 1.938 dejó de ser oficina anexa al Dispensario Antituberculoso, convirtiéndose en dependencia de la Dirección de Asistencia Social, con una asignación mensual de Bs. 10.000. La fundadora Srta. Zalduondo se ausentó del país en 1.939 dejándonos una buena simiente que logró desarrollarse satisfactoriamente. Para dirigir el Servicio fue designada una venezolana, Luisa Amalia Vegas, quien desde el primer momento puso todo su empeño y todos sus esfuerzos para colocarlo a la altura de los Servicios Sociales de los otros países. Su principal preocupación la constituyó la creación de la Escuela, ya que desde el primer momento comprendió que sin un personal suficientemente capacitado sería imposible trabajar bien. Luchó contra miles de obstáculos y al fin, con la colaboración de personas interesadas en la obra, obtuvo del Ejecutivo Nacional el Decreto sobre Escuelas de Servicio Social de fecha 29 de octubre de 1.940. En diciembre del mismo año, se creó la primera Escuela de Servicio Social, en Caracas, dependiente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, habiendo egresado hasta la fecha 6 promociones con un total de 67 Trabajadoras Sociales.

En resumen, el Servicio Social ha ido extendiendo de tal manera sus actividades que en la actualidad presta su concurso en: la Universidad Central, Liceos, Hospitales, Sanatorios, Cárceles, Seguros Sociales, el Magisterio, la Industria, etc., ampliándose, hasta constituirse por iniciativa privada en 1.944, otra escuela denominada "Escuela de Servicio Social Católica".

SERVICIO SOCIAL DEL CONSEJO VENEZOLANO DEL NIÑO

De todos los Servicio Sociales enumerados anteriormente, y que tratan tesoneramente de cumplir a cabalidad su noble misión, el Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño merece ser enfocado separadamente, exponiendo su trayectoria desde su comienzo para poder darnos cuenta exacta de sus realizaciones y de lo que será capaz de cumplir en el futuro.

En 1.939 la Junta Directiva del Consejo Venezolano del Niño creyó conveniente, para los fines que perseguía, crear en sus oficinas el Servicio Social y para ello fueron contratadas Trabajadoras Sociales de las capacitadas por la señorita Zalduondo, quienes se dedicaron con todo ahínco a asentar las bases de aquél y a ese buen comienzo se debió en gran parte la marcha ascendente del Servicio.

En ese entonces con un personal escaso y sin instituciones adecuadas, era realmente difícil atender debidamente al reclamo constante de menores abandonados; sin embargo, el Servicio Social actuando dentro de sus posibilidades procuraba solucionarles satisfactoriamente los problemas que confrontaban. En 1.942 por exigencias del Juez de Menores se instaló el Servicio Social en el Juzgado de Menores, y su colaboración allí ha sido tan eficiente, sus actividades se han desarrollado de tal manera, que su personal actual compuesto por una supervisora, dos alumnas de tercer año y dos auxiliares, es insuficiente para trabajar los casos que requieren de su intervención. También desde 1.942 funciona en el Consejo la consulta de Asistencia Jurídica, la cual sirve de complemento a la labor de la Trabajadora Social y su colaboración eficaz y oportuna ha contribuido a la solución de muchos problemas.

A medida que el Consejo Venezolano del Niño va desarrollando su plan de acción a favor de los menores abandonados, va requiriendo la cooperación del Servicio Social. Así vemos que en el año de 1.944 al instalarse la primera Seccional en el interior del país, Maracaibo, Estado Zulia, se hizo necesario que un grupo de Trabajadoras Sociales se trasladase a dicho lugar y con buena dosis de entusiasmo y voluntad lograron poner en marcha la primera oficina de Servicio Social dependiente del Consejo Venezolano del Niño en la provincia.

En resumen, de 1.939 a 1.947 la evolución del Servicio Social ha sido de tales proporciones que de simple oficina anexa en aquella época, la encontramos hoy, con la categoría de División y con todas las graves responsabilidades que tal situación acarrea.

Es la División de Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño la Oficina de este Organismo que pudiéramos llamar el centro vital, pues a través de ella es como el Consejo puede llegar a cumplir cabalmente el cometido primordial que le está encomendado: la protección integral de la madre y el niño venezolanos.

La División de Servicio Social ejerce sus funciones por medio de las diferentes oficinas que la componen y que más adelante detallaremos. Esta División está llamada a ampliar sus posibilidades de trabajo cuando contamos con el número suficiente de Trabajadoras Sociales, ya que sin ellas es imposible lograrlo y es justamente la carencia de personal la que entorpece y retarda el ritmo de nuestro trabajo.

Además del Servicio Social de la Oficina Central, contamos con Servicios Sociales en los Estados Zulia, Lara, Táchira, Sucre, Carabobo, Bolívar, Aragua y Trujillo.

Organización general de las diferentes oficinas de la División.-
Sus experiencias y proyecciones.- Desde el día 1º de julio de 1.946 la Oficina de Servicio Social fué elevada a la categoría de División y en consecuencia hubo que hacer un reajuste en nuestra forma de trabajo y dividirlo en secciones, creando Oficinas de Servicio Social Especializado, de acuerdo con las necesidades y ateniéndonos a las modalidades de nuestro medio. Contábamos para la realización de este plan con un grupo de Trabajadoras Sociales con práctica suficiente para desempeñar los cargos de Supervisoras en las diferentes Oficinas a crearse.

Por tal motivo se organizaron siete Oficinas de las cuales cinco tienen al frente las Supervisoras en referencia y las restantes, como luego se explicará, sus respectivos Jefes. Otro grave problema que hubo que vencer fue la preparación de las colaboradoras inmediatas de estas Dependencias, por lo cual la División procedió a capacitar, mediante cursillos, a Auxiliares de Servicio Social que hoy cumplen las tareas que les fueron encomendadas.

Reorganización de la División de Servicio Social.- Hasta julio de 1.947 nuestra oficina hacía solamente Servicio Social de Casos Individuales, prestaba colaboración en el Tribunal de Menores, en la Casa Municipal de Maternidad "Concepción Palacios" y levantaba encuestas cuando las necesidades del Consejo lo imponía, pero a partir de esta fecha se organizaron las siguientes Dependencias:

- 1 - Receptoría y Archivos
- 2 - Servicio Social de Casos Individuales
- 3 - Servicio Social Institucional

- 4 - Servicio Social adjunto al Tribunal de Menores
- 5 - Servicio Social de Colocaciones Familiares
- 6 - Consultorio de Asistencia Jurídica
- 7 - Servicio Social colectivo

Cada una de las primeras cinco Oficinas tiene al frente a una Trabajadora Social con carácter de Supervisora y en algunos un grupo de Auxiliares como colaboradoras. El Consultorio de Asistencia Jurídica continúa con su ritmo de trabajo inicial y la Oficina de Servicio Social colectivo, sólo trabaja en forma facultativa cuando la necesidad de realizar alguna investigación lo requiere.

Reñemos brevemente la organización que preside en estas Oficinas.

Servicio Social de Receptoría.- En esta Oficina es donde se establece el contacto inicial del público con la División. La Receptoría funcionaba en sus comienzos todos los días hábiles durante las horas de oficina y era atendida cada día por un Trabajadora Social diferente, ya que se había establecido el sistema de turnos.

Hace dos años se estableció la Oficina de Receptoría en forma oficial y se redujo a horas de la mañana la recepción de casos, exceptuándose los sábados; por las tardes sólo se atienden aquellos de carácter urgente y los que nos son referidos por dependencias gubernamentales.

Esta oficina realiza servicio social cuando se trata de casos de solución simple, como son las pensiones de alimento de hijos naturales y también de reconocidos y legítimos no conflictivos.

Funcionamiento de la Receptoría.- Los casos que se atienden en la Receptoría los hemos clasificado en tres tipos?

- 1 - Casos que pueden ser tratados por la Receptoría solamente.
- 2 - Casos que necesitan Servicio Social activo.
- 3 - Casos que no competen al Organismo y que son reportados a otros Servicios Sociales.

Los primeros son aquellos casos que presentan problemas de solución simple a los cuales ya nos referimos anteriormente; son tratados mediante entrevistas con los interesados y la colaboración de la Consulta Jurídica, quedando desde luego matriculados y archivados.

A los segundos se les registra en modelos donde se especifica el problema que presenta el caso, luego se reportan a la oficina

na de Archivos para su debida matriculación y entrega a la Oficina que ha de tratarlos.

En cuanto a los terceros, son reportados a las otras Oficinas de Servicio Social, a cuya competencia pertenezca el problema que plantean.

Asi pues el trabajo de la Receptoría comprende propiamente?
a) Primera entrevista. b) Discriminación de casos. c) Orientación al público.

Casos específicos del Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño.- De acuerdo con la experiencia alcanzada ha sido posible clasificar como casos específicos de la competencia del Consejo, los siguientes:

- a) Solicitud de pensiones de alimento
- b) " " colocaciones familiares
- c) " " ingresos a Casa-Cuna
- d) " " " " Jardines de Infancia
- e) " " internado por trastornos de conducta
- f) Conflictos de Patria Potestad
- g) Desaveniencias conyugales
- h) Reclamo de menores
- i) Maltrato de menores
- j) Peligro moral y material
- k) Seducciones
- l) Violaciones
- m) Abandono

La frecuencia e importancia de estos problemas es cada vez mayor, proporcionando en consecuencia un trabajo excesivo para esta Oficina. Ello se ha tratado de remediar limitando a doce el número de casos nuevos atendidos en la mañana, y tramitando por la tarde sólo casos pendientes.

Oficina Central de Archivos.- Esta Oficina de muy reciente creación y actualmente en reorganización, funciona en forma de Fichero Central de la División. En ella están centralizados nuestros tarjeteros, historiales y todo lo relacionado con este aspecto.

Funcionamiento del Archivo.- Todos los casos que a juicio de la receptora deban ser matriculados son enviados a esta Oficina mediante las hojas que para este fin elabora; si se trata de casos que nos son absolutamente desconocidos se les matricula mediante un número que siempre les será propio, y luego se envían a la Oficina de Servicio Social de Casos Individuales, la cual si por el

contrario es un caso ya conocido pero, inactivo lo reabrirá dándosele igual destino que los anteriores.

Esta Oficina funciona bajo la dirección de una Trabajadora Social y una secretaria. Cualquier informe que deseen las Trabajadoras Sociales deberán obtenerlo a través de esta dependencia, pues está absolutamente prohibido retirar ningún documento, tarjeta o historia del Archivo, salvo en aquellos casos de documentación que hayamos recibido a título de depositarios.

Todas las tardes se recibe el material de las Trabajadoras Sociales quienes lo entregan a través de sus respectivos libros diarios de control y es así como las diferentes historias se tienen completamente al día.

Oficina de Servicio Social de Casos Individuales.- Esta Oficina tiene como dotación cuatro Trabajadoras Sociales. Tiene como función primordial desde el punto de vista de preparación de personal del Consejo, la de formar las Trabajadoras Sociales especializadas, que han de ocupar puestos directivos dentro del Organismo. Además está encargada de la tramitación de los casos enviados por la Oficina de Receptoría.

Oficina de Servicio Social Institucional.- Tiene al frente una Trabajadora Social y como colaboradoras a dos auxiliares de Servicio Social. Se ocupa solamente de aquellos casos que requieran asistencia institucional, pero se les trata en forma idéntica a cualquier caso de Servicio Social Individual. Una vez establecido el destino del menor, se ficha por medio de una tarjeta que tendrá referencia cruzada con el instituto donde ingresa, haciéndosele además su respectiva historia, la cual será archivada en nuestra Oficina de Archivos.

Trabaja en íntima relación con la División de Primera y Segunda Infancia del Consejo y es por este Servicio que se otorgan los puestos en las instituciones, además, controla la inasistencia de los inscritos.

Ultimamente las actividades de esta Oficina han sido ampliadas mediante la creación de Club o Centros de Madres en diferentes locales de los Jardines de Infancia y Casa-Cunas, mediante los cuales se aspira al mejoramiento material, espiritual e intelectual de sus componentes.

En vista de la importancia y utilidad que tienen en nuestro medio estos Clubs de Madres, hemos creado dos, a manera de ensayo, en los locales de Jardines de Infancia, cuya experiencia ratifica los principios del Servicio Social de grupos. puesto que

este tipo de asociación utiliza el contacto recíproco de diversos individuos como crisol que forja la superación de la colectividad.

Oficina de Servicio Social adjunta al Tribunal de Menores.- El Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño, a petición del Juez de Menores inició sus actividades en el Tribunal el 17 de abril de 1.942. Colabora con el Juzgado de Menores, aumentando progresivamente su trabajo a medida que crece el movimiento del Tribunal..

El Servicio Social adjunto al Tribunal de Menores trabaja con modalidad que le es propia y que lo distingue de todos los restantes. La Trabajadora Social adjunta (Supervisora) realiza en el Tribunal funciones de Receptoría análogas a las realizadas en el Consejo.

Paulatinamente esta Oficina ha llegado a desempeñar atribuciones específicas y al efecto, ha sido posible una selección y clasificación de los casos que interviene, en la forma siguiente:

Conflictos de Patria Potestad

Abandonos

Adopciones

Pensiones de Alimento

Delincuencia Infantil

Las modalidades que presentan los diferentes problemas podríamos clasificarlas en civiles, administrativas y penales. El Servicio Social presta su colaboración en la solución de todos estos problemas y hemos podido comprobar que este aporte ha sido muy satisfactorio en lo que se refiere a casos civiles y administrativos. Con relación a los casos que presentan problemas penales, especialmente la delincuencia infantil o estado de peligro de los menores, el Tribunal de Menores ha solicitado la colaboración del Servicio Social en el sentido de realizar un control sistemático en los hogares de los menores a quienes se les ha concedido la libertad bajo vigilancia.

Servicio Social de Colocaciones Familiares.- El Servicio Social de Colocaciones Familiares tiene por función esencial el estudio de los hogares y de las condiciones morales de todas aquellas personas que están interesadas en recibir menores, bien en calidad de colocación remunerada o voluntaria, así como también las de aquellos matrimonios que desean recibir niños en adopción.

La Trabajadora Social visita sistemáticamente todas las colo-

caciones familiares realizadas por el Consejo y se aspira a extender esta supervisión a todas las colocaciones que realicen otros Servicios Sociales en la jurisdicción del Consejo Venezolano del Niño.

La experiencia del Consejo Venezolano del Niño en esta materia ha conducido al Servicio Social a las conclusiones siguientes:

Las Colocaciones Familiares en todos sus tipos constituyen para las Trabajadoras Sociales del C. V. N. un problema de graves proporciones.

Así en las Colocaciones Familiares en guarda se observa, que a pesar de todos sus defectos, contribuyen en gran parte a resolver muchos casos, ya que diariamente personas de toda clase social y económica hacen solicitudes de menores con este fin, pudiéndose por lo tanto escoger sin mayores dificultades el hogar que mejor convenga a cada niño.

A las Colocaciones Familiares voluntarias o con miras de adopción no hay que hacerle ninguna objeción, por cuanto es evidente su adecuada conveniencia para los "pequeños abandonados" a quienes favorece, aunque es lamentable que sean ellas las menos frecuentes.

Las Colocaciones Familiares remuneradas, por diferentes causas, presentan graves inconvenientes para realizarlas.

Actualmente el Consejo Venezolano del Niño utiliza 22 hogares para colocar niños, mas por razones muy diversas estos hogares no pueden considerarse como los más adecuados, pues la mayoría de las veces corresponden a familias pobres.

El Servicio Social solicita con ahinco hogares convenientes pero su obtención resulta dificultosa, a pesar del gran interés y preocupación que se pone en su búsqueda, teniendo que recurrir a aquellos hogares que adolecen, es cierto, de deficiencias, pero que reciben al niño de inmediato.

Esta situación se encuentra muchas veces agravada por la circunstancia de que tales menores tienen urgente necesidad de indumentaria apropiada, a lo cual forzosamente tiene que proveer el Servicio Social.

Diariamente, por lo menos una solicitud de Colocación Familiar es introducida en el Consejo y la desesperante realidad es que el número de hogares con que se cuenta es insuficiente. Confirma lo expuesto el hecho de que anualmente sólo se ha logrado realizar un promedio de 40 Colocaciones en los últimos 9 años.

Sin embargo crea una concepción optimista, a pesar de los tropiezos enumerados, el análisis numérico que a continuación se presenta: el 76% de las colocaciones efectuadas se consideran a-

ceptables, en tanto que el resto se mantienen en observación por diferentes causas. Por tanto, pues, se tiene la esperanza de poder localizar mejores y mayor cantidad de hogares, siempre que una propaganda inteligente y constante propicie el desarrollo de este admirable sistema de protección. Mientras tanto, se considera indispensable la utilización de casa-cunas internas temporales merced a las cuales, sin premura, se puedan ir resolviendo los casos subsidiarios de este tratamiento.

Cree igualmente el Consejo llegada la hora de revisar las cuentas que paga por concepto de Colocaciones Familiares, así como aquellos otros recursos indispensables, muy especialmente los que se refieren a la indumentaria para los menores.

Finalmente, a título informativo, se presenta el cuadro siguiente, contentivo de cifras sobre inversiones realizadas por concepto de Colocaciones Familiares remuneradas.

Monto de las Colocaciones Familiares pagadas por el Consejo Venezolano del Niño, por meses. 1943-1947

Me- ses	1943		1944		1945		1946		1947	
T	3221		2597		2430		3755		7101	
E	949	949	898	13120	730	23896	1083	33896	2349	54374
F	1105	2054	7749	13869	804	24700	1419	35315	2367	56741
M	1167	3231	950	14819	896	25596	1253	36568	2385	59126
T	3174		2892		2251		4070		8580	
A	1091	4312	938	15757	686	26282	1309	37877	3203	62329
M	949	5261	937	16694	677	26959	1244	39121	1546	63875
J	1134	6395	1017	17711	888	27847	1517	40638	3831	67706
T	3258		2910		2561		5053		7027	
J	1162	7557	1072	18783	880	28727	1496	42134	1354	69060
A	1212	8769	880	19663	848	29575	1704	43838	2828	71888
S	884	9653	958	20621	833	30408	1853	45691	2845	74733
T	2569		2545		2405		6334		8167	
O	754	10407	978	21599	694	31102	1919	47610	2131	76864
N	835	11242	820	22419	769	31871	2025	49635	4201	81065
D	980	12222	747	24166	942	32813	2390	52025	+1835	82900
TG.	12222	12222	10944	24166	9647	32813	19212	52025	30875	82900
In- Media 10 B mens:		xx	916	xx	804	xx	1601	xx	2573	xx

+ Cifra provisional.-

Oficina de Servicio Social Colectivo.- Esta oficina realiza las encuestas que ordena levantar el Consejo, disponiéndose para este trabajo eventual de la totalidad o parte del personal de la División, según las circunstancias. Hasta la fecha ha intervenido en las siguientes investigaciones:

- 1.- Encuesta económico-social sobre 1.000 madres, en la Casa Municipal de Maternidad "Concepción Palacios".
- 2.- Encuesta sobre 600 madres obreras en la ciudad de Cumaná.
- 3.- Encuesta sobre condiciones de vida del sector de población que habita en casas de vecindad (vivienda colectiva), en la ciudad de Caracas. La investigación incluyó 800 viviendas.
- 4.- Encuesta sobre madres obreras de la empresa "Telares de San José", de esta ciudad.
- 5.- Encuesta sobre menores abandonados en el Distrito Federal.

Además, han sido estudiados diversos institutos asistenciales en el Distrito Federal; y por lo que respecta al interior del país, se han realizado los siguientes trabajos:

- 1.- Encuesta sobre condiciones de vida de los habitantes del Barrio "La cañada de Morillo", en Maracaibo, Estado Zulia.
- 2.- Encuesta sobre condiciones de vida de los indígenas habitantes del Barrios Ziruma, en la misma ciudad de Maracaibo.
- 3.- Estudio de los menores del Internado Rural de Maracaibo.
- 4.- Encuesta sobre condiciones de vida de los habitantes del Barrio "Guzmán Blanco" de Ciudad Bolívar, Estado Bolívar.
- 5.- Estudio de los menores del Internado Rural Lara, en Barquisimeto, Estado Lara.
- 6.- Encuesta sobre condiciones de vida de los estudiantes de 5° y 6° grados, en Barquisimeto.

En todas las Seccionales del Consejo, el Servicio Social ha prestado su colaboración en el estudio de diferentes institutos asistenciales de que disponen las comunidades.

Otras oficinas atendidas por el Servicio Social de la División.-

Albergue Infantil Municipal.- Hace seis meses que este Instituto inició sus funciones en el Distrito Federal, el cual está destinado a recibir a los menores recogidos por la policía en las calles de la ciudad, quienes hasta entonces eran conducidos a las distin

tas Jefaturas Civiles donde permanecían en peligrosa promiscuidad con los delincuentes adultos.

Este establecimiento depende administrativamente de la Gobernación y técnicamente del Consejo Venezolano del Niño. Su capacidad actual es de 32 plazas, y salta a la vista lo insuficiente de ella, persistiendo todavía el desajuste antes mencionado. Los menores siguen permaneciendo indefinidamente en las Jefaturas Civiles, en las mismas condiciones antisociales en que se encontraban antes de crearse dicho Albergue.

El sistema de atender a los menores es el siguiente:

Al ingresar el menor, la Trabajadora Social celebra con él la primera entrevista con el fin de determinar si el trastorno de que adolece es grave o leve, si el menor cuenta o no con familiares responsables, puesto que el conocimiento de estos dos factores será la base del tratamiento a seguir.

Los menores que acusan trastornos graves de conducta son examinados por el psiquiatra y por el psicóneta. La Trabajadora Social a su vez efectúa una encuesta completa sobre el menor estudiado, y con todos estos antecedentes el caso se discute en consejo, formado por estos tres profesionales, a fin de determinar la solución adecuada dentro de los recursos de que se dispone.

Con respecto a los menores que presentan problemas leves de conducta, son regresados a sus respectivos hogares y los que carecen de él, son llevados a colocaciones familiares. Muchos de los menores atendidos hasta ahora en el Albergue no son carentes de familiares, sino que provienen de hogares incapacitados por múltiples causas, para responsabilizarse de su formación y educación.

La solución que se ha buscado con la instalación de este tipo de institución es enteramente provisional y transitoria, por cuanto la institución tipo está representada por la Casa de Observación de Menores. En tanto se amplía la existencia y se ubican en la sede de los Consejos Seccionales otras tantas, había que proveer una medida urgente en atención al creciente número de menores objeto de estas instituciones de clasificación y selección.

Oficina de Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño en la Casa Municipal de Maternidad "Concepción Palacios"..- Como consecuencia de las actividades desarrolladas por esta oficina de Servicio Social, se presenta el resumen siguiente:

1.- La oficina de Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño en la Casa Municipal de Maternidad "Concepción Palacios" se inició en 1.939, si bien no tuvo carácter oficial sino a partir de 1.943.

2.- Los primeros casos atendidos fueron exclusivamente de índole jurídica, y se trataba de niños abandonados en el retén de la Maternidad a quienes se les gestionaba adopción o tutela legal. Posteriormente la Trabajadora Social empezó a atender y solucionar muchos problemas madre-hijo, pero siempre con preferencia los casos de abandono.

3.- Desde septiembre de 1.939 a diciembre de 1.947 fueron solucionados 218 casos de niños que se encontraban en el retén en estado de abandono, repartidos así:

52 casos abandonados por la madre (23,9%); 70 casos por muerte de la madre (o sea el 32,1%); 46 casos por madre tuberculosa en tratamiento sanatorial (o sea el 21,1%); 33 casos por madre recluida en el Hospital Psiquiátrico (o sea el 15,9%) y 17 casos de hospitalización de la madre por otras causas (o sea el 7,9%).

4.- De los 52 casos de abandono por la madre, 41 niños (o sea el 78,8%) fueron entregados en adopción. Es de destacarse que en ninguno de estos casos de adopción ha habido reclamo por parte de las madres naturales.

5.- De los 70 casos de niños abandonados en el retén por muerte de la madre, 50 (o sea el 71,4%) fueron entregados al padre legítimo, el padre natural o a sus familiares.

6.- De los 46 casos de niños abandonados en el retén por encontrarse la madre tuberculosa en tratamiento sanatorial, 37 (o sea el 80,4%) fueron entregados al padre, a los familiares o a las madres ya restablecidas.

7.- De los 33 casos en estado de abandono por reclusión de la madre en el Hospital Psiquiátrico, 20 (o sea el 60,6%) fueron entregados a familiares o a las madres ya restablecidas. 11 casos fueron entregados en adopción por circunstancias especiales que hicieron conveniente dar al niño una situación estable, tales circunstancias han sido la permanencia prolongada de la madre en el Psiquiátrico, en unos casos; y, en otros, el deseo expresado por la madre ya curada de que no le sea entregado el hijo.

8.- De los 17 casos en estado de abandono por hospitalización de las madres debido a otras causas, 14 casos (o sea el 82,6%) fueron entregados al padre o a la madre ya restablecida. Los dos casos de adopción se hicieron por voluntad expresa de la madre.

Como una sugerencia la Trabajadora Social cree en la conveniencia de ampliar la acción del Servicio Social en la Casa de Maternidad, de manera que sea posible abarcar y solucionar satisfactoriamente los numerosos problemas que a diario se presentan y de los que, como se ha visto, sólo se ha tratado el de niño abandonado por ser el de más urgente solución para el funcionamiento interno del Instituto.

Causas de abandono en el Retén de la Maternidad "Concepción Palacios"
1940-1947

Designación	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	Total
Madre Muerta.....	1	5	9	14	19	9	8	5	70
Abandono paterno..	5	2	1	3	3	10	16	12	52
Madre T.B.C. en tratamiento sanatorial.....	-	-	3	2	11	13	7	10	46
Madre recluida en el Psiquiátrico...	-	3	4	2	3	8	5	8	33
Madre hospitalizada por otras enfermedades.....	-	-	1	-	-	7	3	6	17
Totales.....	6	10	18	21	36	47	39	41	218

Soluciones para los abandonados por madre T.B.C. en tratamiento sanatorial 1942-1947.-

Designación	Total	1942	1943	1944	1945	1946	1947
Padre natural o legítimo	7	-	-	4	1	1	1
Entregado a familiares	8	1	2	2	-	2	1
A la madre ya restablecida.....	22	-	-	5	8	2	7
Colocación familiar pagada.....	4	-	-	-	1	2	1
Colocación familiar voluntaria.....	2	-	-	-	2	-	-
Adopción.....	1	-	-	-	1	-	-
Niño muerto en retén....	2	2	-	-	-	-	-

SOLUCIONES EN LOS CASOS DE ABANDONO POR LA MADRE

Designación	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	TOTAL
Entregado a padre legítimo o natural	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Entregado a familiares	-	1	-	-	-	1	-	-	2
Colocación familiar pagada	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Entregado a la madre bajo vigilancia	-	-	-	-	-	1	-	3	4
Adopción	5	1	-	3	3	6	14	9	41
Colocación familiar Voluntaria	-	-	-	-	-	2	-	-	2
T O T A L	5	2	1	3	3	10	16	12	52

Soluciones para los niños en estado de abandono por muerte de la madre

Designación	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	Total
Entregado a padre legítimo.....	1	-	5	3	3	1	1	2	16
Entregado a padre natural.....	-	-	2	3	2	4	1	1	13
Entregado a familiares	-	1	1	4	8	2	3	2	21
Adopción.....	-	4	1	4	6	2	3	-	20
Totales.....	1	5	9	14	19	9	8	5	70

Soluciones en los casos de madres recluidas en el Hospital Psiquiátrico

co

Designación	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	Total
Entregado a padres naturales o legítimos.....	-	2	-	-	3	1	1	7
Entregado a familiares.....	-	1	-	1	2	-	1	5
Entregado a madres ya curadas.....	-	-	-	2	1	1	4	6
Entregados en colocación familiar pagada.....	-	-	-	-	-	1	-	1
Entregados en colocación familiar voluntaria.....	1	-	-	-	-	-	-	1
Entregados en adopción.....	2	1	2	-	2	2	2	11
Totales.....	3	4	2	3	8	5	8	33

Soluciones en los casos de abandono por causa de otras enfermedades

Designación	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	Total
Entregados a padre natural o legítimo.....	-	-	-	-	-	-	3	3
Entregado a familiares.....	-	-	-	-	-	-	-	-
Entregado a madres ya curadas.....	-	-	-	-	5	3	3	11
Entregados en colocación familiar pagada.....	-	-	-	-	-	-	-	-
Entregados en colocación familiar voluntaria.....	-	-	-	-	1	-	-	1
Entregados en adopción.....	-	1	-	-	1	-	-	2
Totales.....	-	1	-	-	7	3	6	17

Servicio Social de las Seccionales.— Los Servicios Sociales de las diferentes Seccionales, tienen una organización y funcionamiento similar al de la Oficina Central. Atienden las dos modalidades de Servicio Social: Casos Sociales Individuales y Servicio Social Colectivo.

Al frente de cada Servicio Social se encuentra una Trabajadora Social, que realiza funciones de Receptora y de Supervisora, y son sus colaboradoras inmediatas auxiliares de Servicio Social.

Estos Servicios Sociales han llenado en las diferentes ciudades donde actúan, una gran función social por cuanto han atendido y tratado de resolver muchas de las necesidades y problemas urgentes presentados por los numerosos solicitantes que allí se atienden. Pero al igual que la Central, su campo de acción se ve limitado por la escasez de personal técnico especializado.

La Oficina Central y los Servicios Sociales de las Seccionales mantienen constante relación en referencia a los diversos casos atendidos en los respectivos Servicios. Mensualmente las Jefes de Servicio envían a la Secretaría General de la Oficina Central un informe contentivo de las actividades realizadas por sus Oficinas.

Actividades desarrolladas por las Oficinas de Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño.- A continuación se presenta una serie de cuadros, a través de cuyo examen puede conocerse la ubicación y la intensidad de la labor cumplida por estas dependencias.

Distribución de los Consejos Seccionales

(En cada uno de estos organismos funciona una oficina de Servicio Social).

Designación	S. e d e	Año de fundación
Consejo Venezolano del Niño	Caracas	1936
Seccional del Estado Zulia	Maracaibo	1944
" " " Lara	Barquisimeto	1945
" " " Sucre	Cumaná	1946
" " " Táchira	San Cristóbal	1946
" " " Bolívar	Ciudad Bolívar	1946
" " " Carabobo	Valencia	1946
" " " Trujillo	Valera	1947
" " " Aragua	Maracay	1947

Total de Casos Matriculados y Niños Asistidos por las Oficinas de Servicio Social del Distrito Federal.- 1.939 - 1.947 . -

Años	Número de Casos	Indice 1939=100	Número de casos acumulados	Número de niños asistidos	Indice 1939=100	Número de niños asistidos acumulados.
1939	96	100,0	96	271	100,0	271
1940	234	243,7	330	632	232,2	903
1941	213	221,9	543	536	219,9	1.499
1942	316	329,1	859	948	349,8	2.447
1943	713	742,7	1.572	1.518	560,1	3.965
1944	796	829,2	2.368	1.753	648,7	5.723
1945	591	615,6	2.959	1.407	519,2	7.130
1946	893	930,2	3.852	1.395	736,2	9.125
(°)1947	1.141	1.188,5	4.993	2.515	964,9	11.740

(°) Cifras provisionales.-

Total de casos intervenidos por los Servicios Sociales del Consejo y total de diligencias practicadas en dichos casos. Enero a septiembre de 1.947. (incluye Receptoría y matriculación de casos).

Meses	Total de casos	Acumulación	Total de diligencias	Acumulación	Diligencias por c/caso.
Enero	545	545	4.153	4.153	8
Febrero	383	928	4.994	9.147	13
Marzo	540	1.468	6.500	15.647	12
Abril	512	1.980	6.122	21.769	12
Mayo	589	2.569	6.090	27.859	10
Junio	534	3.103	6.049	33.908	11
Julio	957	4.060	6.962	40.870	7
Agosto	891	4.951	7.684	48.554	9
Septiembre	924	5.875	7.414	55.968	8

Trabajo desarrollado por los Consejos Seccionales

Enero a Septiembre 1.947

(Incluye rectoría y matriculación de casos)

Consejos Seccionales en:	Número de casos	Acumulación	Número de diligencias	Acumulación	Diligencias por c/caso.
Distrito Federal..	1.894	1.894	16.892	16.892	9
Estado Zulia.....	703	2.597	6.804	23.696	10
" Lara.....	463	3.060	9,693	33.389	21
" Sucre.....	758	3.818	4.258	37.647	6
" Táchira....	633	4.451	7.102	44.749	11
" Carabobo...	1.207	5.658	7.335	52.084	6
" Bolívar....	217	5.875	3.884	55.968	18

Casos matriculados en todas las Oficinas de Servicio Social
Enero a Septiembre 1.947

Número de orden	Seccionales	Número de casos	%
1	Distrito Federal	613	25,2
2	Estado Lara	399	16,4
3	Estado Táchira	379	15,6
4	Estado Carabobo	320	13,2
5	Estado Zulia	308	12,7
6	Estado Sucre	217	8,9
7	Estado Bolívar	194	8,0
	Totales	2.430	100,0

Problemas presentados por los casos matriculados en todas las oficinas de Servicio Social.- Enero a Septiembre de 1947.-

Problemas	Total de casos	%
Pensiones de alimentación.....	278	11,4
Conflictos de Patria Potestad.....	196	8,1
Abandono de menores.....	174	7,2
Colocaciones familiares.....	122	5,0
Peligro moral.....	77	3,2
Trastornos de Conducta.....	172	7,1
Desaveniencias conyugales.....	60	2,5
Adopciones.....	44	1,8
Enfermedad de menores.....	12	0,5
Maltrato de menores.....	40	1,6
Escolaridad.....	83	3,4
Solicitud de ingreso a Casa-Cunas.....	437	18,0
Solicitud de ingreso a Jardines de Infancia....	304	12,5
Reclamo de bienes de menores.....	25	1,0
Reclamo de menores.....	77	3,2
Otros problemas.....	329	13,5
Totales.....	2430	100,0

Casos intervenidos en todos los Consultorios de Asistencia Jurídica, por Consejos Seccionales.

Enero a Agosto 1947

Consejos Seccionales en:	Número de casos	%
Estado Zulia.....	103	32,0
Estado Lara.....	89	19,0
Distrito Federal.....	73	15,6
Estado Carabobo.....	63	13,5
Estado Táchira.....	51	10,9
Estado Bolívar.....	48	10,3
Estado Sucre.....	41	8,7
Totales.....	468	100,0

Proyectos de la División de Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño.- Inspirada en el propósito único de satisfacer en la forma más cabal que fuere posible la alta misión que le incumbe y apoyada en el acervo de experiencias logradas a través de más de una década de trabajo, el Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño mantiene en cartera o en vías de próxima ejecución los proyectos siguientes:

1.- Capacitación del personal.- El Consejo Venezolano del Niño cuya finalidad es resolver problemas de la infancia y adolescencia, en su larga actuación ha tropezado con una gran dificultad: insuficiencia de personal técnico, especialmente en lo que se refiere a Servicio Social.

En efecto, las Escuelas de Servicio Social existentes no han aportado al Consejo el número necesario e indispensable de Trabajadoras Sociales técnicamente especializadas en los problemas de la infancia y adolescencia, pues es preciso insistir que mientras el Consejo Venezolano del Niño no forme sus propias Trabajadoras, no podrá ampliar y cumplir eficazmente las funciones específicas que frente a las múltiples necesidades de la colectividad infantil debe realizar.

Si esta fundación de la Escuela de Servicio Social del Consejo Venezolano del Niño que hoy es un proyecto, llegara a ser una realidad se habría llegado con ella a dar un gran paso, ya que la preparación técnica del alumnado estaría de acuerdo con las urgentes necesidades y aspiraciones del Consejo.

Dada la importante trascendencia y finalidad de la Escuela, conviene insistir en que ella debería desarrollar sus actividades en un ambiente de prestigio siempre creciente, sin orientación política ni religiosa, lo cual contribuiría favorablemente a su mejor desenvolvimiento y podría evolucionar y crecer en libertad de acción cumpliendo a cabalidad la noble misión que le estaría encomendada.

2.- Envío de Trabajadoras Sociales al exterior.- Siendo la oficina de Servicio Social del Consejo altamente especializada, sería sumamente conveniente seleccionar y enviar anualmente al exterior nuestras Trabajadoras Sociales para que hicieran cursos de ampliación y especialización de conocimientos. Estos cursos podrían durar 6 meses a un año, y es obvio ponderar los beneficios inmediatos que esto nos reportaría.

3.- Contratación de Trabajadoras Sociales extranjeras.- Ya la experiencia de traer personal especializado lo estamos realizando y no dudamos que será de real utilidad la permanencia de él entre nosotros. El personal actualmente contratado no obstan-

te que el servicio social del Consejo tiene delimitadas sus pautas de trabajo y muy bien estudiado su plan de acción, desarrolla sus actividades dentro de cierta autonomía, y es motivo de orgullo poder consignar aquí que frente a los problemas que confrontamos, nos hermana y guía un gran sentido de convivencia y de solidaridad humana.

4.- Centros de Bienestar Familiar.- Ya superada la etapa en la cual desenvolvía sus actividades el Servicio Social no podemos continuar trabajando circunscritos a esperar que el público venga a nosotros en demanda de atención, sino que nosotros debemos ir a ellos, es decir, que no debemos limitarnos a realizar lo que en técnica de Servicio Social se denomina Asistencia Curativa o Paliativa, sino que debemos comenzar a realizar Asistencia Preventiva, la más fecunda en frutos y esto se puede hacer mediante la creación de Centros de Bienestar Familiar ubicados en los barrios más populosos y necesitados de la ciudad. Allí debe ir la Trabajadora Social para hacer vida común con esos sectores y conocer de sus problemas, sus necesidades más urgentes y sus reivindicaciones más sentidas.

Estos Centros representarían entre nosotros algo de tan valiosa utilidad que sus beneficios se dejarán sentir en forma rápida. Pasaremos a explicar cómo funcionarían estos Centros:

Los CENTROS DE BIENESTAR FAMILIAR están inspirados en el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases necesitadas, por medio de la Asistencia Social integral de todos los problemas que afectan al grupo familiar. Se ha considerado la familia como la célula fundamental para el normal desenvolvimiento del niño y su correcta adaptación en el medio en que actúe, por lo tanto, se debe proteger y estimular todo esfuerzo que tenga relación con la unidad, estabilidad y bienestar del hogar.

La asistencia social a través de la familia, constituye una forma de Servicio Social, preventiva, puesto que con la debida protección al hogar, se eliminarían muchos problemas que afectan al niño; la Asistencia de éste en la familia debe ser a la vez la profilaxis del abandono, vagancia, y trastornos de conducta, ya que la mayoría de los problemas de esta índole tienen su origen en el seno familiar, por deficiencia de ingresos, vivienda inadecuada, carencia de responsabilidad de los padres y un sin número de problemas de causas ambientales.

Los Centros de Bienestar Familiar del Consejo Venezolano del Niño, tendrían como finalidad primordial capacitar a los pa-

dres a resolver todos sus problemas y contribuir al bienestar de cada uno de los miembros que integren el grupo familiar.

El Servicio Social ejercería una asistencia profiláctica y a la vez, vincularía a la familia con la Institución y con las demás obras asistenciales del barrio, que pueden colaborar a mejorar su situación. El ensayo de ayuda económica al hogar, en los casos de insuficiencia de recursos, podría realizarse contralado por el Centro, con la ventaja de no apartar al niño de su familia.

Respecto a Colocación Familiar, la vinculación del Centro con el barrio permitiría estudiar un grupo de familias que aceptaran colocaciones de niños que en lo posible sean del mismo sector, para así mantenerlos en frecuente contacto con los miembros del verdadero hogar, evitando el desarraigo que suelen crear a veces los traslados muy distantes o de difícil acceso.

La Asistencia Social de un servicio de Bienestar Familiar, vendría a satisfacer la urgente necesidad de descentralizar los Servicios, extendiendo la acción directamente hacia el medio de donde provienen "los casos". Este objetivo podría llevarse a cabo con la creación de Centros de Bienestar Familiar del Consejo Venezolano del Niño en los sectores más pobres y populosos de la capital.

La Oficina de Servicio Social estaría a cargo de una Trabajadora Social y sus ayudantes quienes tendrían bajo su responsabilidad, la atención de las familias de una zona o barrio circunvecinos al Centro.

La labor específica de la Trabajadora Social estaría encaminada a las siguientes actividades:

a) Atención de los casos pertenecientes al radio de acción del Centro.

b) Orientación de los casos cuya atención no corresponda al centro.

c) **Ampliación del Servicio Social de Grupo**, mediante la socialización de la Institución en torno a intereses y actividades comunes. La delimitación del Centro a un Sector familiariza a los pobladores vecinos con la Institución y los vincula más estrechamente a ella, facilitando la acción colectiva, en un armónico desarrollo físico, intelectual y moral de todos y cada uno de los componentes del grupo.

En el centro del Servicio Social de Grupo, se ejercería por medio de las siguientes Asociaciones:

Reuniones de padres.

Clubs de Niños y Adolescentes.

Centros de Madres o Clubs de Madres, actividad que deberá considerarse como la más importante del trabajo Social Colectivo, ya que siendo la dueña de casa, la cabeza responsable de la dirección y administración del hogar, los esfuerzos deben dirigirse a prepararla a cumplir su cometido en forma eficiente y agradable, capacitación cuyos resultados redundarán directamente en beneficio del niño.

Para lograr este objetivo, la institución deberá contar con un local apropiado o acondicionar uno, que se adapte a las necesidades del Servicio.

La Trabajadora Social, para obtener el buen funcionamiento del Club, con actividades que interesen a todos sus miembros, podrá solicitar la colaboración de otras instituciones o de personal especializado. Actualmente el Club de Madres que se fundó en el Jardín de Infancia "Luis Morquio", cuenta con la cooperación del Ministerio de Educación, cuyo personal imparte clases de alfabetización tres veces por semana.

En la confección del programa a desarrollar, se tomarán en cuenta los intereses e indicaciones que las madres propongan.

La finalidad esencial del "Centro" se alcanzará por los siguientes medios:

Educativos: Clases de:

Economía doméstica (clases prácticas)
Corte y confección (costuras sencillas)
Presupuesto familiar (empleo del "diario")
Aritmética elemental
Alfabetización
Juguetería e industrias caseras.

Charlas de Divulgación sobre:

Alimentación
Primeros auxilios y enfermería
Higiene y nociones de medicina
Nociones de Psicología del niño y adolescente
Adecuada inversión del salario
Educación cívica
Aprovechamiento de los recursos de que dispone.

Recreativos:

Recreaciones y diversiones:

Paseos campestres

Sesiones de cine educativo

Visita a instituciones y monumentos

Aprendizaje de música, canto, bailes, etc.

Veladas sociales, culturales y artísticas.

Económico-Sociales:

Cooperativa o Club Cooperativo.- Formación de una pequeña cooperativa que fomene el ahorro y estimule el espíritu de Asociación, mediante la acumulación de un fondo común para adquirir artículos de primera necesidad al por mayor y por consiguiente, a precios más económicos.

Fondo de Bienestar.- Creación de un fondo de bienestar social, mediante el aporte mutuo de una pequeña cantidad de dinero periódicamente, que contribuya a la solución de problemas económicos urgentes y a la vez a desarrollar la solidaridad social entre las asociadas.

Esta forma de trabajo cumple con los principios del Servicio Social de Grupo, cuya alta finalidad consiste en aprovechar el contacto de los diversos individuos entre sí, para mayor superación y progreso de la colectividad.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

PROTECCION INFANTIL

(Cierre de la Delegación Colombiana)

CARACAS - VENEZUELA.-

PROTECCION INFANTIL

-I-

Correlato.-

Por salirse un tanto de la pediatría, pero guardando con ella un íntimo contacto, pienso que ha sido un poco olvidado en los Congresos la protección que se debe al niño desde la vida intrauterina, en algunos aspectos, y aún más, desde antes de ser éste concebido. Es por ello señores por lo que ha querido traer este tema, que hubiera deseado plantear ante vosotros de una manera más científica. Pero mi gobierno por condiciones especiales que desconozco, me hizo este honroso nombramiento sin que yo hubiese tenido tiempo para verificar este trabajo tal como lo deseaba. Sin embargo y con el único deseo de sacar de él algunas conclusiones, me atrevo a presentar ante vosotros este modesto aparte para que el Congreso juzgue lo conveniente.

Durante mi práctica médica en Medellín que sólo data de 5 años a esta parte he tenido oportunidad dentro de mi especialidad Ginecología y Endocrinología, ya que estas dos ramas no se pueden separar, de apreciar la labor tan grande que se puede llevar a cabo en favor del niño, si el especialista orienta de una manera razonable dichas especialidades.

La misión del Ginecólogo con la paciente no debe ser únicamente la de tratar el caso puro tal como ella lo presenta, pues debe enfocar su consulta más allá, con una visión más futurista, cual es la de que aquella mujer será una futura madre. La medicina así comienza a enrutarse hacia la verdadera meta que es la Medicina Preventiva. Por ejemplo, un Ginecólogo que sea consultado porque la paciente sufre de un flujo y, en sus antecedentes encuentra la historia de uno o más abortos, debe tratar de buscar la causa de esos abortos. Así mismo, si un Ginecólogo u Obstetra es consultado por un dolor pelviano o por hemorragias, etc. y encuentra en la historia antecedentes de Toxicosis gravídicas, tiene la obligación de investigar las causas que pudieron haber provocado éstas y no contentarse sólo con hallar y tratar la causa de ese dolor o de esas hemorragias, por las cuales consulta la enferma. Es así como se descubren focos sépticos, casi pudieran decirse asintomáticos, origen del toxicosis gravídicas. Casos que he podido observar: un caso de Piorrea, con antecedentes de dos toxicosis gravídicas, cuya extracción dentaria permitió un hijo a

término de 3.800 gramos. Una amigdalitis crónica con abscesos múltiples, abortos a repetición. La enferma no se había dejado operar. La convencí de que ese era el origen de sus abortos y se hizo la amigdalectomía. Hoy tiene dos hijos, el tiempo del embarazo fue normal y los hijos son sanos. Así pudiera continuar relatando casos pero para hacer orden en la exposición voy a permitirle un cuadro que nos dé la ruta para llegar al fin que me propongo:

1°.- Lesiones en el niño por déficit alimenticio de la madre durante el embarazo.

2°.- Trastornos que repercuten sobre la morbilidad o mortalidad del feto, debidos a focos sépticos y a intoxicaciones agudas o crónicas.

3°.- Mortalidad fetal por abortos provocados o abortos espontáneos. Retroflexión- Hipoplasia - Sífilis - Desgarros del cuello - Hipotiroidismos e hipertiroidismo - Lesiones endócrinas en general.

4°.- Atención debida a los casos endócrinos, como modo de evitarlos en los descendientes.

5°.- Métodos anticoncepcionales - Trastornos en la madre- Repercusión en el embarazo (Abortos por esclerosis uterina). Las várices, sus consecuencias, la oovitis escleroquisticas. Síndrome de Sedillot, repercusiones en el feto y en el niño.

PUNTO 1°.- La mujer embarazada requiere una dieta adecuada ya que el organismo materno tiene una demanda mayor. Quiero insistir en varios puntos de mayor importancia.

- a) Proteínas e hidratos de carbono.
- b) Minerales. ca. P. Fe.
- c) Vitaminas.

a) Es un hecho aceptado hoy día por todos los investigadores de la necesidad de proteínas durante el embarazo, no sólo para que la madre se encuentre en mejores condiciones, sino para la salud del feto y por ende del futuro ser. En lo único que pudiéramos decir difieren un poco los diversos investigadores, es en la cantidad diaria de proteína requeridas por el organismo materno, para que el feto adquiera los amino-ácidos necesarios para el mejor desarrollo de los tejidos. Así mismo muchos experimentadores han podido comprobar el aumento del metabolismo basal de la madre, tanto más, cuanto más avanzado el embarazo, lo que ha servido de base, para el aumento de las proteínas,- a medida que avanza éste. Ha sido

igualmente un hecho de observación corriente que la lactancia es mucho mejor en las madres, cuando éstas han sido dirigidas convenientemente en el consumo necesario de proteínas. Varios casos pueden presentar a la consideración de este Congreso en los cuales ha habido un aumento considerable de leche, con raciones convenientes de proteínas, en madres que en anteriores partos no había podido alimentar convenientemente a sus hijos, durante la época de la lactancia.

Se tiene como norma que la mujer embarazada necesita aproximadamente 2.500 calorías diarias durante la época de la preñez. Calorías, cuyo aumento o disminución varía en relación con la vida activa o pasiva que lleve la madre, así como también, del grado de obesidad o de desnutrición en que se halle en el momento del embarazo. Aquí aparece la importancia de los hidratos de carbono en pacientes desnutridas en las cuales se desea un aumento notable de calorías, e igualmente, la disminución de esas calorías en enfermas obesas dando entonces una dieta suplementaria que contenga minerales, vitaminas y proteínas.

b) Minerales: El calcio y el fósforo acompañados de las vitaminas D. son elementos esenciales muy dignos de tenerse en cuenta en las dietas seguidas durante el embarazo, para lograr un niño en buenas condiciones de salud. No me extiendo sobre este tema mejor conocido por vosotros pero que en el ligero recuento que estoy haciendo no puede faltar así como otro elemento, tanto o más importante que los anteriores, el hierro, suministrado de acuerdo con la determinación de la hemoglobina durante el embarazo.

c) Vitaminas: Es un capítulo de verdadero interés durante el embarazo la dieta necesaria de vitaminas y el sinnúmero de lesiones consecuenciales, que trae aparejada su deficiencia.

Se ha podido, gracias a recientes trabajos experimentales en animales observar un buen número de malformaciones congénitas con dietas pobres en vitaminas.

Conocemos la importancia de la vitamina A, experimentalmente como necesaria para la reproducción y desde el punto de vista de la experiencia clínica, el de ser necesaria para el feto se pena de ver aparecer trastornos al nacimiento de éste. (6.000) unidades diarias durante el embarazo.

Vitamina B.- Tiene una importancia excepcional, hasta el punto que diversos autores, Mc. Lester entre otros señalan la anorexia,

la anorexia y estados espásticos del niño como originados por dietas pobres en vitamina B durante el embarazo. Así mismo Macy señala la influencia que tiene esta vitamina sobre gran número de desórdenes intestinales de la infancia.

Vitamina C.- (Ácido ascórbico) Es responsable para muchos autores, su deficiencia durante la preñez, de una serie de hemorragias del recién nacido, que podrían evitarse con una buena dieta durante estos estados; así mismo el escorbuto. Pero donde yo le doy quizás mayor importancia es en los abortos. Creo que un número muy grande de abortos a repetición tiene como causa única y exclusivamente la deficiencia de ácido ascórbico de la madre. Tengo alrededor de 20 observaciones al respecto. Nació mi interés por el ácido ascórbico del hecho bien conocido de todos de que una de las glándulas que hace de receptáculo a la vitamina C es el ovario. La vitamina C aumenta durante la faz progesterónica, disminuye durante la faz estrogénica. Este hecho me hizo pensar en su importancia como tratamiento preventivo del aborto. Cuando en una señora no encuentro ninguna causa que justifique los abortos hago tratamientos sistemáticos con vitamina C. Como se ve me baso sólo en hechos de observación, que me han dejado gratísimos recuerdos.

Vitamina D.- Deseo recordar su importancia en las dietas de la mujer embarazada por lo esencial que es para la buena utilización del calcio. Respecto a la importancia que tiene en los trastornos del niño, cuando las dietas de la madre han sido pobres, tenéis vosotros una mayor autorización para juzgarlo.

Vitamina E.- Respecto a la vitamina E, se sabe que la deficiencia en la dieta de la madre produce sobre el feto de 10 días, un descenso de su desarrollo, terminado por lisis total al finalizar el vigésimo día. De ahí la importancia del alfa Tocoferol desde antes del embarazo.

Vitamina K.- Una dieta rica en esta vitamina tiene ventajas según las experiencias, no sólo para el feto sino para la madre, no es el caso de entrar en detalles. Su principal papel evitar las hemorragias.

Tan importante como lo anterior es la parte relacionada con los focos sépticos y las intoxicaciones agudas y crónicas que en una u otra forma afectan indirectamente al futuro ser, si no son

diagnosticadas a tiempo, bien, provocando toxicosis gravídicas o bien, impidiendo en la madre un buen metabolismo, una buena nutrición o provocando en ella una anemia permanente que impida el buen desarrollo del feto o futuros trastornos glandulares. Considero que sería una magnífica labor la de este Congreso si dictara normas y bases concernientes a darle una mayor importancia al buen estudio de la mujer no solamente desde el matrimonio sino antes de él. La mujer para llegar a un consultorio precisa por lo general de grandes molestias; de lo contrario, prefiere tolerar las pequeñas antes que consultarlas, siendo así más graves éstas que aquéllas, porque las grandes molestias son manifestadas al médico, mientras que las primeras, por falta de consulta, permanecen trabajando en la sombra y ninan un organismo encargado de dar, cuidar y nutrir nuevas vidas. Así mismo, se marca la necesidad de la especialización, para que no sean todos los médicos igualmente consejeros de la mujer grávida con perjuicio enorme para los intereses del futuro ser. Estoy convencido de que el niño tendría un mayor porvenir si comenzaranos por ayudarlo desde antes de ser concebido - protegerlo durante su desarrollo intranterino y dirigirlo bien durante sus primeros años de la existencia.- Cuántos desequilibrios mentales se evitarían. ¿Qué buen número de lesiones endocrinas se detendrían? ¿Qué protección tan admirable contra las enfermedades nutricionales? Cómo se mejorarían las razas y la humanidad entraría poco a poco en una fase de reposo físico y mental.

Buscando y destruyendo focos sépticos en la mujer. Evitándole las intoxicaciones agudas y crónicas, tendríamos un magnífico modo de prevenir toxicosis gravídicas que destruyen el organismo del niño desde la vida intrauterina. Un buen número de casos podría presentar a vuestra consideración, pero las razones anotadas en un comienzo no lo impidieron, teniendo este pequeño aporte como único fin presentar a groso modo las causas de un sinnúmero de manifestaciones patológicas del niño evitables con un buen plan de lucha salido de este Congreso, en donde figuras de primera línea en la América, han venido a él buscando una manera de luchar todos por un mismo interés: El bienestar del Niño.

Mortalidad Fetal.-

Así como a los Congresos de Pediatría se trae como tema el

de la mortalidad infantil, así mismo debemos analizar aquí las causas de la mortalidad fetal, dejando a un lado las ya estudiadas. En esta parte de mi ligera exposición, quiero tratar solamente un problema de mucha gravedad, que contemplamos todos los días, como causa de muerte del feto. Es en el aborto provocado y el aborto espontáneo.

El aborto provocado como dice Prénant es un pequeño asesinato en razón de la exigüidad de la víctima, pero lo es mucho mayor en razón de la premeditación, alevosía y accecho, tanto más odioso que otro, porque la víctima es herida en la sombra y porque no tiene ni un grito ni un vagido para defender su derecho a la existencia e implorar piedad de la madre que lo hiere.

En casi todos los países del mundo las leyes castigan severamente el aborto, pero esas leyes quedan sólo escritas y no se cumplen. No existen, ni se ponen los medios para descubrirlos y si llegan a descubrir ya encuentran ellos los medios de defenderse y con no mucho trabajo y está la principal razón por la cual aumenta el número de abortos.

Ha sido este un tema tan debatido en todos los países que no encuentro objeto en alargarme en él pero si espero que de este Congreso salga una iniciativa provechosa, que le ponga coto a semejante iniquidad.

Respecto al aborto espontáneo son infinitas de causas las provocadoras del aborto. Trataré de ser corto en mi exposición analizando aquellas en donde he tenido más práctica y los tratamientos efectuados.

Retroflexión y retroversoflexión. A las desviaciones de la matriz se les ha adjudicado un buen papel como causa de aborto. Es lo cierto, que si bien ellas tienen una buena parte, no lo es menos, que se abusa muchísimo de la importancia que se le da, efectuando intervenciones quirúrgicas con gran frecuencia. A juzgar por mi estadística personal, considero que las desviaciones de la matriz no fijas por adherencias o provocadas por lesiones sobreagregadas, no tiene por qué provocar abortos, si desde el comienzo del embarazo se sigue una terapéutica lógica. Acostumbro en estos casos desde la iniciación del embarazo, con maniobras suaves, reponer la matriz, en su lugar cada 15 días desde que se inicia un atraso de la menstruación que haga sospecharlo. Igualmente, recomiendo a la paciente genupectoral por 10 minutos a mañana y tarde. Esto lo prolongo hasta tanto la matriz haya cruzado el promontorio, agudo al tratamiento con progesterona y alfa-tocoferol,

y pongo especial interés a la evacuación intestinal. En esta forma no tengo de que quejarme en los resultados de más de 50 casos, que no veo objeto en relatar aquí. Respecto a las desviaciones fijas se debe hacer ante todo un tratamiento fisioterápico y estrógeno por lo menos durante 6 meses. Si al cabo de ellos no se ha logrado desprender las adherencias, procedo quirúrgicamente a este extremo, luego muy rara vez y cuando lo hago, sigo la técnica de Pestalozza por considerar que es la más fisiológica de todas.

Hipoplasia: El mayor porcentaje de abortos, durante los primeros años del matrimonio son en mi estadística, debidos a las hipoplasias uterinas. Por esta razón insisto en la necesidad del examen genital, al menos pocos meses después del matrimonio, con el fin de evitar abortos debidos a esta frecuentísima lesión, que si bien no puede tener una mayor importancia para la misma portadora, si la tiene para el embarazo, ya que un útero que no se halla bien desarrollado provoca en el curso de poco tiempo un aborto. Si tenemos en cuenta los resultados de los tratamientos en esta lesión, que son verdaderamente definitivos, debemos recurrir a ellos antes de que la portadora tenga el insuceso de un aborto. Los mejores tratamientos se efectúan con fisioterapia bien roentgenoterapia estimulante, bien con ondas corta y larga agregando a este los estrógenos y las gonadotropinas, así como corrigiendo insuficiencia uni o pluriglandulares, mas frecuentes estas últimas y principal razón de aquellas hipoplasias. Como se ve simplísimos los tratamientos aunque costosos y magníficos los resultados. Se evita con ello gran número de abortos y de partos prematuros que ponen en jaque el porvenir del niño.

Desgarros del cuello.- Muy dignos de tenerse en cuenta como causas de aborto, sobre todo cuando ellos comprenden las dos terceras partes del cuello. En mi estadística tengo 3 casos que han sido operados por plásticas del cuello con magníficos resultados posteriores, pues no se han vuelto a presentar abortos.

Sífilis: Creo en la grande influencia de la Sífilis, en los abortos y en los partos prematuros, pero pienso que se ha abusado demasiado al considerar que la mayoría de los abortos son de este origen. Personalmente no le reservo más que un 10% a esta etiología y pienso que las hipoplasias y los trastornos glandulares son las principales causas. Viniendo luego los hipoproteïnemias; las avitaminosis sobre todo la E.A. y la C y más esta última - y en general los estados de desnutrición.- Es por estas ra-

zones, por las que pienso, que siempre en presencia de abortos, o mejor en toda mujer embarazada se debe investigar bien su serología pero no atribuir tan sistemáticamente esta positividad en presencia de abortos y buscar más todas las otras causas, así se orientarán mejor los tratamientos.

-IV-

Lesiones endócrinas en general.-

Todos los endocrinólogos están de acuerdo en pensar y sostener que es mejor tratar las lesiones endócrinas de los padres oportunamente evitando así con más posibilidades el que aparezcan en los hijos. Es bien sabido que si la mayoría de los tratamientos endócrinos mejoran las grandes lesiones y curan las pequeñas, no con ello se ha logrado lo que debe perseguir la medicina, cual es el de evitar esas lesiones y no simplemente mejorarlas. Esto no se consigue sino haciendo el tratamiento a los padres oportunamente. Pero como si esto fuera poco, se agrega el hecho de la influencia de las lesiones endócrinas hipofisarias, tiroideas, suprarrenales, ováricas, testiculares sobre la falta de descendencia de algunos cónyuges o sobre la infertilidad de otros, debido a abortos a repetición cuyos tratamientos no han sido bien orientados hacia las glándulas afectadas, teniendo así uno de los orígenes más frecuentes del aborto. Si se logrará por medio de este Congreso, que todos los países americanos llenarán este vacío, el del estudio más a fondo de la mujer, todo lo que le es propio o específico y se le tratara adecuadamente, veríamos un modo de prevenir al niño de un gran número de lesiones.

-V-

Métodos anticoncepcionales.-

Quizá es el capítulo al cual le dará una mayor importancia bien por la calidad de lesiones funcionales y orgánicas que traen aparejadas a los órganos femeninos ya por los trastornos psíquicos que trae consigo en un porcentaje muy elevado, desencadenado al mismo tiempo desequilibrios endócrinos sobre todo ováricos y tiroideos. Todos estos trastornos funcionales van a repercutir en el feto o en el niño de diversas maneras que entrecorramos a analizar.

Veamos en primer lugar cuales son las lesiones sobre los órganos genitales. Para ir de lo simple a lo complejo tenemos:

a) congestión pelviana simple; b) Varicocele pelviano y ovariitis esclero-quística y c) Esclerosis uterina.

Los trastornos Psíquicos están representados por lo que Sedillot en 1931 llamó síndrome de las fraudulentas y que en el curso de este estudio llamaré síndrome de Sedillot.

Me he propuesto desde un comienzo no alargarme en disquisiciones que se saldrían del fin que me he trazado, que es sólo el de bosquejar las causas que considero perjudiciales para el feto y por ende tarde o temprano serán reflejadas en el niño. Es por esto por lo que, dejaré de lado el estudio de cada una de estas lesiones que será motivo de un trabajo para presentar al Congreso de Ginecología que se reunirá en Brasil a fines de este año.

La congestión pelviana, el Varicocele pelviano y la ovariitis escleroquística es un cuadro frecuentísimo encontrado sobre todo en las mujeres que hacen uso de los métodos anticoncepcionales.

El éxtasis circulatorio provocado por la ausencia aminoramiento de orgasmo después de haber alcanzado una congestión pelviana intensa, con las excitaciones previas al acto sexual, trae poco a poco un estado congestivo casi permanente sobre los órganos genitales femeninos, con sus sintomatología propia. Dicho estado congestivo primeramente lleva al Varicocele pelviano y a la esclerosis uterina en el último término. Si en cualquier momento de esta etapa la mujer desea un hijo y abandona los métodos anticoncepcionales, puede ella quedar embarazada viendo aparecer en no pocas ocasiones abortos o partos prematuros debidos a un defecto en la circulación que impide la buena nutrición del niño y en un buen número de casos estos son debidos al estado de esclerosis a que ha llegado la matriz. Se encuentra el útero entonces en un verdadero estado de fibrosis, casi podría decir irreversible. No ocurre lo mismo con la congestión y el Varicocele que se pueden tratar con éxito suprimiendo la causa y haciendo un tratamiento oportuno y razonable.

El síndrome de Sedillot esencialmente caracterizado por trastornos psíquicos de la más variada naturaleza tiene su principal origen en la congestión pelviana y se caracteriza por manifestaciones Psiconcuróticas, que van desde el carácter irritable hasta llegar a una verdadera neurosis. No escapa, estoy seguro, a los pediatras reunidos aquí, la importancia que tiene el Síndrome de Sedillot para el feto y para el niño. Una mujer embarazada estando en condiciones psíquicas de inferioridad tie-

no necesariamente que perjudicar al feto que lleva en su vientre, bien porque sus condiciones nutricionales no pueden ser buenas ya por la influencia que los mismos pediatras dan a la parte psíquica de la madre, cuando el hijo que presenta a la consulta fue engendrado, nutrido y parido en esas condiciones. Cuántos inferiores mentales encontrarían allí el origen de su inferioridad?. Cuántas lesiones endócrinas hallarían allí su causa?. Cuántos trastornos psíquicos de la edad madura se ocultan en las sombras de estos trastornos de la mujer grávida?. He ahí, los interrogantes que pongo ante este Congreso en donde los mejores pediatras de América tratan de mejorar las condiciones del niño actual. Queda a vuestra consideración este modesto aparte que podéis juzgar ampliamente. Si, en el hallaríais vosotros algún mérito, que sea en bien del niño.

CONCLUSIONES

1º.- Toda mujer antes del matrimonio debe someterse a un riguroso examen médico poniendo principal interés al examen endócrino-ginecológico; si éste por cualquier motivo no hubiese sido efectuado, proceder a primera oportunidad.

2º.- Durante el embarazo la mujer debe ser supervisada por un especialista en la materia, éste debe prestar especial atención a la dietética de la futura madre.

3º.- En los casos de toxicosis gravídicas, recomendar el examen general de las enfermas ojalá por especialistas, quienes pondrán especial empeño por buscar focos sépticos y estados de intoxicaciones crónicas, no descuidando el estado endócrino de la paciente.

4º.- Los gobiernos prestarán especial interés al cumplimiento de sus leyes en lo que se refiere al aborto provocado, así mismo las Academias y Escuelas de Medicina.

5º.- En los abortos espontáneos insistir en el buen examen general de la enferma tratando de descubrir la causa y poner especial atención a las desviaciones uterinas, hipoplasias, desgarreros del cuello de más de las 2/3 partes, sífilis, lesiones endócrinas, estados de desnutrición, hipoproteïnemias, avitaminosis sobre todo C.A. y E.

6º.- La mejor manera de hacer una campaña en favor del niño para prevenir las lesiones endócrinas, es tratando oportunamente las de los padres, es esta la razón por la cual el ginecólogo y el obstetra deben tener fundamentos sólidos sobre las lesiones endócrinas.

7°.- Hacer una campaña contra los métodos anticoncepcionales sobre todo contra aquellos que a la larga repercuten, de una manera notoria sobre la actividad funcional u orgánica del aparato genital y más fuertemente aun sobre el estado psíquico de la mujer.

IX CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

CRUZ ROJA VENEZOLANA
CASA-CUNA "CONCEPCION PALACIOS"
INFORME PRESENTADO POR LA
SRTA. ELISA M. LAYRISSE

DIRECTORA

CRUZ ROJA VENEZOLANA

CASA-CUNA "CONCEPCION PALACIOS"

INFORME PRESENTADO POR LA

SRA. ELISA M. LYRISSE

DIRECTORA

Por lo que pueda interesar a los muy distinguidos Delegados al IX Congreso Panamericano del Niño, me propongo ofrecerles, con carácter particular, un recuento o historial de la Casa-Cuna "Concepción Palacios" que funciona en la Institución CRUZ ROJA VENEZOLANA y de la cual soy su Directora.

La idea que me anima, ante todo de confraternidad social, va encaminada a ilustrar a ustedes sobre la misión social-infantil que este instituto ha desempeñado y desempeña, sus actividades, organización, situación económica, desarrollo y estado material en la actualidad; particularidades enfocadas en el conocimiento que ustedes tienen de su estructura en general, pero que, para su cabal inteligencia y apreciación, es preciso exponerles algunos detalles sobre el estado interno de nuestra benéfica Casa-Cuna.

AÑOS: 1.940 AL 1.947

REFERENCIAS DE PETICIONES POR INGRESOS DE LOS NIÑOS:

DE LAS MADRES	2.212
CONSEJO VENEZOLANO DEL NIÑO	247
SERVICIO SOCIAL	191
INSTITUTO NACIONAL DE PUERICULTURA	96
OBRA CATOLICA LA MADRE Y EL NIÑO	32
SERVICIO SOCIAL MUNICIPAL	27
PARTICULARES	385
PETICIONES TOTALES	3.190

INGRESOS DE LOS NIÑOS Y SUS MOTIVOS:

HOSP. DE LA MADRE A LA MATERNIDAD	505
HOSP. DE LA MADRE EN CASOS QUIRURGICOS	161
ENFERMEDADES DE LOS PADRES	196

DESEMPLEO DE LAS MADRES	498
LA MADRE TRABAJA Y NO TIENE QUIEN LO CUIDE ..	350
PROBLEMA DE VIVIENDA	216
PROBLEMA ECONOMICO CON MUCHOS HIJOS	146
LA MADRE ECONOMIZA PARA IRSE A SU PUEBLO	36
ABANDONO DE LOS PADRES	18
INGRESOS TOTALES	2,126

EDADES DE LOS NIÑOS INGRESADOS:

EDAD DE 6 AÑOS	239
" " 5 "	422
" " 4 "	454
" " 3 "	555
" " 2 "	456
TOTAL DE INGRESOS	2,126

<u>FILIACION DE LOS NIÑOS:</u>	TOTAL	%
LEGITIMOS	511	25
ILEGITIMOS	1,498	70
RECONOCIDOS	117	5
TOTAL DE INGRESOS	2,126	100

VIVIENDA DE LOS NIÑOS INGRESADOS:

VECINDAD	585
CASAS DE FAMILIA	970
BAJO LOS PUENTES	108
EN LOS CERROS	374
RANCHOS PROPIOS	89
TOTAL DE INGRESOS	2,126

NUMERO DE PERSONAS QUE DUERMEN CON LOS NIÑOS:

SOLOS EN SUS CUMAS	700
EL NIÑO CON 1 PERSONA	531
" " " 2 "	430
" " " 3 "	293
EN EL SUELO	272
TOTAL DE INGRESOS	2,126

VISITAS EFECTUADAS EN LAS PARROQUIAS:

CATEDRAL	472
SANTA TERESA	177
SANTA ROSALIA	363
ALTAGRACIA	288
CANDELARIA	450
SAN JOSE	413
LA PASTORA	393
SAN JUAN	333
SUCRE	431
PARROQUIAS FORANEAS	343
TOTAL DE VISITAS	3.663

TRABAJO SOCIAL Y EXAMENES PRACTICADOS ANTES DEL INGRESO:

RADIOSCOPIA DEL TORAX	2.548
INTRADERMO	1.955
VACUNACION ANTIVARIOLICA	2.252
VACUNACION ANTIDIFTERICA	2.045
PRUEBA DE SCHIK	498
EXAMEN MEDICO	2.125
TRABAJO SOCIAL (FICHAS)	2.125

PROMEDIO DE ASISTENCIA DE LOS NIÑOS A KINDERGARTEN :

NUMERO DE NIÑOS	16.100
-----------------------	--------

CONTROL MEDICO DE NIÑO SANO:

NUMERO DE NIÑOS	1.310
-----------------------	-------

EXAMENES PRACTICADOS EN EL LABORATORIO DE LA CRUZ ROJA:

HECES	1.991
ORINA	913
FROTIS DE SECRECION VAGINAL	1.568
EXAMEN DE SANGRE KAHN	65
CONTAJE Y FORMULA	77
GLUCEMIA	7
SEDIMENTACION	7
HEMATOZOARIO DE LEVERAN	12
TOTAL DE EXAMENES	4.640

TRABAJOS EFECTUADOS EN EL SERVICIO DE ODONTOLOGIA INFANTIL:

EXAMEN	241
EXTRACCIONES	502
PREP. CAVIDAD NO° AG. Y ZING.....	102
ZINQUENOL	23
CURAS	34
RADIOGRAFIA	1
AMALGAMAS	26
TOTAL DE TRABAJOS	730

VISITAS DEL MEDICO DE LA CASA-CUNA "CONCEPCION PALACIOS":

NUMERO DE VISITAS	839
-------------------------	-----

O R I G E N

ORDEN CRONOLOGICO

Del seno fecundo en germinación benéfica para la humanidad doliente o sufrida cual es, el de la Cruz Roja Venezolana, tenía que surgir esta obra de protección infantil y fué en el año 1.931, iniciándose con 20 canitas para menores de 2 años. Nace en un ambiente propicio, donde la caridad es ejemplar, donde la voluntad es fuerza unida para el sostenimiento de toda obra útil y benéfica.

El 19 de diciembre de 1.933 queda definitivamente establecida en Venezuela la Casa-Cuna como inherente a la CRUZ ROJA VENEZOLANA, instalada entre Sordo y Peláez n° 70, Parroquia Santa Rosalía, asignándosele una asistencia de 80 niños.

El 25 de julio de 1.936 fué trasladado el instituto al sitio donde hoy funciona (Paradero a Cervecería, edificio que ocupó antiguamente el Hospital Militar y que es propiedad en la actualidad de la Sociedad Venezolana de la Cruz Roja), la Casa-Cuna quedó situada en el ala derecha del fondo del edificio, provista de las comodidades más urgentes: amplios salones, un comedor, instalaciones sanitarias y un extenso patio con su kiosco, que es el campo de diversiones de los niños.

El 15 de agosto de 1.940 fué un día de plácemes para el personal directivo de la institución por la generosa do-

nación de los señores Coronel Luis Bruzual Berrúdez y Capitán Pedro José González, consistente en una Casa-Quinta situada en "Los Chorros" Estado Miranda, adquirida por el precio de Bs. 25.000 para el patrimonio de la Casa-Cura y con el fin de trasladar a aquella mansión nuestros piquetes en cuanto fuese acondicionada para tal destino.

Para el 31 de julio de 1.944 la CRUZ ROJA adquirió un terreno adyacente a la Casa-Quinta donada, el cual mide mts. 23.792 y fué comprado por la cantidad de Bs. 22.752. Con estas adquisiciones la CRUZ ROJA ha planeado la construcción de un edificio por un valor de Bs. 640.000 considerando en estas proporciones el proyectado edificio para poder afrontar los compromisos que a diario se contraen en la creciente población de esta capital y tan abundante en la clase indigente.

Ante este problema que deshace el cerebro en cálculos financieros, sin poderlo resolver por nuestra cuenta, como sea la consecución de la suma arriba citada para emprender obra de tanto valor munerario, nos preguntábamos: ¿Cómo hallar este otro fantástico DORADO? Nuestra fé, nuestro fervoroso optimismo, se elevaron cual plegarias de encendido misticismo y la incógnita fué despejada: el Comité Norteamericano de la CRUZ ROJA VENEZOLANA aporta la cantidad de Bs. 100.000. El Comité de Damas de la CRUZ ROJA por otra parte ha vendido alrededor de 100 cunas a Bs. 1000 c/u.

Todas las personas contribuyentes a la realización de obra tan meritoria, sus nombres quedarán grabados, como recompensa a su bondadosa cooperación en el altruismo aplicado a una obra de perenne recuerdo, llevando cada una de las cunitas una placa con el nombre de la persona donante. Con estas entradas ya la obra es posible dentro de corto tiempo.

La Junta Revolucionaria de Gobierno nos prometió su ayuda económica; no podía ser indiferente en la situación que nos preocupaba puesto que su liberalidad es solícita ante las demandas de vitalidad social.

Ustedes, al visitar la Institución se darán cuenta del limitado ambiente en que nos desenvolvemos en esta casa infantil, compriniéndonos un poco más en los últimos meses por razones de interés pro-social a que tiene que atender forzosamente la CRUZ ROJA: el patio de recreo de los ni-

ños ha sido reducido para nuevas ampliaciones del servicio en otros ramos. Así pues para no privar a los muchachitos de sus habituales regocijos, los llevamos al Parque de Los Caobos donde juegan por ciertas horas.

Como no está lejos la realización del nuevo edificio, no consideramos cualquier sacrificio que sobrevenga ni puede interrumpir nuestras gustosas labores. El amor al bien va por caminos tortuosos que no arrendan ni hacen retroceder a los espíritus fuertes en sus nobles propósitos de triunfar.

Doy por terminado mi cordial informe, deseándoles mucho éxito en el IX Congreso Panamericano del Niño.

Caracas, 8 de enero de 1.948.

apa.-

SERVICIOS DE PSIQUIATRÍA INFANTIL EN LOS ESTADOS UNIDOS

por el Dr. Henry H. Work

Director de la Unidad de Salud Mental

Departamento del Niño

DEPARTAMENTO FEDERAL DE SEGURIDAD

Administración de Seguridad Social

Los que trabajan en servicios dedicados a la madre y al niño, tanto si se trata de problemas médicos como de problemas sociales, observarán constantemente que pueden ocurrir muchas cosas que alteran el funcionamiento regular de lo que debería ser una relación normal. Como resultado de estos cambios se presentan problemas durante el crecimiento del niño que muchas veces alteran su vida entera y afectan seriamente el desarrollo de su personalidad. Durante los pasados cuarenta años ha habido, en Estados Unidos, un incremento tanto en el reconocimiento de los problemas del niño como en la solución de éstos. El crecimiento de los servicios destinados al diagnóstico y tratamiento de los desórdenes de la personalidad ha tomado diferentes rutas e incluye servicios psicológicos, clínicas de hábitos, servicios de preorientación de menores, servicios de psiquiatría infantil y finalmente, una difusión de los conocimientos psiquiátricos en el campo de la pediatría y en los servicios relacionados con la prevención.

Los servicios de preorientación de menores, sin importar de que nomenclatura, tienen sus raíces en el estudio de los mentalmente débiles. Se han hecho muchas tentativas para clasificar la habilidad funcional de estos niños, basándose principalmente en las posibilidades de educación para este grupo. El verdadero origen de estos servicios modernos es el trabajo realizado en Chicago (1909) por Healy con muchachos enviados por el Tribunal de Menores. Healy introdujo conceptos más dinámicos sobre los problemas de conducta de estos niños. Su trabajo sirvió de ejemplo para un completo estudio de la total regeneración de estos niños y facilitó un nuevo concepto sobre el trabajo del individuo. En muchos aspectos tenía ideas muy avanzadas para su época pero no dispuso de servicios establecidos que lo ayudasen en su trabajo.

Diez años después sólo existían en el país siete servicios de psiquiatría infantil, pero fué tan grande el entusiasmo de los primeros trabajadores que ya para el año de 1939 existían 776 clínicas psiquiátricas para niños.

Junto con el crecimiento numérico han ocurrido cambios en la organización de los servicios y en la formación del personal en capacidad de atender a las necesidades de la comunidad, donde funciona los servicios. Estos cambios han sido de carácter evolucionario pero hoy los servicios están formados alrededor de un punto conocido como servicio de higiene mental, que consta de un psiquiatra, un psicólogo y una trabajadora social psiquiátrica. El más importante de los miembros del equipo es el **psiquiatra**. A pesar de que ha habido muchos servicios en los cuales personas de otras orientaciones han tomado la mayor parte en la organización y funcionamiento de dichos servicios, el criterio aceptado es que el psiquiatra debe tener la responsabilidad del plan de tratamiento de los pacientes y del diagnóstico, basado sobre su amplio conocimiento de la enfermedad y su proceso. El es el único que tiene la formación médica necesaria para examinar al individuo en su totalidad y evaluar la compleja relación existente entre las condiciones de la enfermedad. En la mayor parte de los servicios de hoy, el psiquiatra actúa como médico o como Director del servicio y supervisa los procedimientos terapéuticos de los miembros del personal. A él corresponde la enseñanza, especialmente la enseñanza a otros médicos; esto se considera siempre como parte esencial del programa del servicio.

Como complemento de sus actividades en su campo de trabajo se incluyen dos ramas: la trabajadora social psiquiátrica y la trabajadora social psicóloga. Como sugerimos anteriormente, la orientación del niño tiene origen en el estudio psicológico de los débiles mentales. Más tarde quedó demostrado que la psicología es de máxima importancia para comprender los problemas del niño en relación con su habilidad. La introducción del test Binet-Simon en 1908 estimuló las actividades de este grupo y por años su fama profesional fué creciendo y proporcionó una ayuda sana y escrupulosa al psiquiatra para solucionar los problemas de sus pacientes. Los estudios especiales realizados por los psicólogos sobre los defectos del habla y de la lectura serán descritos más adelante. Actualmente, con un equipo adecuado para realizar los tests y un mejor conocimiento clínico de las diversas personalidades, están en capacidad de contribuir ampliamente al estudio conciente de los individuos con disturbios mentales.

El tercer miembro del equipo representa lo más moderno de los métodos, pero el grupo de trabajadores psiquiatra-sociales ha crecido en ambos aspectos, en importancia numérica y de verdadero valor para abarcar las funciones combinadas del equipo clínico. En los primeros años de la historia del trabajo médico social un pequeño número de trabajadores comenzaron a concentrar sus esfuerzos en los hospitales mentales y pronto se dejó ver que era mejor ejecutar sus funciones en clínicas de pacientes externos en las cuales se hacía necesario el trabajo de recepción y continuar la recopilación de datos clínicos. Hoy en día representan un elemento importante en cada clínica, siendo responsables por la mayor parte del trabajo de recepción, que frecuentemente ejercen trabajos terapéuticos bajo la dirección de un jefe de clínica, y manteniendo un lazo efectivo entre la clínica y las diversas organizaciones independientes a las cuales la clínica les presta servicios. En términos numéricos ellos siempre comprenden el mayor grupo de trabajadores en la clínica y sus funciones son adaptables a la variedad de problemas que se presentan para su cuidado.

Los servicios a los cuales este equipo clínico está llamado a poner en práctica han sido tan diversos como las capacidades del personal, habiéndose reflejado la variedad de orígenes de su crecimiento.

Muchas de las clínicas no han sido acondicionadas para satisfacer las necesidades de una demanda particular pero han dedicado mucho de su tiempo a la solución de un problema mental especial presentado a ellos por un organismo social o sanitario. Principalmente, ha sido posible obtener citaciones de tres fuentes: Servicios sanitarios, Sociales, y alcance educacional, y mientras algunas clínicas se han dedicado en trabajar en favor de algunas de estas fuentes, muchas de las clínicas han laborado en favor de todas tres.

Al discutir las citas las cuales provienen principalmente del Campo de la Medicina en su integridad es curioso observar que las facilidades de dirección a menudo han tenido más dificultad para obtener esta clase de citación que en muchos otros. En la organización actual de clínicas se hace sentir que la verdadera citación proviene de otro especialista pero en muchas ciudades parece hacerse necesario para la clínica probar sus habilidades antes de recibir estas. De todas maneras, actualmente, muchos especialistas, especialmente pediatras, utilizan con criterio los servicios de la clínica. En muchas de las clínicas de organización privada la gran mayoría de los casos provienen de especialistas particulares quienes han reconocido que el estado de nerviosidad que presenta un niño es un síntoma de un profundo desorden de personalidad y necesita el diagnóstico y tratamiento que puede suministrar la clínica. En organizaciones públicas, ambos, médicos y enfermeras estaban alertas para ver las ventajas de estas clínicas dedicadas al cuidado de los niños cuyos síntomas eran a menudo aquellos de enfermedades orgánicas pero que no presentaban procesos específicos y que luego demostraron trastornos e motivos. En este caso deberá informarse que las clínicas demostraron muy a tiempo la marcada correlación de trastornos e motivos en el niño comparados con los de los padres y modelaron sus organizaciones de manera que no se entendían tan solo con el niño pero incluían también la presencia de la madre en el tratamiento actual o como papel secundario. Los servicios organizados de salubridad, se dieron cuenta gradualmente en la posibilidad de utilizar a varios miembros del equipo clínico como asesores en sus problemas menos serios y en muchas regiones en donde existía una escasez de personal el equipo clínico funcionó casi en su totalidad como un organismo consultivo, a-

sesorando debidamente al personal médico y de enfermeras en cuanto a los procedimientos de tratamiento para casos específicos. El equipo psiquiátrico ha prestado también un valioso servicio al preparar a los profesionales de la medicina a un mayor acercamiento hacia el niño, especialmente en lo que se relaciona a él con respecto a la clínica pero en general en todas sus relaciones con niños en vías de crecimiento progresivo.