

**Dossier**

**Intervención social  
con Infancia y  
Familia**

# Los derechos de la infancia en el siglo XXI

Xavier Bonal i Sarró

## Resumen

Este artículo reflexiona sobre las previsibles tendencias en los derechos de la infancia en el siglo XXI. El artículo parte de una valoración de la vigencia en los últimos veinte años de la Convención de los Derechos de la Infancia ratificada por la práctica totalidad de los estados Miembros de Naciones Unidas en 1989. En este apartado se destacan las grandes aportaciones que ha supuesto la existencia de la Convención desde un punto de vista normativo y de aplicación de políticas de infancia y al mismo tiempo se señalan los grandes retos pendientes en este terreno para este nuevo siglo. En los apartados siguiente el trabajo explora cuatro grandes áreas de desarrollo efectivo de la Convención en las que debe claramente avanzarse. En primer lugar se destaca la garantía del interés superior del menor como principio fundamental no plenamente desarrollado. La protección de la infancia más vulnerable, y en especial la de los niños y niñas tutelados por el Estado, constituye la segunda tarea pendiente de mejora. En tercer lugar el artículo aborda la garantía de los derechos de provisión, como la salud o la educación, mientras que en cuarto y último lugar se centra en el desarrollo efectivo del derecho de la infancia a la participación. Los retos planteados exigen una determinación clara de los gobiernos para hacerles frente y el establecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas necesarios para que éstos respondan a esta exigencia.

## Palabras clave

Convención de los derechos de la infancia, interés superior del menor, protección, provisión, participación.

## Abstract

The author makes a reflection about the predictable trends in the rights of the infancy in the 21st century. He departs from a valuation of the force in the last twenty years of the Convention of the Rights of the Infancy ratified by the practical totality of member states of United Nations in 1989. In this paragraph are outlined the big contributions that the existence of the Convention has supposed from a normative point of view and of application of policies of infancy and at the same time the big hanging challenges distinguish themselves in this area for this new century. In the following paragraphs the work explores four big areas of effective development of the Convention in those who have to be advanced clearly. First is outlined the guarantee of the top interest of the minor as fundamental not fully developed beginning. The protection of the most vulnerable infancy constitutes the second task dependent on improvement. Thirdly the article approaches the guarantee of the rights of provision, as the health or the education, whereas in fourth and last place it centres on the effective development of the right of the infancy to the participation. The raised challenges demand a clear determination of the governments to face them and the establishment of the necessary mechanisms of account surrender in order that these answer to this exigency.

## Key words

Convention of the rights of the infancy, top interest of the minor, protection, provision, participation.

## Autor Xavier Bonal i Sarró

Licenciado en Ciencias Económicas y Sociología. Profesor titular del Dto. de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Adjunto al Síndic de Greuges de Catalunya para la defensa de los derechos de la infancia.

## Los derechos de la infancia en el siglo XXI

### Los derechos de la infancia después de la Convención

Las últimas décadas han sido sin duda decisivas para los derechos de la infancia. Desde que 1989 se aprobara la Convención de los Derechos de la Infancia (CDI) en Naciones Unidas, ratificada por la práctica totalidad de los países miembros, hemos asistido a avances remarcables, tanto desde el punto de vista del desarrollo normativo de los derechos de la infancia como desde el punto de vista del despliegue de políticas específicas dirigidas a la infancia. La Convención fue sin duda el paso más importante a escala global para disponer de un marco jurídico sólido en la defensa de los derechos de la infancia y para obligar a los Estados miembros de la ONU a desplegar un ordenamiento jurídico interno acorde con los principios y el articulado de la Convención. Asimismo, la Convención recogió en un articulado muy completo los derechos especiales que deben corresponder a los menores por su situación especial. Aseguró que a todos los efectos la infancia tiene derechos de ciudadanía expresados en el ámbito civil, político, social, económico y cultural. La CDI dotaba de este modo a los derechos de la infancia de carácter universal. Al tiempo que se aprobaba la CDI, Naciones Unidas se aseguraba la creación de los necesarios mecanismos de supervisión de la acción de los Estados en la garantía de los derechos de la infancia. Se creó así el Comité de Derechos de la Infancia, como organismo independiente vinculado a NNUU, cuya función es supervisar los informes sobre la situación de la infancia que los Estados miembros deben realizar quinquenalmente. El Comité evalúa dichos informes, des-

taca los déficits y señala conclusiones y recomendaciones a cada Estado miembro. Al mismo tiempo, publica regularmente observaciones generales que deben orientar el desarrollo de políticas de infancia.

A pesar de tratarse todavía de un texto poco visible y necesitado de un mayor desarrollo, no cabe duda de que la CDI ha supuesto la lanzadera de numerosas iniciativas nacionales e internacionales de defensa de los derechos de la infancia y se ha convertido en el texto invocado por todo tipo de plataformas que trabajan en la atención a la infancia. A modo de ejemplo puede citarse el programa de Naciones Unidas: *Un mundo apropiado para los niños* (2002-2012), que contienen compromisos concretos que deben ser alcanzados por los países miembros, el trabajo que desarrollan instituciones como UNICEF o el Consejo de Europa o la articulación de plataformas internacionales de instituciones de defensa de derechos, entre las que cabe destacar especialmente la *European Network of Ombudspersons for Children* (ENOC). Asimismo, una simple mirada a la labor de organizaciones no gubernamentales como *Save the Children* o *Children's Rights Information Network* da cuenta de hasta qué punto la CDI constituye la hoja de ruta de la labor de estas organizaciones.

Estos significativos avances contrastan, sin embargo, con problemas relacionados con el desconocimiento del texto, con su todavía insuficiente plasmación en el ordenamiento jurídico interno y, especialmente, con su implementación efectiva.

Por lo tanto, a pesar de los avances conseguidos, son todavía ingentes los campos en los que hay que trabajar para conseguir que la aplicación de los principios y el arti-

culado de la CDI responden efectivamente a la pretensión de universalismo y obligatoriedad que establece este importante texto. Siguen existiendo numerosas situaciones pendientes de corregir sobre claras vulneraciones de los derechos contenidos en la CDI. Véase por ejemplo la campaña emprendida por diversas ONG para la abolición del castigo corporal en la legislación de diversos países (<http://www.endcorporalpunishment.org/>), que cuenta con el apoyo de organismos internacionales como el Consejo de Europa, o el conjunto de declaraciones o manifiestos que abogan por una acción más decidida de los gobiernos en la defensa de derechos de ciertos colectivos (niños gitanos, por ejemplo) o de grupos en especiales circunstancias de vulnerabilidad (participación de menores en conflictos armados, niños con discapacidad, menores extranjeros no acompañados, etc.).

Estos son ejemplos de que el objetivo de garantizar los derechos humanos de los menores de edad es todavía un objetivo no plenamente alcanzado. Evidentemente, las diferencias entre Estados llegan a ser abismales. La naturaleza de la vulneración de derechos que experimenta un niño de Sierra Leona poco tiene que ver con la de un niño español o la de un menor sueco. El nivel de desarrollo de los países es decisivo para entender el grado de protección jurídica de los derechos de la infancia así como la intensidad de su vulneración. Sin embargo, parece claro que completada la primera década del siglo XXI siguen persistiendo situaciones inadmisibles respecto a la defensa de derechos básicos establecidos en la CDI. Lo son las 10 millones de muertes anuales de niños y niñas en el mundo que podrían salvarse con mejoras en la lactancia materna, en la protección ante epidemias erradicadas desde hace

décadas del primer mundo, en las mejoras de alimentación o en la protección de los niños de la violencia. Lo son también las situaciones relativas a la desescolarización de menores (que superan los 100 millones) y especialmente de niñas en edad escolar. Lo son el abandono y precariedad de los niños que viven situaciones de emergencia o los traumas asociados a los conflictos armados. Y lo son, por supuesto, las situaciones relacionadas al trabajo infantil, que en su versión más extrema supone la exposición de los niños a situaciones de peligro para su salud física y mental, y entre estas se incluye el drama de la explotación sexual infantil.

En un mundo tecnológicamente avanzado y en el que la protección jurídica de los derechos está dotada de organismos supranacionales con capacidad de juzgar los incumplimientos de la normativa internacional por parte de los Estados, resulta paradójico que persistan dramas como los descritos. Los esfuerzos asociados a los Planes de Acción o a las Declaraciones surgidas de todo tipo de cumbres parecen tener una eficacia relativa cuando se constatan las cifras anteriores. Los mecanismos sancionadores no parecen en ningún caso constituir un recurso suficiente para evitar un alto grado de tolerancia ante la negación de derechos humanos fundamentales a la infancia.

Nuestro país, y tantos otros de Europa occidental y de las sociedades más avanzadas, tampoco están exentos de déficits importantes en la garantía de los derechos de la infancia. Si bien las cifras pueden no ser tan llamativas como los espeluznantes datos relativos al tercer mundo, existen también situaciones de especial vulnerabilidad para una parte importante de los menores de edad. Tanto en un caso como

## Los derechos de la infancia en el siglo XXI

el otro, lo que hay en común es la infravaloración relativa de los derechos de la infancia respecto a los derechos de la población adulta, lo que en ocasiones se ha denominado los “derechos menores de los menores”. La falta de voz propia, el desarrollo de modelos sociales excesivamente familistas o paternalistas, o las dificultades para que los gobiernos asuman reivindicaciones fundamentales de organizaciones de infancia o de instituciones de defensa de derechos explican en buena medida la complejidad para hacer avanzar el cumplimiento real de los derechos de la infancia.

En las páginas siguientes me ocuparé de señalar algunas de las tareas pendientes para garantizar efectivamente los derechos de la infancia en las sociedades avanzadas, con especial referencia al caso español y a la realidad de Cataluña. El análisis de los déficits permitirá asimismo señalar los principales retos a los que se enfrentan nuestras sociedades en este campo.

### Garantizar el interés superior del menor

El artículo 3 de la CDI es, sin duda alguna, uno de los pilares sobre los que se estructura la defensa de los derechos de la infancia. Su definición implica un principio de prioridad, tanto en el terreno de los conflictos de intereses como en el ámbito presupuestario. Dicho de otro modo, ningún otro interés puede pasar por delante del interés del menor ni ninguna limitación presupuestaria puede suponer un obstáculo para dar respuesta a ese interés. El art. 3 afecta tanto a administraciones públicas como a órganos judiciales o privados. Se trata de un principio de difícil aplicación

concreta en el desarrollo normativo, puesto que necesariamente requiere flexibilidad en su interpretación. Dos situaciones objetivamente idénticas pueden requerir decisiones distintas en función de las necesidades del menor. Por otra parte, existen circunstancias objetivas que otorgan una notable variabilidad interpretativa al interés superior del menor. Piénsese por ejemplo en los umbrales de edad establecidos en campos como la responsabilidad penal del menor, el consentimiento informado en el terreno de la salud o el derecho a determinadas informaciones. La interpretación del interés superior del menor en estas circunstancias puede variar significativamente en función de la edad del niño o adolescente. Asimismo, en terrenos como las consecuencias de los conflictos intrafamiliares no siempre es sencillo que la administración o las autoridades judiciales determinen el interés superior del menor.

Con todo, la evaluación de la actuación de las administraciones públicas sí permite discernir situaciones en las que de un modo u otro el interés superior del menor no está plenamente garantizado. Dicho de otro modo, parece que estamos lejos de que el interés superior del menor guíe efectivamente las resoluciones de las administraciones públicas en todo momento. Un ejemplo claro de ello resulta de las limitaciones presupuestarias y sus consecuencias. La falta de recursos puede repercutir en la falta de medidas especiales de protección adecuadas para la infancia maltratada o abandonada, o puede manifestarse en falta de soporte especializado para niños con necesidades educativas especiales o en la ausencia de oportunidades educativas para niños que viven en situaciones de pobreza. Este es desgraciadamente un lugar común en muchas polí-

ticas. La escasez o mala distribución de los recursos repercute en decisiones que por acción u omisión no garantizan el interés superior del menor.

Al mismo tiempo, sin embargo, otras situaciones de ineficacia en la gestión pueden ser también motivo del incumplimiento del principio del interés superior del menor. Así, las demoras en determinadas resoluciones administrativas suelen conllevar perjuicios, a veces irreversibles, sobre las condiciones de menores vulnerables, especialmente en el ámbito de la protección a la infancia. La no aplicación a tiempo de medidas de protección puede dejar a menores en situaciones de alto riesgo social o la inadecuada protección de la infancia vulnerable puede lesionar su derecho a vivir en familia y a su pleno desarrollo. Los casos más extremos son los que derivan de situaciones en las que la propia inacción o la inadecuada intervención de la administración pueden llegar a alterar con el tiempo el interés superior del menor. Esto puede producirse en los casos en los que no se trabaja suficientemente la capacidad de crianza familiar, o en los casos en los que la asignación de un recurso inadecuado de protección (un acogimiento familiar de urgencia, por ejemplo), se alarga excesivamente en el tiempo. Son muchos los casos en que determinadas medidas de protección, supuestamente temporales, se alargan excesivamente y repercuten en el estado emocional y físico del menor.

Los ejemplos expuestos ilustran una clara necesidad y un importante reto de futuro: convertir el interés superior del menor en un principio que efectivamente sea fundamental en las decisiones que atañen a la infancia. Una tarea sencilla de enunciar pero que requiere determinación política,

por cuanto conlleva dotarse de mecanismos de control y autoevaluación de las decisiones que afectan de modo directo o indirecto a la infancia. Una tarea que corresponde a aquellos responsables que desarrollan políticas de infancia, pero también a aquellos que desarrollan políticas que de modo indirecto repercuten sobre la infancia. Sólo desde la transversalidad parece plausible que el interés superior del menor sea efectivamente un principio que oriente la política pública.

## Proteger a la infancia más vulnerable como prioridad

Un segundo gran terreno de desafío en la garantía de los derechos de la infancia se sitúa en la prioridad de identificar y proteger a la infancia más vulnerable. Son muchos y diversos los colectivos en situaciones de especial vulnerabilidad, y pocas veces constituyen una prioridad visible de la acción de gobierno. Se trata a menudo de grupos sociales a los que a su situación de vulnerabilidad se añade la invisibilidad de sus condiciones de vida. Grupos sociales que a menudo carecen de la voz necesaria para luchar contra la vulneración de sus derechos.

Un colectivo especialmente necesitado entre estos grupos es el constituido por los niños y niñas y adolescentes que son tutelados por la Administración después de haber experimentado situaciones de alto riesgo social. Menores en instituciones o en acogimiento familiar para los que no siempre las medidas de protección aseguran el ejercicio de sus derechos. En algunos casos, a la violencia que supone para estos menores haber vivido situaciones de mal-

## Los derechos de la infancia en el siglo XXI

trato o abandono se añade alguna forma de maltrato institucional que perjudica su pleno desarrollo. De este modo, se siguen dando casos de insuficiencia de acompañamiento y seguimiento a su situación de desamparo, de asignaciones de recursos de protección inadecuadas a sus necesidades, de incumplimiento de sus derechos en terrenos como las visitas familiares o la escolarización con garantías, etc. También son frecuentes las estancias excesivas en centros residenciales. En el informe presentado al Parlamento de Cataluña en Junio de 2009 sobre *“La protección a la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña”* el *Síndic de Greuges* detectó estancias que en algunos casos superan los 8 o 9 años. Estancias que suponen por lo tanto pasar toda la infancia y la adolescencia en un centro de menores. Las consecuencias de que los niños no crezcan en un entorno familiar pueden ser diversas y muy problemáticas, por lo que sería altamente conveniente que las administraciones encontrasen fórmulas alternativas, como mejorar los sistemas de acogimiento familiar.

La injusticia que supone no atender con plenas garantías a una infancia víctima de la incapacidad familiar de crianza es de primera magnitud. Y sin embargo, en España los sistemas de protección a la infancia están muy lejos de ser consonantes con el grado de desarrollo económico y social. Las carencias son muchas y diversas, y se plasman de forma especialmente dramática cuando se trata de una infancia que sufre problemas de salud mental como consecuencia de traumas vividos y de su situación de su extrema exclusión.

Proteger a los colectivos más vulnerables da realmente la medida de hasta qué punto un país está comprometido ética y políticamente con los derechos humanos.

Convertirlo en prioridad de la acción política es una tarea pendiente de los gobiernos y sería sin duda deseable observar un mayor compromiso y decisión en la acción de gobierno para asegurar que factores completamente ajenos al individuo se conviertan en determinantes de las oportunidades de vida y de las trayectorias sociales. Este es quizá el gran reto de los derechos de la infancia en el siglo XXI: conseguir que la igualdad de oportunidades de vida no sea en ningún caso determinada por causas que nada tienen que ver con la voluntad individual. Lo inadmisibles de la aleatoriedad en las oportunidades de vida se multiplica cuando nos referimos a los niños. A ello nos referimos en el siguiente apartado de forma genérica.

## Los derechos de provisión: clave de las oportunidades de vida

La provisión de servicios a la infancia es un aspecto fundamental para ofrecer oportunidades de vida en igualdad de condiciones. De otro modo estamos ante situaciones profundamente injustas. Que un niño no pueda desarrollarse normalmente por carencias en el ámbito de la salud, de la educación, de la socialización, de su desarrollo emocional, etc. supone una arbitrariedad injustificable. Desgraciadamente, nuestras sociedades, por más desarrolladas que estén, siguen contando con lagunas significativas en la provisión de servicios que pueden ser claves para el desarrollo personal de la infancia.

La importancia de los derechos de provisión se plasma por ejemplo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de Naciones

Unidas. El retraso en erradicar la mortalidad infantil debida a enfermedades perfectamente curables, la persistencia del problema del SIDA infantil en África o Asia, el número de niños todavía sin escolarizar o la falta de oportunidades de juego asociadas al desarrollo personal de los niños son algunas cuestiones vergonzosas del mundo globalizado. En las sociedades más avanzadas la naturaleza de los problemas no es tan dramática, pero no por ello puede considerarse que los derechos de provisión están plenamente cubiertos por el Estado de Bienestar.

Un campo especialmente significativo de persistencia de déficit es el de la provisión de servicios de atención a la primera infancia. Organismos internacionales y expertos coinciden en señalar la inversión en servicios a la primera infancia como una fuente de desarrollo personal, estimulación cognitiva y sociabilidad. Diversos estudios destacan el aprovechamiento que supone para los menores haber podido asistir a escuelas infantiles, que se manifiesta en el desarrollo de habilidades o incluso en el rendimiento académico posterior. Asimismo, los servicios de atención a la primera infancia facilitan la conciliación laboral y familiar y constituyen una inversión social de primer orden, en tanto que evitan la interrupción involuntaria de las carreras profesionales de las mujeres o son servicios personales generadores de empleo. A pesar de las evidencias, sin embargo, estamos lejos de que sean servicios universales. Normalmente, son los grupos sociales con menor capital económico y cultural los que se quedan fuera de la provisión, con lo que se acentúa la discriminación social desde la base.

Las formas de desigualdad educativa se proyectan en la enseñanza básica y en la

enseñanza secundaria. Fenómenos como el de la segregación escolar, la insuficiencia en la cobertura de becas o de servicios de transporte escolar, o la falta de medios para atender a la infancia con necesidades educativas especiales, son ejemplos de problemas educativos que repercuten sobre desigualdades importantes en el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

El derecho a la salud es sin duda alguna el más universal y el que ofrece mayores garantías de igualdad, pero existen también déficits de provisión específica de servicios para menores con enfermedades específicas, como el de la atención educativa domiciliaria u hospitalaria, la atención a la infancia con diagnósticos relacionados con la salud mental, la falta de servicios complementarios a niños con trastorno general de desarrollo, la falta de centros de estimulación precoz o el reconocimiento de determinados trastornos en el ámbito educativo como problemas de salud que requieren atención específica.

La cobertura y la intensidad de los derechos de provisión a la infancia da también la medida de hasta qué punto los gobiernos están comprometidos con la prioridad de dar respuesta a las necesidades básicas de toda la infancia y en compensar las desigualdades sociales de partida. Las posibilidades de avance en este terreno son amplísimas. Puede empezarse, por ejemplo, por planes para la disminución y erradicación de la pobreza infantil, un problema que afecta a 19 millones de niños en Europa, lo que supone una tasa cercana al 20%, superior a la de la población adulta. Los países con políticas públicas de servicios a la infancia más avanzadas son los que consiguen mejores resultados en la lucha contra la pobreza infantil.

## Los derechos de la infancia en el siglo XXI

### El derecho a participar

Los artículos 12 a 16 de la CDI se definen como el conjunto de artículos que regulan los derechos políticos del menor. Se incluyen aquí el derecho a ser escuchado, a expresar libremente las opiniones, el derecho a la intimidad, el derecho a la libertad de conciencia y el derecho a la libre asociación. La CDI dio en este sentido un paso muy importante para considerar al menor un sujeto de pleno derecho, incluyendo con ello los derechos políticos. No hay duda de que los veinte años de vigencia de la CDI han sido testigos de avances en este terreno. La definición de derechos y deberes de los estudiantes en el ámbito educativo es prueba de ello, como lo son los Consejos Nacionales o locales de infancia, algunos de los cuales disponen de capacidad que supera el carácter consultivo. Es destacable también la intensa labor desarrollada por las organizaciones de infancia, muchas de las cuales han impulsado procesos participativos y se han ocupado de difundir las visiones de la infancia sobre diversas cuestiones, incluidas las percepciones sobre sus propios derechos.

Pero los derechos políticos de la infancia se deben garantizar también en procedimientos en los que el menor puede y debe ser escuchado cuando se trata de dar respuesta a problemas que le afectan en el ámbito de sus relaciones familiares, la salud, las decisiones educativas, las decisiones que afectan a su protección o el derecho a recurrir decisiones administrativas. Si bien en estos campos también existen avances visibles, como en el terreno del consentimiento informado en la interrupción del embarazo o en determinados procesos médicos que puedan afectar a su salud, nuestras sociedades todavía no contemplan plenamente la relevancia de la

decisión u opinión del menor en problemas que le afectan. Así, pueden producirse situaciones de incumplimiento del derecho a la intimidad en el ámbito escolar, o en el de los procedimientos de valoración de la situación de menores infractores. Tampoco existen garantías de que los menores inmigrantes no acompañados puedan ejercer su derecho a ser escuchados o a contar con defensa jurídica ante procesos de repatriación. Ni tampoco se tienen en cuenta las valoraciones de los menores tutelados en el proceso de seguimiento de las medidas de protección que se le aplican o ante posibles cambios en la aplicación de dichas medidas.

Existe en nuestra sociedad, y en otras de nuestro entorno, un creciente reconocimiento del derecho a participar de los menores, pero queda todavía lejana la traducción de ese reconocimiento en procesos administrativos de cuya resolución puede depender la trayectoria vital del menor. Asumir efectivamente los derechos políticos de la infancia supone vencer obstáculos y miedos a la verdadera participación de la infancia, especialmente en aquellos terrenos en los que culturalmente se ha asumido que es la sociedad adulta, fundamentalmente a través de la familia, quien decide por los menores de edad. Considerar al menor como sujeto de derechos conlleva reconocer sus derechos individuales, y en consecuencia reconocerle también la voz.

Las experiencias que fomentan la participación de la infancia en el ámbito público tienen un valor indudable, pero es necesario alejarse de fórmulas que caigan en la excesiva tutela, paternalismo e incluso en ocasiones en el folclorismo. Otorgar voz a la infancia debe ir acompañado necesariamente de un proceso de aprendizaje del valor de la deliberación, del valor de las

decisiones y de sus consecuencias. Sólo así los menores pueden contemplar la participación como un ejercicio valioso de ciudadanía y sólo así se da verdadera respuesta al derecho a la opinión y a la libre toma de decisiones.

El gran reto cualitativo de los años que se avecinan desde el punto de vista de los derechos de la infancia es sin duda el de dar contenido real a los derechos políticos de la infancia. Ello implica demostrar capacidad para traducir en normas y reglamentos los mecanismos y procedimientos de participación y asegurar que en aquellas decisiones que le afectan el menor disponga de la posibilidad de expresarse y, si es necesario, defenderse.

## ¿El siglo de los derechos de la infancia?

Por lo visto en este artículo es evidente que son muchas las tareas pendientes para hacer efectivos los principios y el articulado de los derechos que contiene la CDI. Definidos de forma general los grandes retos que nuestras sociedades deben afrontar en el futuro inmediato, conviene preguntarse hasta qué punto se dan las condiciones para hacerlo posible.

El avance que ha tenido lugar en las últimas décadas desde un punto de vista jurídico permite ser optimista en lo que respecta al reconocimiento de los derechos de la infancia en las legislaciones nacionales. También hay que destacar la proliferación de Planes Nacionales de Infancia como estrategia y como forma de compromiso social de los gobiernos. Pero, como se deduce de este artículo y de las posiciones de diversos expertos del ámbito de la

infancia, el gran reto se sitúa en el terreno de la implementación de la CDI. Traducir los derechos de la infancia en políticas efectivas requiere de determinación política colectiva. Dicho de otro modo, las políticas de infancia deben responder a una estrategia de Gobierno y no de Departamento o Ministerio. Requieren forzosamente de transversalidad y de corresponsabilidad, entre ámbitos sectoriales y entre niveles de gobierno. Sólo desde esta doble articulación se consiguen políticas eficaces a favor de la infancia. Las oportunidades de vida de un niño maltratado no serán resueltas únicamente desde la gestión de un departamento de Bienestar Social, o las posibilidades de reinserción social de un menor infractor desde un departamento de Justicia. La coordinación entre organismos reguladores y entre agentes sociales es fundamental para superar algunos de los obstáculos aquí presentados. Por esta razón es especialmente importante que los Planes Nacionales de Infancia cuenten con la necesaria financiación para ejecutarlos y con las medidas organizativas necesarias para hacerlos operativos.

Otro reto importante para conseguir una implementación efectiva de la CDI pasa por reconocer al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas como órgano legítimo y autorizado para orientar las políticas que garanticen los derechos de la infancia. Los observaciones generales que publica el comité y las recomendaciones específicas a los Estados Miembros deben ser visibles a la sociedad. Sólo de este modo los gobiernos se sentirán con la obligación de rendir cuentas, no sólo ante el Comité, sino especialmente ante una sociedad informada y conocedora de los déficits en la garantía de los derechos de la infancia. Ello exige asumir seriamente la labor del Comité y comprometerse a llevar a cabo sus recomendaciones.



## Educación y familias hoy

*«Las teorías del cuidado parental o de la educación han cambiado de forma drástica a lo largo de la historia. Posiblemente ahora estemos exigiendo a los padres más que nunca.»*

*[José Antonio Marina.  
Aprender a vivir. Ariel, 2004]*

**Montserrat Mestres i Angla**

### Resumen

Todos coincidimos en el impacto que supone para las familias los rápidos cambios sociales y económicos de nuestra sociedad. También existe consenso en la necesidad de ampliar las políticas de **ayuda** a la **familia** mediante el fortalecimiento del Estado de Bienestar, si bien existen diferencias en cuanto a las medidas que con prioridad se deben llevar a cabo. Pero todas las **propuestas** incluyen de forma insuficiente la reflexión sobre como ayudar a las familias en el ámbito educativo, para que puedan desarrollar de manera adecuada y con serenidad su función socializadora. Una breve descripción de cuales son los **cambios** más significativos y sus efectos en la **educación** familiar pueden ayudarnos a definir nuevas líneas de intervención universal en el ámbito educativo, propuestas que superen la estricta atención y asistencia a familias que presentan dificultades importantes.

### Palabras clave

Ayuda a las familias, cambios sociales, cambios educativos, habilidades parentales, apoyo a la crianza.

### Abstract

Everyone agrees that the quick social and economic **changes** of nowadays have a really strong impact on the **family**. Also, there is an agreement for the need of extending the policies of family help by making the welfare state stronger, despite the differences in opinion on how this process should be carried out. But all the **approaches** include, in a poor way, the reflection of how to **help** the families in the educational area and develop their social function properly. A brief description of the most relevant elements of these changes and their effects in the family **education** can always help us to define new lines of universal intervention from the educational side; always going the extra mile from the attention and assistance to families with important difficulties.

### Key words

Family assistance, social changes, educational changes, parental skills, upbringing support.

**Autora** **Montserrat Mestres i Angla**

Trabajadora social. Antropóloga social y cultural. Jefe de Servicio de Educación, Salud y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Manresa.  
[mmestres@ajmanresa.org](mailto:mmestres@ajmanresa.org)

## Educación y familias hoy

### Introducción

Lo que me ha llevado a reflexionar sobre los cambios y las nuevas necesidades de las familias en relación con la educación, así como los tipos de apoyo necesarios para hacer frente a la realidad actual, es mi experiencia profesional de más de veinticinco años en el ámbito de los servicios sociales municipales y de un periodo de cuatro años como regidora de Educación de una ciudad de 76.000 habitantes. De forma complementaria a las políticas sociales más extendidas dirigidas a las familias, como son las orientadas a la conciliación de la vida familiar y la vida laboral (permisos, licencias, reducciones, flexibilidad de horarios), los servicios para la pequeña infancia (guarderías, ludotecas, distintos servicios familiares), o prestaciones económicas (por nacimiento o adopción, hijos a cargo, familias numerosas, becas y transporte escolar, ayudas para estudiar, etc.), siento la necesidad de impulsar iniciativas de información, apoyo y refuerzo comunitario de las familias en el ámbito educativo.

Es necesario impulsar propuestas que vayan más allá de los programas actuales dirigidos a grupos específicos de padres y madres, aquellos que presentan especiales dificultades, y a quienes se ofrecen intervenciones que tienen un contenido claramente asistencial. Tenemos que reforzar, también, políticas familiares universales, abiertas y dirigidas a todos y a todas. Por eso tenemos que pensar en nuevas propuestas; unas propuestas que den respuesta a las necesidades y retos de una sociedad de cambios constantes y rápidos que afectan profundamente en el seno de las familias y, más concretamente, a su rol

educativo. Una sociedad en la que las instituciones educativas básicas, la escuela y la familia, tienen que hacer frente a unos cambios tan rápidos que hacen temblar al propio fundamento de la pedagogía, y donde el impacto de los medios audiovisuales y su bombardeo informativo nos cautiva y nos condiciona. Una sociedad rica, diversa y plural, pero en la que educar en valores se ha convertido en un reto, imprescindible y prioritario, y ahora nada fácil.

### Cambios sociales, cambios educativos

El debate social sobre la educación es un debate extenso, amplio y abierto. Un debate de interés y de gran trascendencia para las familias, pero también para el conjunto de la sociedad. Como dice la Ley Orgánica de Educación en su preámbulo, «una buena educación es la mayor riqueza y el principal recurso de un país y de sus ciudadanos».<sup>1</sup> Por eso, los temas relacionados con la educación suscitan un debate vivo, impregnado de emociones y creencias existencialistas, y a menudo rodeado de actitudes de ataque y defensa en la búsqueda de responsables sobre los fracasos educativos. Cuando hablamos de fracasos en la educación no sólo nos referimos al nivel educativo escolar, a los pocos o muchos conocimientos y al nivel de instrucción. También hacemos referencia a las actitudes y comportamientos –especialmente de nuestros niños y jóvenes–, y al aprendizaje de valores que afectan a la cohesión social y a la convivencia, como son el respeto, la cultura de la paz, la responsabilidad y la solidaridad con los demás.

Pero muchas veces, los debates se convierten en estériles como consecuencia de este planteamiento, ya que dejamos de lado un principio fundamental: la educación es una cosa de todos, y nadie puede huir de su propia responsabilidad ni separar esta responsabilidad de la de los demás. El auténtico diálogo se produce a partir del reconocimiento del otro, de sus inquietudes, voluntades y capacidades, pero también de sus circunstancias y dificultades. Es a partir del convencimiento de que todos queremos una educación mejor, y no desde el enfrentamiento, como podemos establecer un debate tranquilo y sereno, donde todos nos sintamos invitados a sumar esfuerzos en la difícil tarea de educar.

Hoy, la educación de los niños y jóvenes continúa siendo una responsabilidad prioritaria de dos instituciones básicas por excelencia: la familia y la escuela. Pero en la práctica, estas instituciones no gozan de la misma fuerza de hace unos años; no mantienen la misma centralidad social. En el transcurso de las últimas décadas del siglo pasado, en el mundo se ha producido un conjunto de cambios estructurales tan rápidos e importantes que han marcado fuertemente los parámetros sobre los que se fundamentaba la educación, y por eso la escuela y la familia, a pesar de todo, se ven condicionadas a adaptarse y a ser sensibles a los nuevos retos que supone esta transformación.

Uno de los cambios más evidentes es que el mundo se ha globalizado, con todo lo que conlleva de intercambio y diversidad, pero también de alienación a modelos y ritmos de vida frenéticos. Una vida acelerada extraordinariamente gracias a la revolución tecnológica, sobre todo en el ámbito de la informática y la comunicación.

Los cambios tecnológicos han impregnado nuestra vida cotidiana. La influencia de la televisión y de las redes telemáticas es muy grande. Sin darnos cuenta, como si nada pasara, su gran influencia sobre los valores, los hábitos y las normas es constante. Sus mensajes, claros o difusos, inciden en la esencia misma de la educación, y lo hacen más allá del propio sistema educativo o de la voluntad de las familias. En el caso de la televisión, lo que es más preocupante, como nos dice Josep Ramoneda, es que entra en todos los hogares sin ninguna voluntad educativa, porque está dominada sólo por la voluntad de negocio. En palabras suyas, «la sociedad de dominancia televisiva tiene más cantidad de información que cualquier otra hasta hoy. Pero esta información no contribuye forzosamente a mejorar la capacidad de emancipación de los ciudadanos, es decir, a pensar y decidir por ellos mismos».<sup>2</sup>

El cambio que han supuesto los medios audiovisuales como la televisión e Internet no afecta sólo al contenido, sino también a las formas en la transmisión del saber. Si antes la transmisión del saber iba siempre del adulto al niño, estas herramientas han roto la rigidez del esquema. Ahora, los niños y jóvenes saben cosas que probablemente el adulto no sepa (un sencillo ejemplo lo encontramos en los conocimientos informáticos) y a veces es necesario buscar e introducir otras metodologías educativas basadas en la cooperación y el aprendizaje compartido. La educación se ha convertido, más que nunca, en una relación bidi-

- notas**
1. Ley Orgánica de Educación 2/2006. Preámbulo.
  2. RAMONEDA MOLINS, Josep Ramon (2009). «Els media, la ciutat i l'educació. Entre l'hiperactivisme i la indiferència». Educación y Vida Urbana, pág. 81. Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Barcelona.

## Educación y familias hoy

reccional. Las nuevas generaciones gozan de una capacidad de información y de autoaprendizaje que muchos padres y madres no tuvieron, y los adultos se ven retados a educar en este nuevo contexto. Esta es una realidad que, por fuerza, no podemos ignorar y que tenemos que ser capaces de aprovechar y reconducir.

Como algunos autores afirman, la presencia de la televisión ha eclipsado a la familia como institución primaria de socialización y le ha quitado la fuerza de la autoridad familiar bien entendida. Sin ninguna cautela, utiliza los mismos instrumentos persuasivos de la educación familiar, el gesto, el ejemplo, las emociones, la seducción, y compite sin escrúpulos con la familia. «[...] Lejos de sumir los niños en la ignorancia, como creen los ingenuos, les enseña de todo desde el principio sin respetar los trámites pedagógicos [...]. ¡Ay, si por lo menos los padres estuvieran a su lado para acompañarles y comentar este impúdico bombardeo informativo que acelera tanto su instrucción!».<sup>3</sup> La familia, como la escuela, tiene que ser consciente de este efecto sobre todo en los niños y jóvenes, y más que ver la televisión y/o Internet como herramientas que la liberan de sus responsabilidades parentales, los tiene que ver como instrumentos que requieren de más y mejores habilidades parentales para utilizarlos a favor de la educación de sus hijos.

Un último cambio lo podemos ver dentro de la propia comunidad educativa, con un aumento progresivo del malestar sobre las responsabilidades de unos y otros. Si bien todo el mundo –padres, madres, profesores, Administración– coincide en la especial importancia de las familias en la edu-

cación de sus hijos y les otorga la máxima responsabilidad de la educación en valores, las actitudes y los hábitos, no existen actitudes colectivas para favorecer este rol. En la práctica nadie se responsabiliza de dar apoyo a las familias cuando no saben o no pueden desarrollar esta responsabilidad, y la crítica y estigmatización del fracaso como padres es el principio del divorcio entre éstos y el mundo educativo.

A menudo, en las conversaciones y coordinaciones con escuelas e institutos, los profesores y maestros manifiestan sentirse solos en su tarea educativa. Se quejan de que las familias delegan en la institución escolar un exceso de cosas, que sin la complicidad de padres y madres no pueden conseguir los resultados deseados. Pero, también a menudo, especialmente desde la detección de los servicios sociales o en boca de las propias familias, nos llegan de forma nítida las dificultades que éstas tienen para asumir su rol educativo, y la poca e inadecuada respuesta de los centros escolares. Son familias que, queriendo mucho a sus hijos, han sido culpabilizadas del bajo rendimiento o comportamiento de los mismos, con el poco conocimiento de las circunstancias y de las dificultades en la dinámica familiar y que cada uno de sus miembros vive. Todo esto configura un círculo vicioso sin salida. Como también nos dice Fernando Savater, cada vez más a menudo «los padres y otros familiares a cargo de los niños sienten desánimo o desencanto ante la tarea de formar las pautas mínimas de su conciencia social y los abandonan a los maestros, mostrando después una irritación más grande ante los fallos de estos según la medida en que se sienten obscuramente culpables por la obligación de la que huyen».<sup>4</sup>

## Cambios familiares

Pero, ¿cómo son las familias de hoy? Todos estaremos de acuerdo en que la familia de hoy no es la de ayer, hasta el punto de que no podemos hablar de familia en genérico, sino de familias en plural. Esta pluralidad se ha acentuado con el hecho migratorio y la diversidad cultural de nuestra sociedad. Las familias son heterogéneas, diferentes, pero ninguna de ellas es –por principio– mejor o peor.

Al lado del modelo patriarcal heterosexual clásico y de la familia nuclear, actualmente conviven otros modelos familiares: familias monoparentales, familias reconstruidas, familias homosexuales, etc., familias con vínculo matrimonial o sin, ya que cada vez más las personas se casan menos y cuando lo hacen lo hacen más tarde. Se diferencian por origen cultural, por estructura, por formación, por estatus social, etc. Pero uno de los cambios más importantes de las familias de hoy seguramente no está en su estructura, sino en las dinámicas y cambios rápidos dentro de las propias familias, ya que «su continuidad está basada en la búsqueda prioritaria de un equilibrio afectivo y amoroso de la pareja y del padre y la madre con sus hijos y, mucho menos, como en el pasado, en la búsqueda de seguridad económica o estatus social, o en el deseo de querer dar continuidad a un linaje».<sup>5</sup> La conquista de las libertades individuales también afecta a las familias. Hoy es difícil explicar las familias a través de una fotografía estática en el tiempo, como un todo permanente, porque lo que explican estas familias es el DVD que cada miembro, en solitario o en grupo, es capaz de configurar, con nuevos y viejos miem-

bros, con nuevas y viejas costumbres a lo largo del tiempo.

Si bien las características internas particulares convierten a cada familia en singular, también es cierto que todas comparten inquietudes y necesidades similares, producto del momento histórico que viven y del lugar en que viven. Unas de las inquietudes y preocupaciones más importantes que todas tienen son las relacionadas con la crianza y la educación de sus hijos. Al margen de los cambios en su estructura u organización, todas las familias tienen que atender a sus hijos las veinticuatro horas del día; todas desean tener una buena relación con sus hijos; todas quieren mejorar su formación; todas quieren para ellos un futuro igual o mejor que el suyo. Pero, ¿todas se comportan de la misma manera?

Hoy no existe un único modelo de comportamiento educativo dentro de la familia. Los modelos de referencia que la sociedad proporciona son difusos. Vivimos en un mundo marcado por la individualidad, la innovación y el cambio constante, en el que las instituciones clásicas construidas a lo largo de los siglos XIX y XX en nuestra sociedad –de la que también forman parte la familia y la escuela–, como la empresa, los gremios, los sindicatos, los partidos políticos u otras asociaciones de perfil ideológico o cultural –entre los que podemos englobar las parroquias o los ateneos– han dejado de ser un punto de referencia y

3. SAVATER, Fernando (1997). El valor d'educar. Columna Edicions, S.A., Barcelona, 2004, pág. 76.

4. SAVATER, Fernando (1997). El valor d'educar. Columna Edicions, S.A., Barcelona, 2004, pág. 63.

5. BRULLET, Cristina; ROCA, Clara (2008). Malestares: infancia, adolescencia y familias. Ediciones Grao de IRIF, S.L. y CIMU (Institut d'Infància i Món Urbà), Barcelona, pág. 19.

## Educación y familias hoy

vínculo entre familias. Algunas de estas instituciones han desaparecido, y la mayoría han sufrido cambios tan importantes que poco tienen que ver con su pasado. El papel de las instituciones intermedias entre la sociedad y la familia se ha debilitado. Las familias de hoy, con menos presión social, tienen más posibilidades de diseñar su propio proyecto vital, pero al mismo tiempo están más solas y aisladas de las otras familias para hacerlo, y no disfrutan de modelos de referencia estables que les sean útiles.

### El impacto del modelo económico

Estos cambios educativos y familiares son fruto, evidente, de los grandes cambios estructurales de nuestra sociedad. Unos cambios que han situado a las familias en una situación de vulnerabilidad a pesar de los esfuerzos y las voluntades políticas para solucionarlo.

Quisiera hacer una pequeña reflexión acerca de esto. En primer lugar, el actual modelo económico, basado en el consumo y la generación de necesidad, entiende y trata a las familias como simple unidad de consumo. De aquí nace la necesidad de dedicar mucho tiempo a trabajar para conseguir los recursos económicos suficientes para disfrutar de una «calidad de vida» –material, se entiende, en una sociedad opulenta en la que el consumo siempre activa el deseo de algo que no tienes y que por lo tanto necesita la insatisfacción– como condición básica de la felicidad. Y más, apoyado en el mercado laboral, que impone sus leyes centradas en la oferta y la demanda, con unos horarios de trabajo

nada flexibles, al margen de las necesidades familiares. La familia necesita de tiempo y disponibilidad (el cuidado y el afecto de sus miembros, la educación de los niños, la atención especial ante la enfermedad y/o la dependencia, etc.), pero este tiempo no se contabiliza como productivo, y, por lo tanto, es ignorado.

Todo esto acompañado de la progresiva incorporación de la mujer al mundo laboral remunerado, sin un cambio de roles dentro de la familia ni la creación de recursos que permitan la conciliación de la vida familiar y la vida laboral, con un estado del bienestar débil que no dispone de los servicios necesarios para compensar estos desequilibrios sociales. Lo que supone un esfuerzo incalculable de las mujeres, las madres. Ellas continúan asumiendo el papel principal de cuidadoras dentro de la familia, al mismo tiempo que el de trabajadoras y, cada vez más, también de responsables del mantenimiento del hogar, de forma compartida o en exclusividad.

### La educación familiar hoy

La educación de los hijos nunca ha sido fácil para los padres y madres. Pero ahora, más que nunca y de forma generalizada, la educación dentro de la familia necesita especial atención. Como hemos visto, la falta de tiempo para criar a los hijos pequeños, la influencia y persuasión de la televisión y de Internet, un mayor nivel de instrucción en muchas familias de los hijos respecto a los padres, las dificultades y malestares de la propia institución escolar sobre su papel en la educación, la presión del consumo, el aislamiento de las familias entre sí... todo esto contribu-

ye a un malestar familiar y social que no podemos negar.

Los padres tienen que estar preparados para el ejercicio de la responsabilidad educativa que implica el hecho de tener hijos, para poderlos acompañar desde su nacimiento hasta la autonomía de la edad adulta en un mundo a la vez complejo y en el que ellos viven, con mayor o menor medida, inseguridades y ansiedad. Este sentimiento global de inseguridad y desbordamiento experimentado por padres y madres no es sólo una constatación por parte de profesionales de la educación o del ámbito social, sino que existen estudios empíricos que lo avalan<sup>6</sup>.

Los padres y madres tienen que ser el punto de referencia y de seguridad afectiva para los hijos. Su rol no se aprende ni se enseña en las escuelas, sino que todo el mundo se enfrenta a él con lo que tiene, con lo que sabe y lo que desea. Seguro que no todos tienen de todo, ni nunca saben lo suficiente, pero la gran mayoría quiere y sueña con lo que cree mejor para sus hijos. Y es en el deseo de hacerlo bien donde encontramos la base de todas las potencialidades como educadores.

De este convencimiento nace la necesidad de que los padres y madres tengan que ser considerados a partir del reconocimiento, como personas responsables, de forma sensible, sin culpabilizarlos de sus carencias, errores o inseguridades, y sale la propuesta de activar servicios de información, guía, formación y dinamización colectiva dirigida a padres y a madres.

Es cierto que las administraciones públicas, en los últimos años, han puesto en marcha un conjunto de medidas dirigidas

a las familias para contrarrestar los efectos de nuestro modelo económico y los cambios estructurales sobre su dinámica: políticas sociales de conciliación de la vida familiar y laboral, impulso y puesta en marcha de guarderías, programas de apoyo a la pequeña infancia, sistemas de ayudas ante la dependencia de los niños y los ancianos, en el caso de Cataluña las bases para un nuevo contrato entre familias y escuela<sup>7</sup>, etc.; pero la mayoría de estas medidas tienen como objetivo aligerar la carga económica que supone criar a los hijos, facilitar tiempo y compartir responsabilidades educativas de los más pequeños. Medidas necesarias, y que tenemos que seguir ampliando y mejorando, pero que no son suficientes para asegurar un buen funcionamiento educativo de las familias.

Ninguna de estas medidas tiene una clara orientación hacia el apoyo educativo familiar, a **reforzar el conocimiento y las habilidades parentales como un derecho de las familias**. En honor a la verdad tenemos que referirnos a algunas excepciones: las experiencias dirigidas a la pequeña infancia impulsadas por algunos municipios, con el apoyo de la Diputación<sup>8</sup>. Si bien, en general, las familias, más allá del importante papel que desarrollan algunas asociaciones de padres y madres, no disfrutan de ningún servicio universal, de acceso directo, que les ayude a resolver el desconcierto educativo de un momento

6. ELZO, Javier; LAESPADA, Maria Teresa; MARTÍNEZ, Ana. Models educatius familiars a Catalunya. Fundació Jaume Bofill, Barcelona.

7. Pacte Nacional per a l'Educació (2006). Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació.

8. Diputació de Barcelona (2006). «Els espais familiars de petita infància (0-3 anys). Document marc», Diputació de Barcelona.

## Educación y familias hoy

dado, sobre todo en dos momentos claves: la llegada de un nuevo hijo y el momento de la adolescencia.

### Nuevo modelo de servicio para las familias con hijos

En nuestro país, en Cataluña, la existencia de servicios de atención a las familias está vinculada a los servicios sociales. Sin embargo, en el ámbito educativo se han hecho importantes avances en el reconocimiento del papel de la familia como primera instancia socializadora de la infancia, y la importancia fundamental de su acción sobre los procesos educativos de los hijos y las hijas.<sup>9</sup> La Ley Catalana de Educación<sup>10</sup> reconoce la necesidad de que las administraciones impulsen programas de formación que favorezcan la implicación de las familias en la educación de sus hijos, así como también el intercambio de experiencias sobre estrategias educativas entre familias. Sin embargo, el sistema educativo –que asume como competencia propia el estímulo y el apoyo a las familias con el compromiso en el proceso educativo de sus hijos– delega de forma práctica en los servicios sociales todo lo que hace referencia a la adquisición, la mejora o complementación de las habilidades parentales, y en los entes locales la competencia de garantizar la coordinación de los servicios sociales con los servicios educativos.

Podemos ver cómo los servicios dirigidos a las familias son, la mayoría de las veces, servicios orientados a sectores de la población que presentan especiales dificultades, con una vocación asistencial y un objetivo de tratamiento, seguimiento y terapia. Son

servicios orientados a reducir factores de riesgo y evitar situaciones de marginación e inadaptación, cuando ya existe una diagnosis sobre la situación. Muchas veces, estos servicios tienen una clara focalización en la protección y socialización de los niños y posibilitan y mejoran las habilidades parentales básicas en la crianza de los hijos, sobre todo en aspectos de higiene y nutrición, pero también mejoras en el posible diálogo y habilidades comunicativas y de afecto entre padres e hijos, el apoyo a las necesidades derivadas de la escolarización del hijo (libros, refuerzo escolar, material y actividades complementarias, etc.) y poder resolver situaciones de conflicto, sobre todo en la etapa de la adolescencia. La intervención de estos servicios está claramente dirigida a la protección de la infancia en riesgo, más que a la atención de los propios padres y madres para ayudarlos a ellos. Si bien los objetivos finales pueden ser los mismos, un punto de partida distinto puede derivar en estrategias bien diferenciadas para conseguirlo. La intervención familiar es, en este caso, una estrategia para resolver una situación que ya ha sido tipificada como problema, y no una intervención preventiva antes de que éste haya cristalizado.

Pero en otros países hay servicios con una orientación distinta, con el objetivo de reforzar la función educadora de todas las familias como un recurso educativo más.<sup>11</sup> Podemos encontrar su origen a finales del primer cuarto del siglo XX en Francia, y su despliegue tiene lugar mediante asociaciones de interés público, de asociaciones de padres y madres, y un fuerte impulso de la escuela de padres y madres. Este modelo existe también en Bélgica y en el Canadá francófono. Es un modelo que parte del reconocimiento de **la necesidad que**

tiene cualquier familia de apoyo en la crianza y la educación de sus hijos y del compromiso por parte del Estado de proporcionarle este apoyo. Un modelo con clara vocación preventiva, al que todos están invitados, y al que cualquier familia puede tener acceso a partir del reconocimiento que tiene como institución educadora que quiere y puede hacerlo bien, y no a partir de la culpabilización o estigmatización de familia en conflicto. Parte de la afirmación de que el proceso de educar conlleva las dudas, las ansiedades o las inseguridades, y es en un espacio sereno y acogedor desde donde se puede reflexionar, compartir y aprender, y desde donde se podrán resolver estas situaciones.

Cabe destacar que en Cataluña también hay algunas experiencias singulares y fructuosas en esta línea, si bien minoritarias. Algunas de estas experiencias han sido impulsadas en el ámbito municipal, desde el campo de los servicios sociales<sup>12</sup> –espacio de juego, de encuentro, etc.– y otras desde la educación a la pequeña infancia<sup>13</sup> –espacio bebé, espacio familiar, patios abiertos, etc.–. Pero la dificultad se encuentra en que estas iniciativas han sido impulsadas, demasiadas veces, exclusivamente por profesionales, con un escaso reconocimiento político en el ámbito local y prácticamente nulo en el ámbito autonómico. Otra característica es que son servicios dirigidos sólo a familias con niños pequeños. No podemos dejar de lado que la educación es un proceso de larga duración, cargado de complejidades y de cambios, y que requiere de conocimientos, destreza y habilidades diferentes en cada etapa. Por eso, el apoyo ha de ser sensible a los distintos momentos vitales de las familias y a sus hijos. Y más en un momento de cambio, como es la adoles-

cencia. Los padres y madres se sienten muchas veces desorientados, y a menudo superados por estos cambios, sin saber cómo actuar ante la influencia del grupo de iguales del hijo o hija y de un entorno que ya no controlan.

## Nuevos servicios, nuevas propuestas

Es a partir de esta reflexión que en el año 2006 el Ayuntamiento de Manresa puso en marcha un nuevo modelo con el nombre de «Servei de Suport i Informació a les Famílies (SSIF)»<sup>14</sup>, basado en dos líneas de actuación.

La primera línea se dirige a la atención a las unidades familiares de convivencia con el objetivo de reforzar su papel educador, ofreciendo un servicio de información de libre acceso, con atención personalizada, y al mismo tiempo el impulso de programas formativos dirigidos a padres y madres. El acceso está abierto a todas aquellas personas que por iniciativa propia o mediante la orientación de otros profesionales o conocidos (maestros, trabajadores sociales,

9. Pacte per a l'Educació (2006). Generalitat de Catalunya.

10. Llei Catalana d'Educació 12/2009. Article 27.

11. Ecole des Parents et des Éducateurs. Lyon et Rhône, 2004.

12. La casa dels arbres. Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat.

13. [casainfants@castelldefels.es](mailto:casainfants@castelldefels.es)  
[espaisfamiliars@gtell.coop](mailto:espaisfamiliars@gtell.coop);  
[espaisfamiliarslallum@suara.coop](mailto:espaisfamiliarslallum@suara.coop).

14. Ajuntament de Manresa. SSIF. Servei de Suport i Informació a les Famílies. Gener de 2005.

## Educación y familias hoy

vecinos, amigos, etc.) se encuentran desorientados ante una determinada situación (un nuevo hijo, celos entre hermanos, adolescencia, problemas de salud o escolares, etc.) y necesitan que alguien les dé apoyo. Es a partir de una atención personalizada, de la atención por parte de un profesional experto en el ámbito de la atención social y educativa –trabajador social, psicólogo, pedagogo– como la familia puede recibir información u «orientación». **Se trata de facilitar un acompañamiento, por parte de un profesional imparcial, a las familias en el proceso de toma de decisiones y orientación en el desarrollo y maduración de sus hijos.** Es una intervención corta en el tiempo (máximo 4-5 sesiones) que sirve para reflexionar y facilitar pautas de resolución de la situación de conflicto o que preocupa. Muchas veces, este apoyo es suficiente para romper algunas dinámicas peligrosas en las que la familia se ve atrapada y que, con el tiempo, ya no serían fáciles de resolver sin una larga terapia. Se interviene para evitar muchas angustias innecesarias y ayudar a saber gestionar de forma saludable las dudas y preocupaciones.

Este hecho no exime de que en los casos en que la familia pide apoyo ante situaciones muy complejas y difíciles, conflictos graves, multifactoriales o cronificados en el tiempo, se tengan que derivar, forzosamente, a servicios especializados. A veces, ante el desconcierto educativo actual, algunas familias viven como un drama situaciones que tenemos que relativizar. O al contrario, viven con excesiva negligencia algunos comportamientos de sus hijos que suponen un grave riesgo para su maduración personal. Sin dejar de lado un hecho que cada vez se da más: situaciones en las que se alternan episodios de una intervención

muy intensiva por parte de los padres con otros episodios de dimisión de las funciones parentales por agotamiento.

Dentro de esta misma línea se incluyen la formación y el intercambio de experiencias familiares. La autoayuda y la solidaridad entre familias son un recurso de un valor incalculable. La formación también es necesaria e importante, si bien tiene que tener en consideración las propuestas formativas existentes por parte de AMPAS u otras instituciones y colectivos, dando como resultado un programa formativo consensuado, compartido y abierto a todo el mundo. Se trata de un trabajo en red, donde se optimicen recursos y se desarrollen sinergias en las cuales todo el mundo pueda conocer lo que organizan y hacen los demás. Se trata de compartir y no duplicar esfuerzos. Al mismo tiempo, a través de la atención personalizada, podemos conseguir que familias sin red social accedan a estas sesiones formativas o de intercambio.

La segunda línea se orienta a fomentar el asociacionismo educativo, mediante el establecimiento de vínculos estrechos con las asociaciones de padres y madres, el impulso de su participación dentro de la comunidad educativa y la mejora de su capacidad como actores educativos. Se trata de dar apoyo a su gestión interna, asesoramiento técnico y jurídico, intensificar la coordinación entre diferentes colectivos; en una palabra «empoderarlos». El asociacionismo tiene que disfrutar de herramientas y condiciones para que las familias puedan definir, mejorar y actuar en todo lo que afecta a la educación de sus hijos, empezando por reforzar su propio papel desde un punto de vista no tan sólo individual, sino también colecti-

vo. Para poderlo hacer, necesitamos ayudas valientes y decididas de apoyo a asociaciones de padres y madres, desde la proximidad, que les permitan profundizar en esta línea. En Cataluña se han dado pasos en esta dirección, pero sin la visión de servicio global del que estamos hablando.

La puesta en marcha de servicios de este tipo no tiene que suponer un coste excesivo. No requiere de una infraestructura excesiva ni de una plantilla de personal demasiado amplia, pero sí de personal muy bien preparado y cualificado. Si bien, desde mi punto de vista, tienen que ser liderados desde la educación –educación a lo largo de la vida y educación para la vida–, tienen que estar vinculados a otros servicios existentes, con un estrecho trabajo con los servicios sociales y otros servicios personales (cultura, deportes, salud), con quienes tienen que compartir objetivos y estrategia.

En cuanto a su ubicación, si bien tenemos que pensar en un espacio de atención y un mínimo de espacio para grupos y sala de espera, se pueden utilizar instalaciones ya existentes. Puede funcionar perfectamente en dependencias que quizás tan sólo se utilicen durante las mañanas y utilizar complementariamente aulas de centros cívicos, de escuelas, etc.

No es mi intención, sin embargo, profundizar ni explicar cómo organizar un servicio de este tipo o qué programas se pueden desarrollar. Claro está que, hoy por hoy, sin un apoyo jurídico, estos servicios se verán condicionados por las características y las circunstancias del lugar donde se desarrollen. No es la descripción de un servicio en concreto lo que me ha conducido a hacer pública mi reflexión, sino la

necesidad de cuestionar el escaso alcance de las políticas educativas familiares en nuestro país.

Queda claro que las políticas de apoyo a las familias pasan, necesariamente y como prioridad, por ayudar a conciliar la vida familiar y la vida laboral (permisos, cambios de horarios, reorganización del tiempo), y por profundizar en un estado del bienestar más fuerte que proporcione de manera universal servicios de atención a la primera infancia o apoyos económicos que garanticen las condiciones materiales necesarias para una buena crianza. Pero no podemos olvidar que, al mismo tiempo, necesitamos de una profunda reflexión sobre el papel de la familia y de cómo dar apoyo a su función básica, la educación. No nos podemos centrar sólo en las funciones de nutrir y tener cuidado de los niños sin evidenciar y reconocer el importante papel del educador.

Es desde este reconocimiento, el importante rol educativo de las familias, de donde nace la necesidad de proporcionar herramientas de apoyo a las familias en todo lo que posibilite un refuerzo de sus capacidades y de sus voluntades. Dar confianza a quien duda, facilitar espacios y tiempo de reflexión, y fortalecer los vínculos de solidaridad. Mediante el intercambio de la información compartida y la participación activa conseguiremos reducir las incertidumbres familiares y el malestar que algunos padres y madres viven. De esta forma también mejoraremos el bienestar colectivo y nuestro proyecto de futuro como comunidad.

## Educación y familias hoy

«Las teorías del cuidado parental o de la educación han cambiado de forma drástica a lo largo de la historia. Posiblemente ahora estemos exigiendo a los padres más que nunca.»

### Bibliografía

Ley Orgánica de Educación 2/2006, de 3 de mayo.

RAMONEDA MOLINS, JOSEP RAMON (2009). «Els media, la ciutat i l'educació. Entre l'hiperactivisme i la indiferència». *Educación y Vida Urbana*. Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Barcelona.

SAVATER, FERNANDO (1997). *El valor d'educar*. Columna Edicions, S.A., Barcelona, 2004.

BRULLET, CRISTINA; ROCA, CLARA (2008). *Malestares: infància, adolescència y famílies*. Ediciones Grao de IRIF, S.L. y CIMU (Institut d'Infància i Món Urbà), Barcelona.

ELZO, JAVIER; LAESPADA, MARIA TERESA; MARTÍNEZ, ANA. *Models educatius familiars a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill, Barcelona.

*Pacte Nacional per a l'Educació* (2006). Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació. Barcelona.

Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'Educació a Catalunya.

Ecole des Parents et des Éducateurs. Lyon et Rhône, 2004.

Diputació de Barcelona (2006). «Els espais familiars de petita infància (0-3 anys). *Document marc*», Diputació de Barcelona.

Ajuntament de Manresa. *SSIF. Servei de Suport i Informació a les Famílies*. Gener de 2005.

# Ruptura familiar, monoparentalidad y protección infantil: Una mirada desde los Servicios Sociales

Carmen Mesa Raya

## Resumen

Este artículo pretende profundizar en la construcción y diseño de los Servicios Sociales destinados a la protección de la Infancia. La transformación de la sociedad actual se evidencia, entre otros factores, a través de los cambios y la diversidad de las estructuras familiares. La monomarentalidad, tras una ruptura familiar, fenómeno dinámico y característico de la familia postmoderna actual, engloba a los niñ@s menores que viven en estas estructuras familiares. ¿Cómo está respondiendo el Sistema de Servicios Sociales a estas necesidades emergentes? ¿Existe correlación entre el diseño teórico y la implementación de prestaciones sociales en el marco de los Servicios Sociales actuales? ¿Hacia dónde deberían caminar para dar respuestas adecuadas?

## Palabras clave

Ruptura familiar, monoparentalidad, monomarentalidad, servicios sociales, protección infancia.

## Abstract

This article intends to be an in-depth analysis of the Social Services structure and design dedicated to childhood safety. The social changes actuality are seen, among other factors, through the diversity of family structures. The single parent, after a family break up, has become a dynamic and characteristic phenomenon of the current, postmodern family, including children and teenagers, who live in these family structures. How are Social Services responding to these newly created needs? Is there any relationship between the theoretical design and the execution of social services coverage within the current Social Services? In which direction should they go to give adequate coverage?

## Key words

Family break up, single parent family, single mother family, social services, childhood safety.

**Autora** Carmen Mesa Raya

Trabajadora social. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Sociología.  
Profesora Asociada en la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de Zaragoza.  
[cmesa@aragon.es](mailto:cmesa@aragon.es)

# Ruptura familiar, monoparentalidad y protección infantil: Una mirada desde los Servicios Sociales

## 1. Introducción: delimitación de conceptos

Todo acercamiento a las familias monoparentales exige un primer contacto con dos conceptos harto complejos. De una parte, el concepto de familia, entendido como una institución social con base biológica<sup>1</sup>, cambiante, dinámica y enmarcada en un contexto cultural y espacio/temporal concreto. De otra, la monoparentalidad, como categoría específica de la familia actual, sobre la que se ha debatido mucho en los últimos tiempos, y que presenta características y peculiaridades propias que le confieren una entidad diferenciada de las demás formas familiares actuales.

La familia española, en consonancia con los grandes y rápidos cambios sociales y demográficos<sup>2</sup>, que han experimentado las sociedades avanzadas, en el marco de un mundo globalizado<sup>3</sup>, se ha visto inmersa en transformaciones significativas que la han afectado no sólo en su estructura, sino también en los modos en los que debe cumplir con las funciones sociales que le son inherentes. Como realidad social, la familia despliega su acción en una doble dimensión. Como institución social, forma parte de la estructura social, y en interacción constate con el resto de las instituciones sociales, posibilita la organización social de una sociedad concreta. Como unidad social referencial para los individuos que la constituyen, es el marco prioritario en el que se construyen las identidades sociales. La familia sigue siendo considerada como el primer agente socializador o como expresa Martín Segalen *“La familia es la unidad primaria de identidad que proporciona el esquema conceptual básico para las concepciones colectivas de una sociedad”*.

La familia actual, postmoderna o postindustrial, según dónde se pretenda poner el acento ya que, aunque son dos conceptos que se utilizan indistintamente arrastran matices diferentes. “Postmoderna”, en distinción a la familia moderna, subraya lo distinto, no lo nuevo, recogiendo la esencia de la Postmodernidad. “Postindustrial” pone el acento en un momento posterior al proceso de industrialización, una de las tres revoluciones que han vivenciado todos los países avanzados.

Hechas estas matizaciones sobre los calificativos que acompañan al término familia en la actualidad, la familia se define, desde el vínculo de alianza, por la suma de dos proyectos de vida individuales en los que, desde el inicio, queda abierta la posibilidad de ruptura. En convivencia con el modelo familiar anterior, la familiar moderna o nuclear, caracterizada por la complementariedad de roles y la distribución desigual de los espacios público y privado, este modelo familiar en crecimiento, se fundamenta en la igualdad de género desde la diferencia.

En las relaciones paterno-filiales, se mantiene la obligatoriedad de los padres respecto a la atención y cuidados de los hijos (no debemos olvidar la herencia recibida desde el derecho romano en este tema). No obstante, a pesar de la acción normativa de este valor social, en este espacio relacional también se han producido transformaciones significativas. Del modelo autoritario en el desempeño de las funciones parentales, hemos caminado hacia modelos respetuosos con las necesidades de nuestros vástagos y a atenderlos y cuidarlos como sujetos de derechos propios, diferenciados de otros sectores de población. El significado “infancia” ha ido evolucionando

do, al igual que otras categorías sociales, paralelamente a la configuración y desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho. De ser considerados propiedad de los padres, sin identidad social propia, ha pasado a ser reconocida como una colectividad social distinta y distintiva. Con necesidades y derechos propios y específicos. Un reconocimiento social que hemos elevado a la categoría de norma jurídica.

En definitiva, la familia actual, sigue cumpliendo las mismas funciones de siempre, tanto para la organización social, como para los individuos que la integran. Lo que ha variado son sus estructuras<sup>4</sup>, las formas que la familia adopta, y los modelos relacionales de sus vínculos, tanto los de alianza como los de filiación. La necesidad de adaptación y adecuación a los cambios sociodemográficos y económicos, han favorecido estas variaciones, dando paso a una variada convivencia de estructuras familiares. De una familia mayoritariamente nuclear, hemos pasado a un mapa familiar configurado por la convivencia de diferentes formas familiares.

La familia monoparental, una de las categorías de la tipología actual de la familia, ha sido a su vez, objeto de un intenso debate relativo a su delimitación conceptual. En su afán por visualizar un fenómeno social complejo, necesitado de atención por parte de los poderes públicos, los expertos en la materia, han llegado a cierto consenso en la identificación de los elementos básicos que configuran su naturaleza. Este esfuerzo, queda muy bien reflejado en un proceso de investigación sobre el tema llevado a cabo en Castilla y León<sup>5</sup>. En él, se realiza un análisis comparativo sobre las definiciones existentes hasta el momento, llegando a concluir que, por familia monoparental se entiende:

*“todo núcleo familiar constituido por un hombre o una mujer viviendo al menos con uno o varios hijos menores de 18 años a su cargo o que, superando esa edad pero siendo menor de 26 años, presenten alguna circunstancia o algún tipo de minusvalía que haga que la relación de dependencia en sus aspectos instrumentales se mantenga”.*

Una lectura detenida, hace necesarias algunas precisiones relativas a la edad de los hijos dependientes, a la convivencia en un mismo hogar, con otras unidades familiares y, otras – más actuales – que han surgido al hilo de la posibilidad de las guardas y custodias compartidas.

Siguiendo las referencias bibliográficas y, partiendo de la base de que estas precisiones deben entenderse tomando como referencia nuestro contexto social, la edad de los hijos se alargaría, tal y como plantean algunos expertos en el tema<sup>6</sup> hasta, como mínimo, los 30 años y, en su caso, hasta su

- notas**
1. La definición del concepto de familia, desde su origen, ha estado inmersa en una intensa polémica. En su origen se debatió profundamente sobre su carácter natural o social. En la actualidad, ya nadie parece cuestionar que la familia es una institución social universal. Lo que se replantea constantemente es el carácter universal de su forma y la continuidad de sus funciones.
  2. Lo significativo de la familia española es que estos cambios han sido más rápidos, en menor tiempo y más profundos.
  3. Al menos económicamente. La globalización “social”, entendida como transferencia de derechos sociales e igualdad social, es todavía cuestionable.
  4. Estructura que sostiene, en tanto forma que adquiere, el Sistema Familiar.
  5. Ver artículo: “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”. Carmen Rodríguez Sumaza y Tomasa Luengo Rodríguez. Universidad de Valladolid.
  6. Flaquer es uno de los expertos que realiza esta observación.

## Ruptura familiar, monoparentalidad y protección infantil: Una mirada desde los Servicios Sociales

emancipación. Respecto a la segunda cuestión<sup>7</sup>, la convivencia con otros núcleos familiares en un mismo hogar, se admite la distinción entre familias monoparentales simples, que constituyen a su vez un hogar monoparental, y las familias monoparentales complejas, aquellas unidades familiares monoparentales que conviven y configuran un hogar familiar junto a otras unidades familiares, normalmente pertenecientes a su propia familia extensa. ¿Pero qué ocurre con aquellas unidades familiares que, tras una ruptura de pareja, comparten la guarda y custodia de sus descendientes menores? ¿Podemos hablar de familias monoparentales intermitentes o a tiempo parcial? Cuestión más difícil de responder es aquella que nos plantea si considerar familia monoparental a aquella en la que, estando encabezada por los dos adultos responsables, se produce una inhibición en el desempeño de sus funciones por parte de uno de ellos.

Estos interrogantes no pretenden encontrar una respuesta inmediata y unánime, sino invitar a la reflexión y evidenciar la complejidad de un mundo, el de la familia monoparental, que se mueve entre la necesidad de aglutinar el conjunto y la de evidenciar los matices y las diferencias de sus unidades.

Las denominadas rutas de entrada a la monoparentalidad, tal y como señalan la mayoría de los estudios sobre el tema<sup>8</sup>, son cuatro: la maternidad biológica, determinadas situaciones sociales específicas, la adopción (la más contemporánea y extensiva tanto a hombres como a mujeres solos) y la vinculada a la relación de pareja. Entre esta última, se encuentra la viudedad y, la que nos ocupa en estos momentos, la que surge como consecuencia de la ruptura de la pareja (nulidad,

divorcio o separación en sus diferentes modalidades).

En términos porcentuales, la monoparentalidad configurada tras una ruptura familiar supone el 50% de la monoparentalidad.

Junto a estas consideraciones sobre la familia monoparental, creo importante señalar, por la implicación del dato en el desarrollo de consideraciones posteriores, que esta categoría familiar, hace alusión a una estructura de composición familiar temporal. No se trata de una situación continuada y constante en el tiempo. Algunos estudios realizados en el Reino Unido han constatado que una proporción relevante de familias monoparentales cambia de estructura familiar en menos de cinco años<sup>9</sup>.

## 2. Características y Perfil de las Familias Monoparentales tras una ruptura familiar

Llegados a este punto, ¿Cuáles son las características específicas de las familias monoparentales fruto de una ruptura familiar?, ¿Existe un perfil que nos permita hacer consideraciones de conjunto? Hablar de características de las familias monoparentales tras una ruptura familiar, es válido sólo a efectos de análisis teórico. La evidencia empírica, la realidad social y el caso, quizás nos facilitarán las claves para un conocimiento exhaustivo.

No existe “un prototipo” de este tipo de familia –la monoparental–, ni de las circunstancias concretas asociadas a este

posible momento del ciclo familiar –su ruptura–. En su defecto, considero más adecuado identificar un conjunto de variables o factores que, en tanto afectan a todas las estructuras familiares, y son básicos para el adecuado desempeño de las funciones parentales, pueden incidir de un modo específico y diferenciado en la familia monoparental, que se constituye tras un proceso de ruptura.

En primer lugar, y no por casualidad, la situación económica es un factor decisivo a la hora de tomar una decisión tan complicada como es la ruptura de pareja, que conlleva una ruptura familiar ( la ruptura de una pareja con descendientes tiene efectos sobre “unos terceros”, que son los hijos). Más allá de la implicación del plano de los afectos, la independencia económica de los dos miembros de la pareja, generará un marco de igualdad en la decisión de la ruptura y en la evolución de las posteriores relaciones familiares. Por el contrario, la desigualdad supondrá un obstáculo difícil de sortear y la imposibilidad de uno de ellos, para avanzar libremente en el proyecto de vida deseado. En consecuencia, la obligatoriedad de mantener una convivencia forzada es campo de cultivo abonado para la manifestación de relaciones jerarquizadas y, en el peor de los casos, punto de partida de situaciones de violencia familiar.

A estas consideraciones cabría añadir, tal y como se plantea desde la Sociología de la Familia, que la elección del cónyuge, de la pareja, está en estrecha relación con la situación económica de procedencia de los adultos que la constituyen. De tal modo que ambos suelen proceder de entornos familiares económicamente similares. En definitiva, lo más habitual es que la situación laboral, los ingresos procedentes del

trabajo, sean la llave para el acceso a la autonomía económica de una familia monoparental constituida tras una ruptura de pareja. Las transferencias económicas procedentes de pensiones alimenticias, cuando la situación económica de la familia es precaria, suelen ser inseguras e inestables puesto que dependen de las condiciones del mercado laboral del momento, y de la voluntariedad de su emisor.

A estas alturas parece evidente que la inserción o reinserción laboral será el elemento clave para aquel adulto que encabeza una familia monoparental sin recursos económicos propios. La búsqueda, la ampliación o la mejora laboral que posibilite la autonomía económica de la familia monoparental estarán siempre presentes, desde el momento en el que se produzca la ruptura familiar, e inevitablemente, en todos aquellos supuestos en los que el adulto que la encabeza, no ejerza actividad laboral alguna. En la práctica, una verdadera carrera de fondo en la que se mezclan e intervienen factores individuales como la formación, la capacitación y la experiencia laboral, y por su supuesto, la coyuntura económico-laboral.

Pero la situación económica de una familia no sólo se mide por los ingresos que generan sus miembros adultos, también por los gastos corrientes para la adecuada atención a las necesidades básicas de todos sus componentes. Y entre ellos, en España en concreto, la vivienda ocupa un espacio importante.

**notas** 7. Diferenciar entre unidad familiar y hogar familiar es determinante para cualquier aproximación conceptual a la Familia.

8. Tipificación de las rutas de entrada a la monoparentalidad a partir del modelo de Iglesias de Ussel (1988).

9. Smith y Cheung, 1988.



monoparental encabezada por una figura adulta con recursos económicos propios y suficientes para atender la cobertura de las necesidades básicas propias y las de sus hijos. Que dispone de alternativas personales o familiares para conciliar la vida familiar y laboral y en la que, tras el periodo de crisis propio de la etapa de ruptura, las relaciones familiares se han reajustado adecuadamente. O al menos, no existen conflictos entre sus miembros susceptibles de una intervención profesional externa.

En el extremo opuesto, podemos encontrar a familias monoparentales que, tras la ruptura familiar, se encuentran sin recursos económicos, sin apoyos familiares y sociales, sin alternativas de conciliación para la inserción o reinserción laboral y con conflictos familiares que, a su vez, pueden derivar en situaciones de violencia familiar.

Lógicamente, entre un extremo y otro y, contando con la interacción de las variables antes señaladas, así como con su incidencia y dimensión, la casuística es infinita. No obstante, y en base a los estudios realizados en éste campo, los expertos han señalado las características básicas del perfil de familia monoparental tras la ruptura familiar. En su mayoría se trata de hogares encabezados por una mujer, de entre 25 y 45 años, que tiene a su cargo 1 ó 2 menores. En lo relativo a su situación social, la persona adulta responsable de la familia, la madre, tiene un nivel educativo bajo o medio y, o bien se encuentra excluida del mercado laboral y tiene serias dificultades para su acceso, o bien realiza trabajos en economía sumergida.

Se corrobora así, el fenómeno ya detectado de la feminización de la pobreza, pero se

amplía a una perspectiva familiar. Su enunciado pasa a referirse a familias monomarentales en riesgo o situación de exclusión social<sup>10</sup>, incluyendo bajo este epígrafe a la población infantil a la que afecta.

La pobreza infantil en las denominadas sociedades desarrolladas, empieza a adquirir entidad propia. Sus notas predominantes no son la falta de recursos para cubrir las necesidades básicas, como pueda ocurrir en países en vías de desarrollo. La pobreza infantil en nuestro Estado del Bienestar, está conectada con la falta de opciones y posibilidades. Con carencias o disfunciones psicológicas y sociales, y con situaciones de vulneración de derechos que pueden derivar en situaciones de desprotección infantil.

Lo particular o distintivo de estas familias monomarentales es su fragilidad. La presencia y persistencia de factores de vulnerabilidad social acumulados, las coloca en el espacio de la exclusión social con agravantes de cronicidad que dificultan su paso a una integración sociolaboral “normalizada”.

### 3. Las respuestas institucionales desde los Servicios Sociales

En el contexto español, ¿Cómo se instrumentalizan las respuestas de las políticas públicas en materia de Servicios Sociales a estas familias?

**notas** 10. Se entiende por exclusión social, aquella situación en la que, a carencias económicas (pobreza), se suman otros factores de vulnerabilidad social que impiden una adecuada integración social y laboral.

## Ruptura familiar, monoparentalidad y protección infantil: Una mirada desde los Servicios Sociales

Uno de los elementos definitorios del Sistema de Servicios Sociales es la atención a las necesidades sociales<sup>11</sup>. Tendremos pues que partir de la identificación de las necesidades sociales que presentan las familias monoparentales en riesgo o situación de exclusión social para pasar posteriormente a analizar las respuestas que arbitran los poderes públicos para atenderlas.

Para que estas familias puedan cumplir las funciones sociales que, como institución social tienen asignadas, deberán contar con prestaciones sociales que les permitan atender a lo menores que están bajo su responsabilidad, sin cruzar la línea de la desprotección infantil. Prestaciones económicas, Servicios de atención a la estructura familiar y Servicios de conciliación, son las tres líneas básicas de los Servicios Sociales que, articuladas adecuadamente ofrecen una vía para la acción de los poderes públicos en este ámbito de intervención.

El Sistema<sup>12</sup> Público de Servicios Sociales español, se construye desde la atribución de esta materia como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas ( Art. 148.1.20). Sin embargo, en la práctica, –la Asistencia Social, los Servicios Sociales o La Acción Social, en función del momento histórico desde el que nos ubiquemos–, tiene un carácter concurrente y compartido entre los tres niveles que configuran la organización administrativa de nuestro país (Central, Autonómico y Local). La Administración Central, en el desarrollo y consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho, ha ido legislando sobre materias o sectores específicos en los que intervienen los Servicios Sociales, como por ejemplo en el tema de Dependencia. Y a la par, a la Administración Local, bajo los principios de descen-

tralización y autogobierno que le reconoce el Art. 140 de nuestra Carta Magna, se le han ido atribuyendo competencias de gestión en esta materia.

Más allá de la compleja y, en ocasiones polémica distribución competencial en esta materia (basta recordar el recurso de inconstitucionalidad a la “ley de dependencia” interpuesto por el partido popular al considerar que esta Ley invade competencias autonómicas), la organización funcional de los Servicios Sociales en España se divide en dos niveles: Los Servicios Sociales Comunitarios, Generales o de Atención Primaria y los Servicios Sociales Especializados.

Para el tema que nos ocupa, la atención a las familias monoparentales en riesgo o situación de exclusión social desde los Servicios Sociales, se hace imprescindible revisar los instrumentos de planificación vigentes que nos pueden servir para entender el diseño de las políticas sociales de Servicios Sociales y que marcan las líneas estratégicas que orientan la intervención de los poderes públicos.

En el nivel comunitario o de atención primaria de los Servicios Sociales, encontramos el Plan Concertado para la Prestación Básica de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales<sup>13</sup>. Su catálogo, recoge cinco Prestaciones<sup>14</sup> que, gestionadas desde la Administración Local, dan respuestas a las necesidades sociales sobre las que se configura el Sistema.

Una de ellas, la Prestación Básica denominada, “Apoyo a la Unidad Familiar y Ayuda a Domicilio”<sup>15</sup> es el marco adecuado para que en todo el territorio español, y desde un contexto cercano al ciudadano, se ofrez-

can los servicios necesarios para atender las necesidades sociales de las familias.

Necesidades que podemos tipificar en tres categorías: las que tienen su origen en la estructura o composición de la familia, las derivadas del cuidado de menores y las que pueden surgir del modelo de relación paterno/materno filial.

En la primera, las derivadas de la estructura, se incluyen todas las demandas que emergen en los procesos previos y posteriores a la ruptura de la pareja, y que van desde orientaciones profesionalizadas específicas, hasta intervenciones mediadoras para la reformulación de los nuevos marcos relacionales. En la segunda categoría, la que trata de complementar a los adultos responsables de la familia en el cuidado de los menores, se engloban toda una serie de apoyos más o menos continuados en determinadas tareas que posibilitan la compatibilidad entre la búsqueda de empleo o el desarrollo de la actividad laboral, y la vida familiar. Y la tercera, la que cubre las necesidades de intervención profesional como consecuencia de carencias o dificultades en el proceso de reorganización de las relaciones intrafamiliares.

Para las necesidades familiares derivadas de su nueva estructura, se configuran los Servicios de Orientación y Mediación Familiar y Los puntos de Encuentro familiar. Para las necesidades que proceden del adecuado desempeño de las funciones y responsabilidades parentales, a la par que posibilitan la conciliación laboral el Servicio de Ayuda Domiciliaria, con prestaciones que pueden ir desde el desempeño de las tareas domésticas, hasta la sustitución en los cuidados a los menores a cargo. Y, para las necesidades que pueden surgir como consecuencia de los nuevos marcos relacionales, apoyos e intervenciones pro-

fesionales que van desde la adquisición de hábitos y habilidades educativas y relacionales, hasta tratamientos psicológicos específicos, individuales y /o familiares.

La cobertura de la necesidad de ingresos económicos, se realiza a través de las denominadas Rentas Mínimas de Inserción<sup>16</sup> que, normalmente se engloban dentro de otra de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales Generales o de Atención Primaria, la denominada Prestación Básica de Prevención e Inserción Social.

Continuando con el nivel de atención primaria de los Servicios Sociales, pero ya no de modo generalizado para todo el territorio, el actual Ministerio de Sanidad y Política Social ofrece la posibilidad de establecer convenios específicos con las Comuni-

**notas** 11. Necesidades Sociales específicas del Sistema de Servicios Sociales: necesidad de acceso a los recursos, necesidad de una convivencia adecuada, necesidad de integración social, necesidad de solidaridad social.

12. El enunciado de Sistema identifica el conjunto de elementos que interrelacionados lo componen: necesidades que atiende, recursos que despliega, disposiciones normativas que lo definen – Leyes y Planes-.

13. Convenio de colaboración técnica y económica entre los tres niveles de la Administración.

14. Las cinco Prestaciones Básicas son: Información y Orientación, Apoyo a la Unidad Familiar y Ayuda a Domicilio, Alojamiento Alternativo, Prevención e Inserción Social, Fomento a la Solidaridad: Cooperación Social.

15. Definida como una prestación básica de servicios sociales que presta una serie de atenciones y cuidados de carácter personal, psicosocial y educativo, doméstico y técnico, a familias y personas con dificultades para procurarse su bienestar físico, social y psicológico, proporcionándoles la posibilidad de continuar en su entorno natural.

16. Con diferentes denominaciones según la Comunidad Autónoma, consta de dos programas: uno económico con la finalidad de cubrir las necesidades básicas y otro de Inserción Sociolaboral en el que se pactan con "el destinatario" su itinerario individualizado de inserción.



Este Plan incluye un objetivo estratégico específico destinado a las familias que plantea la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza, cuidado y atención de los niños y las niñas, y paralelamente, facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar<sup>28</sup>. Cuando desarrolla las medidas concretas para su consecución, encontramos propuestas de servicios de atención a menores de 3 años, de orientación y mediación familiar, de puntos de encuentro y programas específicos para familias en situaciones especiales de vulnerabilidad<sup>29</sup>.

Tras esta concisa revisión de los planteamientos teóricos de las políticas públicas que orientan los Servicios Sociales en España, ¿qué ocurre en la práctica? ¿Qué obstáculos o limitaciones encontramos en los procesos de apoyo a las familias monoparentales en riesgo o situación de exclusión social?

En primer lugar, y siguiendo el orden anterior, en estos momentos es cuanto menos cuestionable, la existencia de un Sistema Público de Servicios Sociales en España, sobretudo si compartimos la idea de que para hablar de un verdadero sistema de protección social tenemos que partir del reconocimiento de derechos subjetivos. Sus estructuras comunitarias, los Servicios Sociales de Atención Primaria, o Generales, siguen en fase de desarrollo y presentan carencias importantes tanto a nivel de infraestructuras como de dotación de equipos profesionales<sup>30</sup>. Centrándonos específicamente en las prestaciones destinadas a la atención de las familias monoparentales en riesgo o situación de exclusión social, la Prestación Básica de Apoyo a la Unidad Familiar y Servicio de Ayuda Domiciliaria, está básicamente centrada

en la intervención educativa con menores en riesgo de desamparo y en el servicio de ayuda a domicilio para personas mayores y/o con discapacidades. Además, no podemos hablar de la existencia de servicios de orientación y mediación familiar ni de puntos de encuentro familiar generalizados, accesibles e integrados en las estruc-

17. Para ampliar información, entrar en la web del Ministerio de Sanidad y Política Social: [www.msps.es](http://www.msps.es)

18. Referencia que se encuentra en el Eje 9 del Plan Estratégico de Igualdad Oportunidades 2008-2011, denominado: "Atención a la Diversidad e Inclusión Social".

19. Ampliar información con la lectura de las actuaciones concretas que recoge el Plan Estratégico de Igualdad Oportunidades para el Eje 9.

20. Ver pág. 10 del Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España (2008-2011).

21. Ver pág. 22 del Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España (2008-2011).

22. Ver pág. 40 del Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España (2008-2011).

23. Ver pág. 41 del Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España (2008-2011).

24. Ver pág. 41 del Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España (2008-2011).

25. Aprobado en acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de junio de 2006.

26. En la página 18 se recoge una tasa del 21% en la cobertura de servicios para la atención a menores de 3 años, con significativas desigualdades dentro del territorio español. El Plan considera como objetivo alcanzar el 33% para el 2010.

27. Se refiere a porcentajes por debajo del umbral de la pobreza.

28. Para ampliar información, ver pág.27 del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia.

29. Para ampliar información, ver pág. 33-34 del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia.

30. La configuración de los Servicios Sociales en España se inicia en los -80. Al no existir un marco normativo común para todo el territorio su nivel de desarrollo presenta diferencias importantes de una Comunidad Autónoma a otra.

### Ruptura familiar, monoparentalidad y protección infantil: Una mirada desde los Servicios Sociales

turas comunitarias de los Servicios Sociales Generales. El planteamiento de un servicio de ayuda a domicilio que apoye a la estructura familiar monoparental en la atención y cuidado a los menores a su cargo, ha quedado reducido a un ideal que remite, más que a la realidad imperante, al entusiasmo por diseñar unos Servicios Sociales Universales destinados a toda la población. Son muy limitadas las experiencias concretas que respondan a los planteamientos iniciales de esta Prestación. A la par, los programas específicos para “familias monoparentales” se circunscriben a intervenciones educativas, sesgando así la compleja realidad de esta estructura familiar y limitando e identificando sus necesidades con supuestas carencias en los hábitos o habilidades educativas de sus responsables.

Igualmente, si analizamos las prestaciones económicas del Sistema, las denominadas rentas mínimas de inserción, siguen mayoritariamente supeditadas a la disponibilidad presupuestaria, sin reconocimiento de la necesidad social como derecho subjetivo y al arbitrio de la disponibilidad presupuestaria. Su cuantía oscila, siempre sin superar el IPREM mensual, y en función del número de miembros de la unidad familiar y de la aplicación de distintos correctores, entre los 300 y los 500 euros. Si tal y como planteaba anteriormente, los gastos derivados de la vivienda en nuestro país son elevados, no es difícil concluir que estas prestaciones no están cumpliendo la finalidad para la que fueron ideadas, sino que están complementando ingresos obtenidos a través de economía sumergida. Otra peculiar característica de estas prestaciones es que al calcular su cuantía, las partidas económicas derivadas de ayudas o

prestaciones para a la cobertura de las necesidades básicas de los hijos e hijas, son considerados como ingresos<sup>31</sup>, o se valoran como incompatibles.

La situación más llamativa es la de aquellas familias monoparentales cuyo adulto y cabeza de familia es mayor de 45 años y menor de 65, y que van “a la deriva” entre la Renta Activa de Inserción, como subsidio por desempleo y la Renta Mínima de Inserción de los Sistemas Autonómicos de Servicios Sociales.

Desde el nivel especializado, los Servicios Sociales de Protección a la Infancia, focalizan el grueso de su intervención en situaciones de maltrato infantil intrafamiliar.

La escasez de plazas de guarderías o escuelas infantiles públicas subvencionadas al 100% y la inexistencia de becas para cubrir los gastos de las privadas, no hace más que acrecentar la imposibilidad de acceso al empleo de las mujeres que encabezan estas unidades familiares.

Los servicios destinados a la población infantil en general, como ludotecas, centros de tiempo libre o centros de día específicos para este sector de la población son pocos y, en su mayoría, se encuentran ubicados en núcleos grandes de población.

Todas estas carencias se entrecruzan configurando un jeroglífico de difícil solución en la atención a las familias monoparentales en riesgo o situación de exclusión social.



## Ruptura familiar, monoparentalidad y protección infantil: Una mirada desde los Servicios Sociales

La Carta Europea de los Derechos del Niño<sup>33</sup> en su punto número 12 señala que los Estados deberán asegurar a los padres la oportuna asistencia en las responsabilidades que les compete, a través de los correspondientes organismos, servicios y facilidades sociales.

Finalmente, a nivel estatal, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor<sup>34</sup>, en el punto 1 de su artículo 11, relativo a los principios rectores de la acción administrativa, refiere que *“Se impulsarán políticas compensatorias, dirigidas a corregir las desigualdades sociales”*.

En definitiva, el marco jurídico que establece los derechos de la infancia en nuestro país parece tenerlo claro.

No parece que ocurra lo mismo con el diseño e implementación de las políticas de Servicios Sociales en esta área tan sensible de la intervención social.

### 5. A modo de conclusión

A modo de reflexión final, es evidente que el Sistema de Servicios Sociales en España, y los profesionales del Trabajo Social que en él ejercemos, tenemos pendiente un camino a recorrer.

Es tiempo de recuperar el enorme potencial de los Servicios Sociales en la atención e intervención familiar. Las denominadas leyes de Servicios Sociales de segunda generación están ampliando derechos y regulando las prestaciones del Sistema. Una oportunidad de oro para fortalecer su dimensión familiar y social y para expandir su acción más allá de la mera gestión de recursos.

Los derechos individuales de los ciudadanos no deben excluir su vertiente social. El lazo de “lo social”, la relación individuo, grupo/ familia y sociedad, está en la esencia del Trabajo Social y hacen de ella una profesión de enlace, avance y potenciadora de cambios hacia la integración y la cohesión social de los ciudadanos con su entorno.

Es incuestionable el enorme avance que, para el Sistema de Servicios Sociales, ha implicado la popularmente conocida como ley de la Dependencia. Independientemente de las dificultades en su aplicación, ha proporcionado el salto necesario desde la gratuidad a la garantía y reconocimiento de derechos subjetivos. No obstante, y teniendo en cuenta los condicionantes económicos actuales, el Sistema de Servicios Sociales corre el riesgo de quedar eclipsado por el esfuerzo que conlleva su desarrollo, perdiendo en el camino el todo por la parte.

Inevitablemente, los cambios familiares y sociales obligan a una reconstrucción del Estado de Bienestar y de sus Sistemas de Protección. El Estado de Bienestar incipiente, basado en el modelo familiar del varón sustentador ha quedado definitivamente obsoleto. La acción de los poderes públicos debe partir, si se quieren obtener respuestas efectivas, del nuevo modelo familiar basado en la igualdad de género y en la diversidad familiar. Debe reflexionar y revisar e identificar las necesidades de la/s familia/s en esta nueva sociedad. Y, dar un paso más para definir el espacio de cobertura propio de un Sistema de Protección, en evolución y consonancia con su tiempo.

La fragmentación, a distintos niveles, de los servicios sociales, no ayuda a esta tarea.

Los límites y limitaciones del Sistema no pueden ser, en mi opinión, el justificante de la inacción de una profesión dinámica, activa e identificada con la atención a las necesidades sociales.

Para iniciar el debate, se me ocurren, de entrada y en base al análisis realizado, cuatro aspectos sobre los que los Trabajadores Sociales, los Servicios Sociales, si hacemos una apuesta decidida por el Trabajo Social Familiar, debemos caminar:

1-Conseguir un lugar de complementariedad con los otros Sistemas de Protección: Es evidente que la complejidad de las relaciones sociales requiere de un espacio propio de intervención que sume con otras acciones públicas. La consideración de los Servicios Sociales como Sistema subsidiario de otros Sistemas de Protección, sólo es entendible desde una visión reduccionista de las necesidades sociales familiares.

2-Introducir la perspectiva familiar en el diseño, planificación y evaluación de sus prestaciones. Lo que implica un plus a la mirada individual y un reencontro con "lo social".

3- Considerar que Infancia y familia son las dos caras de una misma moneda. Los Servicios Especializados de Protección a la infancia deben ir más allá de las situaciones de maltrato, incluyendo la protección y la promoción de los derechos de este sector de la población. Y con ellos, la protección de la familia.

4- Contemplar la diversidad y especificidad de las distintas estructuras familiares así como su relación e incidencia con otros ámbitos de nuestra intervención.

Posiblemente, esto sirva para replantearnos la construcción de los Catálogos de Prestaciones del Sistema (Servicios y Prestaciones Económicas), para incluir en ellos como destinatarias a La/s familia/s y para reabrir un constructivo debate sobre el papel del profesional del Trabajo Social en la intervención familiar actual.

#### Bibliografía

FANTOVA, F. (2004). *Política Familiar e Intervención Familiar: una aproximación*. Revista de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 50. Madrid.

FLAQUER, L. (1999). *La estrella menguante del Padre*. Editorial Ariel. Barcelona.

FLAQUER, L. (2000). *Las políticas familiares desde una perspectiva comparada*. Fundación "La Caixa". Barcelona.

FLAQUER, L. (2006). *Monoparentalidad e Infancia*. Colección Estudios Sociales, nº 20. Obra Social de La Caixa.

PELEGRI, X. (2003). *La coartada familiar o la familia como pretexto en el sistema de servicios sociales de Cataluña*. Revista de Servicios Sociales y Política Social. 61.

PICONTÓ, T. (1996). *La protección a la infancia, aspectos sociales y jurídicos*. Ejido. Zaragoza.

33. Resolución A 3-0172/82 del Parlamento Europeo.

34. Enunciada como Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil.



# Políticas para la infancia en el siglo XXI: Desde la asistencia a la defensa un proceso en curso

José Vicente Pérez Cosín

## Resumen

Después de 20 años del reconocimiento de derechos en torno a la infancia, creemos necesario hacer un balance de los servicios y programas existentes en nuestro entorno europeo, con especial hincapié en nuestro país. Explorar las distintas dimensiones y comprobar el proceso en curso es nuestra finalidad. En la primera década del siglo XXI reconocemos que los cambios producidos apuntan hacia una mayor presencia de los procesos participativos en torno a la infancia y del ámbito local como eje de estas políticas innovadoras. La presencia mayoritaria de los trabajadores sociales en los ayuntamientos les convierte, una vez más, en los agentes de cambio que hacen posible los procesos de implantación de estas nuevas propuestas que tienen su raíz en la experiencia profesional y también en su base empírica fruto de investigaciones sociales desde el trabajo social.

## Palabras clave

Políticas de infancia, asistencia, prevención, defensa e innovación.

## Abstract

After 20 years of recognition of rights relating to children, we must take stock of existing services and programs in our European environment, with particular emphasis in our country. Explore the different dimensions and verify the current process is our goal. In the first decade of the twenty-first century we recognize that changes point to an increased presence of participatory processes around children and the local and innovative focus of these policies. The preponderance of social workers in municipalities make them, once again, in the change agents that enable the processes of implementation of these new proposals are rooted in professional experience and also their fruits of research evidence base social from social work.

## Key words

Policies for children, assistance, prevention, advocacy and innovation.

### Autor José Vicente Pérez Cosín

Trabajador social. Sociólogo. Profesor titular de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universitat de València. Investigador vinculado al área de Cohesión Social del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.  
[jvperez@uv.es](mailto:jvperez@uv.es)

# Políticas para la infancia en el siglo XXI<sup>1</sup>: Desde la asistencia a la defensa un proceso en curso

## Introducción

Desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño del 1989, por la Organización de Naciones Unidas, la situación de los niños y las niñas en el mundo, ha mejorado considerablemente, ya que el reconocimiento de los derechos de la infancia y adolescencia ha producido numerosas modificaciones legislativas y ha incrementado, sin duda, la sensibilidad social en favor de este colectivo tan vulnerable.

En España, fue la Ley 21/87 sobre modificación de ciertos artículos del Código Civil, la que marcó un proceso de cambio en la sociedad, los niños y las niñas no son propiedad de sus padres y el efecto legal de la protección puede terminar con la pérdida de la filiación biológica. El desarrollo legislativo estatal se completó con la Ley 1/1996 de protección jurídica del menor, desde entonces el avance ha sido amplio y aunque, como es lógico, el proceso de mejora sigue estando abierto. Podemos afirmar, que en general, las niñas y los niños gozan de un buen marco de protección desde un enfoque integral de la protección. No sólo para la infancia, sino también para la adolescencia.

El enfoque asistencial propio del sistema de protección jurídica del menor, que sigue las directrices y los términos del derecho, como el propio término de menor nos indica, limita la visión integral de la infancia como un colectivo social. El punto de inflexión del sistema de protección, es el del menor como sujeto sin capacidad de obrar, es decir, sin posibilidades de tomar decisiones sobre sus propios intereses hasta alcanzar la mayoría de edad a los 18 años o hasta su emancipación legal a los 16 años. Aún así podemos

encontrar en el desarrollo legislativo, un enfoque más solidario, orientado a satisfacer las necesidades de la infancia en los países menos desarrollados, dentro de las potenciales respuestas a las demandas formalizadas por las agencias mediadoras de adopción internacional.

## La realidad de la infancia en la sociedad del siglo XXI

Según la Organización Mundial de la Salud, la infancia es un periodo vital que va desde el nacimiento hasta los 14 años aproximadamente. Las matizaciones biológicas y culturales son importantes, y sobre todo nos ayudan a ubicar nuestra percepción del bienestar. En primer lugar gozar de buena salud, en términos generales, disponer de una educación formal adecuada y universal, y tener garantizados los derechos fundamentales a través de una mayor protección social, son los ejes principales del bienestar social de la infancia. Por desgracia esta cosmovisión no está presente en todos los países del mundo y sobre todo no es un hecho universal, ni una realidad para todos los niños y niñas menores de 14 años de nuestro planeta.

En España tenemos una infancia saludable, formada y progresivamente protegida, a pesar de los logros alcanzados, coexisten importantes retos que tenemos que afrontar para que ese bienestar conseguido en términos generales no se vea amenazado por los riesgos de la sociedad actual (hábitos alimenticios no saludables, de consumo y de ocio no adecuados, accidentes domésticos y/o de tráfico, uso inapropiado y excesivo de pantallas como televisión,

videojuegos e Internet, etc.). Los niños y las niñas son un colectivo caracterizado por una especial vulnerabilidad y en tanto que sujetos en desarrollo necesitan de terceros que les cuiden, asistan, eduquen y representen.

Como ciudadanos de derecho que son, los niños y las niñas requieren una adecuada protección jurídica y administrativa, de forma que se garantice la atención de sus necesidades, el pleno desarrollo de su personalidad y su integración social. Esta función protectora de los poderes públicos toma forma en casos de: desprotección, desamparo o maltrato infantil con el fin de prevenir y evitar situaciones de exclusión social en la infancia. Las competencias de protección residen en los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y para su desarrollo se ha consensuado una su estructura territorial más o menos homogénea.

El Sistema Público de Servicios Sociales incluye al sistema de atención social a la infancia apoyándose en la cooperación y colaboración técnica entre los profesionales que intervienen en los Sistemas del Bienestar. Los equipos de servicios sociales de los ayuntamientos se convierten la unidad básica y cuentan con los servicios especializados en atención a la familia e infancia. En definitiva, la búsqueda del bienestar de la infancia se ha asumido como una responsabilidad compartida.

En el sector de la infancia, el concepto que prevalece es el jurídico (menor) por encima del sociológico (infancia). He aquí que debemos abundar más en la descripción y descender en la escala jerárquica para comprender que servicios, programas y prestaciones existen, en estos momentos, para atender las necesidades de la infancia.

Los recursos sociales de atención a la infancia, son múltiples. Van desde servicios de atención 24 horas, que recoge las demandas, reclamaciones, quejas y denuncias de cualquier niño o niña, pero también de cualquier adolescente menor de 18 años. Pasando por centros de día de ámbito comunitario ubicados en los municipios para atender las necesidades de niños y niñas en riesgo o vulnerabilidad social, que continúan manteniendo sus vínculos sociales y familiares como medida preventiva que evite una medida de protección. También, en el ámbito de la prevención de abusos a la infancia están orientados servicios especializados de derivación al sistema de protección en caso de detección o confirmación de un abuso y asesoramiento a los profesionales sobre como intervenir en caso de un abuso sexual contra un niño o una niña.

El otro tipo de recursos asistenciales, están orientados a atender las necesidades de la infancia en situación de riesgo o desamparo<sup>2</sup>, que siempre requiere de una toma de medida de protección, en beneficio del bienestar del niño o la niña. Constando o no con la voluntad de sus padres. Los programas, más comunes, de atención a la infancia en situación de riesgo o desamparo son: el acogimiento residencial y el acogimiento familiar en sus distintas tipologías, además de otros procesos que pueden derivar en la adopción de

**notas** 1. El autor realizó un informe mucho más amplio sobre la infancia en 2009, por encargo de la ERI-POLBIENESTAR de la Universitat de València para un proyecto denominado "Nuevas ideas, nuevos retos" dirigido por el Dr. D. Jorge Garcés Ferrer.

2. Desamparo es un concepto jurídico que implica la pérdida de la guarda del menor por parte de los que ejercen su patria potestad, implica la aplicación de una medida cautelar de carácter administrativo, generalmente temporal, denominada tutela automática o tutela exlege.

## **Políticas para la infancia en el siglo XXI: Desde la asistencia a la defensa un proceso en curso**

los niños o las niñas. Como este ámbito de los programas de protección es sobradamente conocido entre los y las trabajadores sociales, no profundizaremos en ellos, para no sobredimensionar el desarrollo del presente artículo.

Asimismo queremos destacar que la iniciativa social, el llamado tercer sector, siempre ha movilizado a las entidades sin ánimo de lucro para paliar algunas de las carencias de los recursos públicos. Existe una red social de apoyo y colaboración en el sector de infancia que tradicionalmente ha desempeñado un protagonismo que les convierte en actores sociales de primer orden, tanto en la titularidad de recursos propios como en la gestión integral de recursos públicos, a través de convenios.

## **Políticas para la infancia en la primera década del siglo XXI**

Los hechos más relevantes a los que asistimos hoy día, apuntan hacia un cambio de modelos sobre las políticas públicas de atención a la infancia, tanto en el ámbito europeo como en España. Los cambios que se fundamentan en: el desarrollo legislativo para garantizar, promover y defender a la infancia. En las buenas prácticas y en el buen trato que desde la iniciativa social se ofrece a los gobiernos de diferentes países europeos. Y en la superación del antiguo marco asistencial por parte de las Administraciones Públicas, dando prioridad a la atención a los colectivos más vulnerables y excluidos.

Por otro lado, en el ámbito específico de población infantil, existe todavía poca

visibilidad estadística del colectivo y las políticas de infancia se hacen eco de esta circunstancia por su escaso peso electoral. Por este motivo las políticas públicas de atención a la infancia se dirigen al desarrollo de las siguientes líneas: mecanismos de coordinación, estrategia global de infancia y adolescencia, acceso igualitario a los servicios, campañas de sensibilización contra el abuso y la explotación sexual, procedimientos innovadores de detección, notificación y registro de maltrato infantil, en programas de prevención y erradicación de cualquier forma de violencia contra la infancia, y en el cuidado, atención e integración social de menores extranjeros no acompañados.

Una línea política innovadora, que requiere de un análisis especial, parte de la extensión de una cultura de participación existente en la sociedad actual, que se extiende a los temas relacionados con la infancia a través del movimiento asociativo, impulsando, así mismo, las condiciones para hacer efectiva la participación de los niños y niñas en la vida social, en todas sus dimensiones. La concepción del niño que incorporó la Convención del 1989, como sujeto de derechos, creativo y participativo, capaz de modificar y de influir en su entorno, está arraigándose, actualmente, en nuestra sociedad. El fundamento teórico de esta línea política lo encontramos en TONUCCI<sup>3</sup> (2001) como impulsor de un modelo de participación de los niños y las niñas en la gestión de las ciudades que habitan. En 1991 promovió y dirigió el proyecto "La ciudad de los niños" en el Ayuntamiento de la ciudad italiana de Fano y desde 1997 está a cargo de este proyecto. Desde 2001 es responsable científico del proyecto "Roma, la ciudad de los niños" del Ayuntamiento romano.

A continuación señalaremos un recorrido por las políticas sociales de atención a la infancia de diversos países europeos que tiene cierta relevancia en consonancia con las líneas descritas en este apartado.

## Características de las políticas innovadoras de atención a la infancia en Europa

Las principales líneas de actuación observadas tienden a introducir mecanismos de *governance*<sup>4</sup> en la elaboración y seguimiento de estas políticas, haciendo especial hincapié en mejorar tres aspectos: colaboración, participación y *accountability*<sup>5</sup>. Ha habido una sustancial revisión de su legislación.

En muchos países la reorganización del gobierno local y la desestructuración de otras áreas han tenido implicaciones importantes para los servicios de infancia, que ha supuesto poner el énfasis en estructuras y métodos de trabajo interdepartamentales que animarán la colaboración y el mayor entendimiento y cooperación entre los diferentes grupos profesionales y las familias. Asimismo, la participación es el eje para dar respuestas en los que programan las actuaciones, los proveedores de los servicios, los usuarios y los trabajadores sociales. Como estrategia para mejorar los derechos de los niños y las vías, y para involucrar a los niños, los jóvenes y sus padres o cuidadores en la elaboración y desarrollo de las políticas.

Y sobre todo, la introducción del concepto de la *accountability*, se buscan vías para que los servicios sean más capaces de ren-

dir cuentas ante los niños, los jóvenes y sus familias. Y se pretende garantizar los derechos ciudadanos a través de un proceso de participación y exigencia de responsabilidad.

Por otro lado se impulsa la elaboración de *'Children's Services Plans'*<sup>6</sup> para impulsar a las autoridades locales a mejorar la colaboración entre agencias gubernamentales, aportando una orientación hacia la intervención colectiva en los servicios de infancia. La clave está en la reorganización administrativa de este proceso. Siete de las nuevas autoridades en Escocia y dos en Gales han cambiado la tradicional estructura de gobierno, desarrollando estructuras conjuntas que combinan las áreas educativa, social, laboral, vivienda, servicios comunitarios y de ocio. A continuación ilustramos algunos ejemplos:

En Inglaterra, se ha creado una Secretaría de Estado para Niños y Familias (*Department for Children, Schools and Families*) integrando la visión educativa, social y sanitaria de la atención a la infancia. Esta estructura se encarga de la elaboración de un *'Children's Plan'* con el objetivo de ayudar a las autoridades sociales locales a trabajar en colaboración con los servicios de salud,

3. Francesco Tonucci, investigador del Instituto de Psicología del Consejo Nacional de Investigaciones (CNR) de Roma, ha dedicado su actividad profesional al estudio del pensamiento y del comportamiento infantil en el ámbito de la familia, la escuela y la ciudad. Y su obra de referencia para esta temática es: *La città dei bambini*, Roma-Bari, 2002, 7ª edición.

4. *Governance* (Gobernanza) es la situación en la que las decisiones políticas son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad.

5. *Accountability* (Responsabilidad) es la condición exigible por parte de los ciudadanos hacia las políticas sociales garantistas de los derechos ciudadanos.

6. Planes de servicios para niños.

## Políticas para la infancia en el siglo XXI: Desde la asistencia a la defensa un proceso en curso

educación y otros servicios comunitarios para conseguir los objetivos nacionales referidos a la infancia. En este sentido, desde abril de 2008, como resultado de la aplicación de esta nueva legislación “*Child-care Act*” (Ley de asistencia infantil) de 2006 las autoridades locales tienen nuevas competencias, como medida garante que asegure el cuidado de niños mientras los padres que trabajan y para mejorar los resultados educativos de los niños. Además de incluir programas para disminuir las diferencias entre los que tienen los niños con peores resultados y el resto. Se incluye también como estrategia prioritaria la garantía de acceso a toda la información que puedan necesitar los padres, respecto de sus hijos.

En Escocia, se ha desarrollado “*The Integrated Assessment Framework*” (sistema de evaluación integrada) para entender las complejas relaciones entre los factores que conforman en el mundo interior y exterior de los niños y la familia. Sobre todo de aquellos que pueden tener mayor impacto en los niños y como estrategia para proporcionar a los profesionales de la intervención socioeducativa un mapa conceptual útil en el proceso de diagnóstico sobre las necesidades sentidas del niño o la niña.

Para resumir, los objetivos que perseguían las políticas de infancia, en los años noventa, se centaban en actuaciones que recogieran los resultados en torno al binomio necesidades sentidas y recursos aplicados en el marco de los servicios de infancia. Sin embargo, en el siglo XXI, el compromiso de los gobiernos anglosajones por acabar con la pobreza infantil, enfrentar la exclusión y social y promocionar el bienestar de todos los niños para que puedan prosperar y tener la oportunidad de desarrollar su potencial como ciudadanos,

está orientado a reforzar el intereses de la política en los resultados educativos y inclusión social, hacia la búsqueda de la evidencia de lo que puede significar una diferencia positiva en la vida de la infancia vulnerable.

Las experiencias descritas en el Reino Unido carecen de replicas en España, todavía. Ninguna CC.AA. española, se ha atrevido a legislar creando una estructura integral que incorpore y coordine competencias de diferentes dimensiones que afectan a la infancia. Cada gobierno autónomo, se ha limitado a lanzar algunas imágenes públicas en forma de decreto o ley que hable de las nuevas directrices de coordinación en el ámbito de la infancia y la adolescencia, pero los desarrollos posteriores no se han convertido en estructuras administrativas integrales, como sucede en los países del norte de Europa.

## Características de las políticas innovadoras que garanticen derechos de la infancia

Otra línea de acción que apuntamos, está referida a la voluntad de preservar y garantizar los derechos de los niños. En este sentido, es común en Europa la creación de una institución específica, similar a una figura como la del Defensor del Niño.

En Noruega, en 1991 se estableció un Ministerio de la Infancia y Asuntos Familiares con la finalidad de coordinar y desarrollar la política con responsabilidad específica en un amplio espectro de servicios entre los que se incluían la asistencia

social a la infancia, servicios de guardería, acogimiento, manutención, programas juveniles y el *Children's Ombudsman* (Defensor del Niño). Las funciones de este Defensor del Menor abarcaban: desde recomendar al gobierno y a las autoridades locales cambios en la legislación y en sus políticas; investigar casos individuales; distribuir información y hasta hacer uso de los medios de comunicación para resaltar algunos temas y promover debates públicos al respecto. Tras unos años de experiencia, una comisión independiente recibió el encargo del gobierno y publicó un informe de evaluación de la institución Defensor del Niño. Entre sus resultados recomendó que debiera preocuparse menos por los casos individuales y centrarse más en las políticas y los principios que las sustentaban. En este sentido, el informe identificaba como la función principal para el Defensor del Niño, liderar y coordinar un proceso de intervención de carácter más integral sobre los temas relacionados con los niños y los adolescentes.

En Londres se estableció un comisionado específico para garantizar los derechos de los niños, *la Office of the Children's Rights Commissioner for London*. A esta oficina se le encargó dicha función sin dotar de autoridad a la figura del comisionado, de manera que la oficina tuvo que ganarse la capacidad de influir ante el gobierno a través de sus resultados. Su labor fue tan satisfactoria que en tres años se creó un *Children's Rights Commissioner* específico para cada una de las naciones del Reino Unido: Escocia, Gales e Irlanda del Norte, enfocadas a, por un lado, proteger y defender los derechos de los niños, y por otro a difundirlos y a promover la participación social de los niños. En este último aspecto juegan un papel muy importante las nuevas tecnologías y así lo reflejan las acciones de estos comisionados por ofrecer unas páginas

Web accesibles, atractivas para los niños y optimizadas para promover su creatividad.

En España existe la figura del Defensor del Menor aunque está poco desarrollada y en las CC.AA., que existe tienen una finalidad meramente representativa y consultiva, al estilo de las oficinas de quejas y reclamaciones ciudadanas, sin competencias reales de intervención y mucho menos, de coordinación de competencias repartidas por diferentes estructuras de gobierno. La función del Defensor del Menor con competencias para crear servicios de atención a la infancia de carácter integral está todavía por desarrollar. Algunas CC.AA. tienen más tradición que otras a la hora de contar con esta institución que represente la defensa de los derechos de la infancia. La mayoría incluso han evolucionado hacia la integración en una figura más amplia que atienda las quejas de todas y todos los ciudadanos. Por ejemplo: Síndics de Greuges de la Comunidad Valenciana<sup>7</sup>; el Ararteco en Euskadi; el Valedor de Pobo en Galicia; el Procurador del Común en Castilla y León, etc.

Únicamente hay tres CC.AA., que conscientes de esta línea de política de defensa de la infancia en Europa, han creado la figura política del defensor del menor, en la Comunidad del Madrid, Cataluña y Andalucía aunque sin abandonar el modelo de "escaparate" para elevar quejas y hacer estudios.

**notas** 7. Actualmente en la Comunidad Valenciana existe una Ley 12/2008 de los derechos de la infancia y la adolescencia que introduce la figura denominada "Comisionado del Menor - Pare d'Orfens" que se asemeja a la institución del defensor del menor, pero hasta la fecha no se le ha dotado de contenido en cuanto a como debe desarrollar de competencias. Ni sobre el contenido y la estructura de la Oficina del Comisionado del Menor en la Comunidad Valenciana.

**Políticas para la infancia en el siglo XXI:  
Desde la asistencia a la defensa  
un proceso en curso**

## **Propuestas en torno a futuras políticas de la infancia**

Después del análisis de las políticas sociales europeas desarrollado en los apartados precedentes, nos centramos en aquellas que han despertado mayor interés por su innovación y por su buena práctica. Asimismo procedemos con algunas iniciativas innovadoras en torno a la infancia en España. En este sentido, debemos posicionarnos ante esta panorámica e indudablemente exponemos argumentos cualitativos y por tanto subjetivos, que nos permitan inferir nuevas ideas que a la postre podrán ser implementadas o no como políticas innovadoras en nuestro ámbito territorial. Nosotros nos conformamos con ofrecerlas a las y los profesionales del trabajo social y por extensión también orientadas hacia aquellas personas que tienen responsabilidades de gobernanza sobre todo en el ámbito local.

Los servicios y programas que se ofrece en la actualidad al sector de la infancia, responden a los criterios clásicos<sup>8</sup> de los niveles de intervención social que emanan de las normas legales vigentes según los principios de universalidad, descentralización, equidad e igualdad. La asistencia debida a la infancia nace del principio de justicia que preside cualquier actuación pública en pro de la infancia, el supremo interés del niño o la niña. Por lo tanto los recursos existentes ofrecen solución a las distintas problemáticas que emergen de la realidad, configurando un sistema de protección social a la infancia.

Sin embargo, siguiendo los principios a los que hace mención la declaración universal

de los derechos de los niños y las niñas, encontramos un ámbito sin atender entre las entidades públicas competentes con responsabilidad de velar por el supremo interés del niño y la niña. Nos referimos al ámbito de la defensa de sus derechos, hasta ahora este ámbito se reservaba con exclusividad al Ministerio fiscal y sus fiscalías del menor, esta tradición viene de largo y es referencia en el marco legislativo español. Actualmente el marco normativo autonómico ha cambiado, y encontramos algunos ejemplos que incorporan esta dimensión de la defensa de los derechos de la infancia. Como ejemplo tenemos que apuntar la incorporación del título VII de la Ley 12/2008 sobre protección integral de la infancia y la adolescencia en la Comunidad Valenciana. Todo el título está referido precisamente a este ámbito de la defensa de los derechos y sus garantías, a través de una figura institucional independiente como es el Comisionado del Menor – Pare d’Orfens, que todavía está por desarrollar, en cuanto a estructura organiza y funcional (Oficina del Comisionado y sus delegaciones), y también en cuanto a su papel en la toma de decisiones en torno a las políticas sociales para la infancia, que debería coordinar.

En Andalucía encontramos una buena práctica en torno a la defensa de los niños, el Defensor del Menor. Esta figura institucional presenta unas características estándar respecto a lo recomendado desde la Unión Europea y la UNESCO. Tiene una estructura de órgano colegiado independiente auspiciado por el gobierno autónomo y su difusión está mediatizada por una página Web que está adaptada al formato infantil con un atractivo diseño interactivo y con las secciones que le atribuye la Ley 1/1998 del parlamento andaluz. Su presencia institucional es de largo recorri-

do, ya existe desde 1983, es decir, ha cumplido ya sus “bodas de plata” ante la ciudadanía infantil, ante la que tiene muy buena imagen social por su independencia y por ser a la vez el Defensor del Pueblo.

En la Comunidad de Madrid, desde otra visión política diferente, hemos recogido otra buena práctica para la defensa de los niños y las niñas y sus garantías, se trata del Defensor del Menor. No encontramos grandes diferencias en el diseño de esta figura institucional independiente, que por lo tanto cumple objetivamente con su misión. El Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid (Ley 5/1996) en defensa de los derechos de la Infancia mantiene una supervisión sobre todas las Administraciones Públicas dentro de su ámbito territorial e interviene en defensa de los derechos de los niños a instancia de parte o de oficio. El actual titular es el tercer defensor desde la creación de la figura, y su labor es destacada sobre todo por la gran visibilidad social que le confiere su presencia en los media. Su difusión a través de su propia Web está adaptada a las demandas de los niños y las niñas, e incorpora todas las exigencias que la realidad social le ha hecho llegar. Tiene una agenda detallada y pública de todos los actos en los que participa. Los informes anuales de la Oficina del Defensor del Menor son documentos de gran valor para comprobar el estado de las políticas públicas de atención a la Infancia en la Comunidad de Madrid.

Las propuestas que consideramos innovadoras y que podemos ofrecer como procesos de mejora de los servicios y prestaciones que se ofrecen en el sector de la infancia, se clasifican en tres dimensiones: la defensa, la asistencia y la prevención. Serán mayores en número las propuestas para la mejora del sistema de protección

(dimensión asistencial). Esta dimensión sale ganado en propuestas, cuestión totalmente razonable, vista la situación actual y a pesar de que el sistema de protección social dedica casi todos sus recursos a los servicios y programas asistenciales.

Comenzamos por las acciones o actuaciones preventivas, para continuar después con el Comisionado del Menor y por último desarrollaremos la dimensión asistencial actual.

## Propuestas que mejoran la dimensión preventiva

En este sentido, la dimensión preventiva de la intervención social en la infancia, nos deberá ofrecer un futuro con menos riesgos para nuestros niños y niñas. Además de permitirnos fomentar aquellas recomendaciones internacionales provenientes de prestigiosas organizaciones como la UNESCO<sup>9</sup>. Sobre todo incidiremos en las propuestas que promuevan la participación social de los niños y las niñas.

La primera condición para la toma de conciencia colectiva de la problemática social que implica a la infancia, sobre todo la que está en peor situación, en riesgo o

**notas** 8. Los criterios clásicos de actuación en la intervención social a la infancia, se centran en dar prioridad a las acciones que eviten la separación del niño/a de su entorno más próximo (familia, municipio, barrio, vecindad) y en las acciones que den prevalencia al supremo interés del niño/a frente a los intereses de los adultos sean padres o madres o guardadores. Y en dar prioridad a las acciones preventivas antes que las acciones de tipo asistencial. En resumen, los criterios metodológicos preferentes son: prevenir ante las situaciones de riesgo, evitar el internamiento y velar por el interés de los niños/as como valor supremo.

9. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

## Políticas para la infancia en el siglo XXI: Desde la asistencia a la defensa un proceso en curso

exclusión social, es la participación social. La promoción de la participación en el sector de la infancia es un elemento novedoso entre las iniciativas que hemos conocido como entidades orientadas hacia la promoción y defensa de la infancia y también en el ámbito de las políticas públicas.

Por lo tanto, la promoción de un acto conmemorativo de los derechos de la infancia, que debería hacerse en los municipios, para facilitar la participación efectiva de todos los niños y niñas en un día que debe ser importante para todos: niños, niñas, padres, madres, abuelos, abuelas, maestros y maestras, etc. La incorporación a nivel institucional del *"Día de la Infancia"*, puede convertirse en el primer paso para iniciar el desarrollo de esa política social preventiva que este sector tanto necesita. Esta idea, puede parecer poco relevante ya que la propia UNESCO la promueve y tiene reconocido el 20 de noviembre como día mundial de la infancia. Nosotros consideramos que nada es prescindible cuando debemos visibilizar y materializar un hecho tan relevante, máxime cuando tenemos en el mundo tantos problemas sociales, que especialmente, llegan a ser tan graves cuando afectan a niños y niñas. Hambre, miseria, pobreza extrema, epidemias, etc..., son algunos de los motivos por los que deberemos concienciarnos y conmemorar el día de la infancia, desde todos los municipios, máxima expresión del gobierno local y puerta de entrada para la ciudadanía.

Siguiendo con la idea central del fomento de la participación entre los niños y las niñas y teniendo como modelo la teoría que ha desarrollado TONUCCI (2001), consideramos que la sinergia generada entre ámbito local y participación, en torno a la prevención de los problemas

sociales que existen en la infancia es muy positiva. También proponemos la promoción de *"Ciudades con la Infancia"* como una estrategia de toma de conciencia y sensibilización social, que canalice las demandas sociales y promueva las iniciativas ciudadanas, en especial, de las entidades sociales del sector de la infancia para planificar las políticas sociales más idóneas ante las necesidades sociales detectadas. La posibilidad de coordinar una red de ciudades, posibilita a las autoridades un proceso de cooperación entre AA. PP. Al mismo tiempo que se visibiliza entre las CC. AA. Con una propuesta innovadora de carácter singular a nivel Estatal.

Sin abandonar el hilo argumental de la importancia que tiene el ámbito local en torno a las políticas preventivas, hemos comprobado que se hace necesario potenciar los *"Planes Integrales de atención a la Infancia"* como eje de la implicación de todos los profesionales de distintas AA. PP. Para poder desarrollar políticas preventivas evitando solapamientos y garantizando la eficiencia de los recursos sociales existentes, que suponen en muchas ocasiones parte importante de los presupuestos de varias estructuras administrativas, tanto en el nivel autonómico como en el nivel local, son necesarios estos planes integrales. Si todas las campañas de prevención dirigidas a la infancia tuvieran "un paraguas" que las cobijara y coordinara, serían mucho más eficaces en sus logros y más eficientes para los ciudadanos.

Para terminar con las propuestas que incorporamos en esta dimensión preventiva, queremos aportar la creación de un programa que potencie el uso de los recursos educativos a nivel local, sobre todo de la maximización de la eficiencia que de la ampliación de uso de los centros educati-

vos públicos y concertados nos puede aportar. Los centros educativos como recursos comunitarios que son, en nuestra opinión, están infrautilizados.

La propuesta del *"Programa Escuela Abierta"* nos orienta hacia una potencialidad de primer orden porque está basada en un análisis previo de la realidad local, teniendo datos empíricos que avalan la propuesta (BUENO ABAD y BELDA, 2005). Son muchas voces de las Asociaciones de Madres y Padres, Asociaciones de Vecinos y de los propios Ayuntamientos, los que reivindican este espacio público abierto al disfrute de los ciudadanos. Aprovechar este hecho social, puede potenciar la capacidad negociadora de las políticas sociales en torno a la infancia, incorporando a los convenios de las unidades de trabajo social la prevención comunitaria, a través del uso de los centros escolares como espacios de convivencia y ocio saludable, sería un éxito de amplia difusión y amplio consenso.

La capacidad de impacto que esta propuesta de abrir los centros escolares, fuera del horario escolar y en fines de semana, puede suponer un reconocimiento social de las familias más desfavorecidas y una mirada distinta de lo que implica el uso parcial de los recursos públicos. Las instalaciones que tanto nos cuestan a todos, no deben ser de uso limitado para una única estructura administrativa, sea educativa o social. La posibilidad de aunar sinergias en torno a la prevención de la problemática que la infancia tiene en nuestra sociedad, es un privilegio que debe encontrar respuesta positiva entre los ciudadanos que más necesidades sentidas tienen. Además, la competencia de los gobiernos autonómicos está en saber delegar las actuaciones en las corporaciones locales, contando que

son la cara que los ciudadanos conocen en la gestión pública y también los que tienen mayor información sobre las necesidades sentidas de los niños y las niñas de cada uno de sus territorios.

Después de este paquete de propuestas como elementos potenciadores de las políticas preventivas en el sector de la infancia, pasamos a describir las que hemos seleccionado para profundizar en la mejora de la dimensión asistencial del sector de la infancia.

### Propuestas que mejoran la dimensión asistencial

El contenido que la dimensión asistencial se incorpora al tronco común o columna vertebral de las políticas sociales de atención a la infancia, a través del llamado sistema de protección social de la infancia, que es sin duda el paquete más amplio de propuestas innovadoras ofertadas, por una razón obvia de prioridad y demanda social del sector (profesionales, usuarios y responsables políticos locales).

Las necesidades sociales surgen cada día y cambian a lo largo del tiempo, como hemos podido comprobar en nuestra carrera profesional. La evolución del sector de atención a la infancia ha sido muy importante en la última década, tanto en nuestro país como en el resto de países miembros de la UE, pero todavía queda mucho por hacer, y en este sentido hacemos nuestro aporte.

Las demandas asistenciales, a pesar de los cambios, siguen siendo muy importantes tanto en volumen como en responsabilidad (BUENO ABAD, PEREZ COSIN y

## Políticas para la infancia en el siglo XXI: Desde la asistencia a la defensa un proceso en curso

BELDA, 2008). Las políticas sociales asistenciales, en la infancia, implican una cuestión de responsabilidad añadida a las de cualquier otro sector. La tutela automática que se asume por parte de las autoridades competentes, le convierte en objeto de críticas y también de halagos por parte de otras AA. PP., especialmente de las corporaciones locales. En este sentido, debemos de ofrecer con frecuencia, la voz a los que padecen las demandas día a día y cara a cara. Posiblemente la mejor estrategia para que esta propuesta sea positiva para los gobiernos autonómicos, es promocionar *“las comisiones locales de atención a la infancia”* como espacio descentralizado de toma de acuerdos sobre propuestas de intervención social que afectan a la infancia en riesgo y/o en desamparo en su ámbito territorial.

La propuesta de las comisiones locales está pensada para que en cada uno de los municipios intermedios<sup>10</sup> exista una comisión, en los municipios pequeños<sup>11</sup> exista una comisión en el ámbito comarcal más próximo, y en los municipios grandes<sup>12</sup> las comisiones puedan estar descentralizadas por distritos urbanos. Esta propuesta tiende a desarrollar el principio de descentralización que emana de las leyes autonómicas de servicios sociales y acercar la toma de decisiones al entorno en donde se producen la gran mayoría de los procesos de intervención, contando con la implicación y la participación de todos los profesionales que trabajan en el sector de la infancia en un territorio determinado. A pesar de todo, las medidas aplicadas, en función de las demandas expresadas y tras un debate consensuado en el territorio de intervención, siempre corresponderá a la autoridad competente la decisión final, pero no tendrá la misma receptividad si se hace a espaldas de

quienes deben intervenir. Desde nuestra propuesta se hace contando con los acuerdos emanados de la comisión local de atención a la infancia. Aquí reside el potencial éxito de esta propuesta.

Otra de las propuestas que con más fuerza emerge de los discursos de los expertos consultados (UCEDA y PEREZ COSIN, 2009), está referida a la gran cantidad de resoluciones sobre acogimiento residencial, que se toman anualmente. Sobre todo si analizamos el coste la atención a niño o niña en un centro anualmente y lo comparamos con la posible medida alternativa de acogimiento profesional en familia. Nos referimos a la profesionalización del acogimiento en familia, para evitar el ingreso en centros y sobre todo evitar el proceso de institucionalización a los niños y niñas que por desgracia no han tenido la suerte de nacer en hogares con padres responsables o socialmente competentes.

A nadie se les escapa el estigma que supone el paso por una institución total, que es ni más ni menos lo que son los centros residenciales, por muy bien que trabajen los profesionales que en ellos ejercen sus funciones (que son la mayoría afortunadamente) y por interés que tengan en ofertar modelos de gestión cercanos a los niños y orientados al trato afectivo y cotidiano. Es difícil eludir los procesos de estigmatización en estas condiciones sociales de institucionalización, así lo han demostrado empíricamente, autores como GOFFMAN (1987) en sus investigaciones sociales. Y así lo reconocen los propios expertos que en ellos trabajan (NAVARRO, 2009).

En este sentido, la propuesta de crear un *“programa de acogedores-educadores profesionales”* supone un giro importante en el

desarrollo de las resoluciones de internamiento en centros, cuando tratamos de atender las necesidades de niños y niñas dentro del sistema de protección social. Contar con una política de promoción de profesionales competentes para atender a las niñas y niños dentro del sistema de protección, además de un elemento cualitativamente significativo es un elemento de eficiencia administrativa, porque conseguiríamos dar mejor servicio a los ciudadanos con menor coste.

Los acogedores-educadores deberían ser profesionales formados, especializados en el ámbito de atención a la infancia, en el sistema de protección social y en los sistemas de bienestar social. Habría que exigirles un proceso de formación universitaria básica, que partiera de un título en las áreas de conocimiento de las Ciencias sociales (trabajo social, educación social, sociología, psicología,... especialmente). Y una formación especializada del nivel de Master Oficial con especial referencia al sector de infancia y familia, aunque también debería incorporar contenidos sobre la adolescencia que cada vez más es un proceso evolutivo más difícil de definir en las circunstancias actuales de los niños y niñas. Según su propia biología, origen y contexto social, puede verse modificadas y para ser bien atendidos, los profesionales que trabajen con ellos deben estar preparados para acometer los posibles cambios.

La mayoría de acogedores-educadores profesionales deberían atender a los niños y las niñas en desamparo, es decir, cuya tutela automática ostente la autoridad competente para esa labor. Su función principal se iniciaría asumiendo la guarda legal de los niños y niñas con los que trabajara, y en este sentido su labor se asemejaría a la de un empleado público, aunque

su vinculación laboral no exista. El proceso de selección de los acogedores-educadores podría realizarse por un proceso de licitación pública, dirigido a entidades, empresas y autónomos, que deberían acreditar su competencia y formación específica. Además deberían avalar su experiencia en la atención a la infancia en situación de riesgo y desamparo, con informes, contratos laborales y alta como profesionales autónomos.

Otra de las propuestas que puede complementar los servicios actuales del sistema de protección social a la infancia, gira en torno al hecho de los procesos de tutela de niños y niñas menores de tres años. En este sentido, proponemos un *“programa de atención a niños y niñas de 0-3 años en desamparo”*. El mismo argumento esgrimido en párrafos anteriores, de evitación del proceso de institucionalización en centros, es quizá, más grave en este grupo de niños y niñas entre 0 y 3 años porque precisan de un tipo de atención muy personalizada además de un amplio contenido asistencial, por el grado de dependencia que tenemos los seres humanos en esta etapa de nuestra vida.

La posibilidad de contar con familias profesionales para atender a los niños y las niñas de cero a tres años en desamparo, es decir, sin contar con el acuerdo de sus familias de origen para su guarda. Nos garantiza una calidad de atención que los centros residenciales no pueden ofrecer, por dos motivos. La dependencia infantil en esta etapa de la vida y el vínculo afectivo que genera, no es posible en centros

- notas**
10. Entre 20 y 50 mil habitantes.
  11. Menos de 5 mil habitantes.
  12. Más de 50 mil habitantes.

## Políticas para la infancia en el siglo XXI: Desde la asistencia a la defensa un proceso en curso

donde los y las educadoras trabajan a turno y tiene funciones estandarizadas que no siempre se ajustan a las necesidades de atención de este tipo de niños y niñas tutelados. Y el segundo motivo, es la escasa adaptación de los centros residenciales para atender a niños y niñas que necesitan espacios reducidos, silenciosos y personalizados, que difícilmente podemos encontrar en nuestros centros, al menos actualmente.

La concurrencia de familias profesionales<sup>13</sup>, especialmente preparadas para tratar a estos niños y niñas, se justifica en la necesidad de garantizar la calidad de atención. Con esta propuesta no estamos desprestigiando la capacidad de algunas familias altruistas que de forma voluntaria se ofrecen a acoger cualquier necesidad especial de las nombradas. Pero no es suficiente, en ocasiones por falta de compromiso, por cansancio o por falta de formación. Cualquiera de las razones anteriores avala la idea propuesta por ser un garante de la calidad y los derechos de esta infancia con necesidades especiales.

Otra línea de actuación diferente, pero que debemos incorporar a las propuestas asistenciales en torno al sistema de protección a la infancia, tiene relación con el servicio de postadopción. Hoy día, este tipo de servicio se ofrece como un servicio de consulta y suele estar centralizado en entidades que responden a la política de gestiones externalizadas de las CC. AA. El riesgo que apreciamos y que avala nuestra propuesta, está basada en la evidencia de nuestra experiencia profesional al constatar que un número importante de niños y niñas, en su mayoría adolescentes, adoptados permanecen internados en centros de protección por problemas de convivencia familiar, siendo muy cautos en nuestra valoración. En resu-

men, los expertos así lo dicen y los datos ahí están (UCEDA y PEREZ COSIN, 2009).

La promoción de los servicios de postadopción pasa por la creación de un “programa descentralizado de postadopción”, con la finalidad de acercar a la realidad de las necesidades sentidas de las niñas y los niños adoptados en su entorno más cercano. Después de proceso legal y una vez obtenida la filiación adoptivo, suele iniciarse un proceso de adaptación mutua que tendrá mayor o menor duración en función de distintas variables, como: la edad de los niños y las niñas, la edad de los padres y las madres adoptivas, el origen cultural de ambos, la etnia y las llamadas necesidades especiales. En este orden, se suelen implementar unos informes de seguimiento que suelen ser objeto del servicio de postadopción, hasta ahora descentralizado y desconectado de esa realidad que mencionamos. La cadencia de los informes va desde los 6 meses hasta los tres años, según la exigencia de la entidad colaboradora con la adopción internacional y la institución de protección del país de origen de los niños y niñas.

Esta situación actual, lleva a esta desconexión existente entre los niños y niñas adoptadas, y los servicios de postadopción, que en la mayoría de ocasiones actúan a instancia de los padres adoptivos. Por lo tanto, la mejora de estos servicios y el incremento de su calidad de atención, pasa por un proceso de descentralización hacia las unidades de trabajo social. Por lo tanto, conocedores de las necesidades sentidas de los niños y niñas, incluidos los adoptados. La solución pasa por modificar las cláusulas del convenio de financiación entre las entidades prestadoras de estos servicios y los gobiernos autonómicos competentes en la materia.

Después de la descripción detallada de las propuestas que integran la dimensión asistencial propia del sistema de protección social, nos resta abordar las propuestas para la dimensión que orienta la defensa de los derechos de la infancia.

### Propuestas que mejoran la defensa de derechos

En esta tarea hemos contado con las buenas prácticas que nos ofrecen los modelos de las CC. AA de Andalucía y Madrid. Asimismo la figura de un Alto Comisionado, es a la vez que un privilegio una responsabilidad de alto nivel. Especialmente si se trata de la defensa y garantía de los derechos de la Infancia y Adolescencia. Por lo tanto, debe gozar de un prestigio que sea avalado por sus actuaciones y por sus resultados. Para poder iniciar una tarea de este calibre, se requiere. En primer lugar, la confianza del gobierno, es decir, debe haber un consenso elevado en torno a la designación del titular, por tradición acorde al contexto español y diríamos por extensión, europeo.

En segundo lugar, esta figura institucional debe dotarse de una estructura administrativa independiente, aunque no es necesario que sea propia. Dada la necesaria coordinación con las estructuras administrativas, podría ofrecerse un espacio común a otro órgano similar para ubicar la "*Oficina Central del Comisionado*". De esta forma se potencia la presencia de las estructuras de Bienestar Social, como estructuras integradoras. Asimismo, por extensión, debería de contar con un espacio propio en los distintos territorios de cada una de las provincias, por la misma razón y además para poder contar con la información necesaria

en la gestión de los expedientes que se generen en cada una de sus oficinas. El tercer elemento que consideramos imprescindible para el buen desarrollo de la figura es contar con un espacio Web propio y diferenciado al estilo de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. Así como con uso supervisado y vigilado para evitar distorsiones, y en otro orden abusos que puedan llevar a la comisión de algún delito.

Como modelo inicial, al menos, la Web institucional del Comisionado del Menor debe incorporar contenidos en las siguientes secciones: presentación del titular, calendario de actividades que se ofrecen, convocatorias de interés, publicaciones, legislación, órganos de participación, premios e informes científicos. Además en cuanto a la supervisión y vigilancia debería incorporar también tres secciones vinculadas con las tres dimensiones de la intervención social en las que debe tener presencia institucional, y por lo tanto ofrecer los dictámenes vinculados a cada una de sus actuaciones. Estas secciones serían de: actuaciones preventivas, actuaciones asistenciales y actuaciones de defensa de los derechos de los niños y las niñas.

### A modo de conclusión

La propia experiencia profesional nos ha guiado en las reflexiones y en el planteamiento de algunos argumentos. De igual forma, nuestra condición de investigador social, hace que el conocimiento no sea inferido, sino empírico, fruto de los procesos de investigación sobre la infancia con

**notas** 13. Una propuesta similar la podemos observar entre las políticas sociales de atención a la infancia de la Comisión Especial del Senado de España creada en abril de 2009. Y avalada por el ASEAF (Asociación Estatal de Acogimiento Familiar).

## Políticas para la infancia en el siglo XXI: Desde la asistencia a la defensa un proceso en curso

un bagaje de veinte años de experiencia y diez años como investigador principal, no sólo de nuestro contexto sino del ámbito europeo.

Las referencias a la cotidianidad de las políticas sociales del sector infancia, han sido fruto de la indagación y de la constatación que me han ofrecido los profesionales expertos de larga trayectoria profesional, alguno de ellos en puesto de relevancia actualmente. Asimismo, debo hacer mención a la colaboración estimable de algunos profesionales vinculados a las entidades no lucrativas con amplia implantación, no sólo en CC. AA. del Estado Español. Sino en otros países europeos y en otros países de América Latina. La visión más estratégica está mediada por la investigación de otras universidades españolas y europeas de primer orden.

Para terminar, quisiera hacer referencia también, de manera muy sucinta puesto que ya han sido descritas con más detenimiento en apartados anteriores, sobre el contenido de las propuestas. La lógica de los criterios metodológicos queda resumida en las tres dimensiones explicitadas: la prevención, la asistencia y la defensa de los derechos. También hemos buscado que las propuestas fueran realistas, que no supusieran grandes inversiones, nada fáciles en tiempos de crisis económica, como la actual.

Por último, quisiera dejar notar que la oportunidad de la innovación que algunas de las propuestas aportan a la gestión de las actuales directrices políticas, suponen un reto para poder devolver a la ciudadanía algunas de las respuestas que se están demandando desde el sector de la infancia desde hace algunos años. No sólo hemos buscado cumplir con las exigencias del imperativo legal. Sino que hemos querido

aportar respuestas en torno a la responsabilidad contraída con anterioridad, por parte de las políticas públicas, en un sector que por su condición de infancia (en este sentido menor de edad), quizá no ha tenido suficiente atractivo para facilitar una toma de decisiones que haga cambiar el rumbo de las mismas.

### Bibliografía

BUENO ABAD, J. R. y BELDA IBAÑEZ (DIR.) (2005). *Familias inmigrantes en la escuela. Discursos de los agentes educativos*. PUV. Valencia.

BUENO ABAD, J. R., PEREZ COSIN, J. V. y BELDA IBAÑEZ, J. F. ET AL. (2008). *Observaquart. Informe sobre la percepción social de los servicios socioculturales en el Ajuntament de Quart de Poblet*. PUV. Valencia.

COHEN, B. And HAGEN, U. (Ed) (1997): *Children's services: Shaping up for the millenium*. The Stationery Office. Edinburgh.

GOFFMAN, E. (1987). *Internados. Ensayos sobre al situación social de los enfermos mentales*. Amorrortu-Murguia. Madrid.

HALLET, C. And PROUT A. (Eds) (2003): *Hearing the voices of children. Social policy for a new century*. Routledge Falmer

HENDRICK, H. (ed) (2005): *Child welfare and social policy*. University of Bristol. Policy Press.

McAULEY, C.; PECORA, P. J. and ROSE, W (Ed) (2006): *Enhancing the Well-being of Children and Families through Effective Interventions*. London. Jessica Kingsley Publishers.

NAVARRO PEREZ, J. J. (2009). "Las estructuras del bienestar ante los desafíos de la delincuencia juvenil; determinantes desde un enfoque socio-jurídico", en *Servicios Sociales y Política Social*, 87, 51-71.

OBSERVATORIO DE LA INFANCIA (2008): "Estadística básica de medidas de protección a la infancia". Boletín nº 9. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Madrid.

STEVENSON, R.; BARRY, A. M. and JOHNSTONE, P. (2006): *Getting it Right for Every Child - Proposals for Action: Analysis of Consultation Responses*.

Hexagon Research and Consulting [On line: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/03/13105254/0>]

VLEMINCKX, K. And SMEEDING, T. M. (Ed) (2001): *Child Well-Being, child poverty and child policy in modern nations*. The policy press.

TONUCCI, F. (2001). *La ciudad de los niños*. Madrid.

[http://www.lacittadeibambini.org/spagnolo/progetto/citta\\_bambini\\_libri.htm](http://www.lacittadeibambini.org/spagnolo/progetto/citta_bambini_libri.htm)

UCEDA, F. X. y PEREZ COSIN, J. V. (2009). "¿es operativa la intervención pública ante los adolescentes en conflicto con la ley? Un análisis desde las trayectorias y los escenarios", en *Anduli*. Revista Andaluza de Ciencias Sociales, 8, pp. 77-95.



# El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

José Javier Navarro Pérez  
Manuel Puig i Agut

## Resumen

La educación emocional y afectiva no es un “*copio y pego*”, ni un compartimento estanco dentro del proceso educativo de un menor. Al contrario, esta faceta pedagógica está, junto a la educación en valores, unida de forma estrecha e indisoluble al transcurso natural de la vida cotidiana, hasta tal punto que resulta ineficaz abordarla artificialmente. Transformando las instituciones en grandes escuelas de humanidad, en las que la convivencia y el respeto al diferente se conjuguen como un mismo medio. El profesional de la educación –como principal recurso pedagógico– ha de ejercer el liderazgo suficiente para lucir el “*maillot*” de líder, trasladando los afectos y las emociones a otras dimensiones cotidianas.

## Palabras clave

Menores, protección de la infancia, exclusión social, procesos educativos, cotidianidad, Trabajo Social, instituciones sociales, afectividad, implicación, tutoría.

## Abstract

The emotional and affective education is not a “*copy and paste*”, not a watertight compartment in the educational process of a minor. On the contrary, this facet is pedagogical, with values education, closely united and indissoluble the natural course of daily life to such an extent that it is ineffective to address it artificially. Transforming our schools into large schools of humanity, in which the coexistence and respect for the different to be combined as a single medium. Professional education-as the main teaching resource, has to exercise leadership enough to wear the yellow *jersey*, moving the affections and emotions to other dimensions of everyday life.

## Key words

Children, child protection, social exclusion, educational processes, daily life, Social Work, Social Institutions, Affection, Involvement, Tutoring.

### **Autores** José Javier Navarro Pérez

Trabajador Social. Centro Educativo “Colonia San Vicente Ferrer”. Consellería de Justicia y AA.PP. Generalitat Valenciana. Profesor Asociado Departamento Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Valencia.

[J.Javier.Navarro@uv.es](mailto:J.Javier.Navarro@uv.es)

### **Manuel Puig i Agut**

Psicólogo. Maestro de Primaria. Director del Centro de Recepción de Menores “Monteolivete” de Valencia. Consellería Bienestar Social. Generalitat Valenciana.

[Mpuigagut@gmail.com](mailto:Mpuigagut@gmail.com)

# El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

## 1. Introducción

La preocupación por el correcto desarrollo emocional y afectivo de los menores no es tema nuevo. Tanto en la comunidad científica, como en el mundo de la educación, es comúnmente aceptado que la educación debe ser integral y abarcar todas las dimensiones de la personalidad, incluyendo los aspectos emocionales y afectivos.

Sin embargo, del dicho al hecho va un trecho, y la plasmación de tan bonitas ideas en la practica educativa está todavía en mantillas. Desgraciadamente, hace falta que se produzcan sucesos tan terribles como los que actualmente ocurren –acciones de extrema violencia protagonizadas por menores– para que la sociedad tome conciencia de esta carencia y se abra público debate sobre el asunto.

La sociedad sabe, cada vez con mayor evidencia, que algo muy serio está fallando en la educación de las nuevas generaciones. Gobiernos, medios de comunicación, especialistas y los ciudadanos en general opinan, discuten y se reparten acusaciones recíprocas, pero nadie acierta a implantar soluciones eficaces. Sin embargo, en nuestro trabajo educativo con menores, esta tarea es de máxima prioridad.

Como educadores veteranos, nuestra intención no es teorizar, sino comentarles algunas líneas básicas de actuación pedagógico-afectiva en la cotidianidad de la educación/reeducación de menores. Al fin y al cabo, el tiempo y el espacio en el que se produce el hecho educativo es siempre el hoy, el aquí y ahora, esa sucesión de momentos irrepetibles que configuran la cotidianidad de nuestro trabajo.

La educación emocional y afectiva no es un añadido “extra”, ni un compartimiento estanco dentro del proceso educativo de un menor. Muy al contrario, esta faceta pedagógica está, junto a la educación en valores, unida de forma estrecha e indisoluble al transcurso natural de la vida cotidiana, hasta tal punto que resulta ineficaz abordarla artificialmente a base de cursillos, talleres o terapias aisladas.

Sólo transformando nuestros centros en grandes escuelas de humanidad, en los que el transcurso cotidiano de la convivencia y la actividad esté impregnado de las condiciones y elementos educativos necesarios –todos ellos girando en torno a la figura central del educador, principal recurso y método pedagógico– será posible alcanzar el ansiado objetivo de una educación integral eficaz.

## 2. La afectividad y su educación

La educación forma parte de la estructura compleja del querer<sup>1</sup> que debe ser reorganizada totalmente. Y esa reorganización no se refiere al acto de enseñar, sino a la lucha en contra de los defectos. Por ejemplo, la enseñanza de disciplinas separadas y sin ninguna intercomunicación produce una fragmentación y una dispersión que nos impide ver cosas cada vez más importantes en el mundo. Surgen problemas centrales y fundamentales que permanecen completamente ignorados u olvidados, y que, sin embargo, son importantes para cualquier sociedad y cualquier cultura. En el fondo la educación es todo, y no puede obsequiarse a modo de pequeñas entregas como si de una colección de fascí-

culos se tratase. La educación es una ciencia del corazón, así que recogiendo algunas de las brillantes propuestas de Morin hemos de enseñar a dar y a recibir, enseñar a expresar, ensayar los afectos, motivar su expresión y garantizar su intercambio. Si hasta el lamento canaliza su expresión como no la va a necesitar la expresión de las emociones afectivas. En ello también se educa y se aprende.

Tras descubrir que los “*Cocientes Intelectuales*” apenas predicen un escaso 20% del éxito relativo en la vida de las personas,<sup>2</sup> muchos estudiosos de la psicología trataron de redefinir la inteligencia, desarrollando nuevos conceptos que podríamos resumir en la expresión “*vive la vida*”, en contraposición al mero “*conocimiento humano*”.

Para ello, los factores emocionales y afectivos, la forma de relacionarse el individuo consigo mismo y con los demás, eran decisivos. Conocer y comprender las emociones propias y ajenas, conducir los sentimientos de forma que mejore la calidad de vida y la adaptación a la realidad, pasaron a ocupar el centro de atención.

Redescubrieron, con investigaciones planeadas desde un lenguaje actualizado, que el éxito en la vida depende de factores como la resistencia a la frustración, el autocontrol, la espera en la consecución de beneficios, la empatía o la habilidad para mantener el equilibrio emocional y sobreponerse ante los golpes de la vida.

Para esta última competencia inventaron un nuevo nombre: la “*resiliencia*”<sup>3</sup>. Basta conocer un poco la historia de la educación para notar que muchas de estas novedades no son más que un “*remember*” de

las mejores virtudes y valores tradicionales como esfuerzo, sacrificio, constancia, comprensión, entrega o fortaleza de carácter en un entorno rodeado de dificultades, sobre el que poder reponerse y ajustarse a los cánones exigidos por el entorno social.

Parece que vivimos un momento de reconceptualización<sup>4</sup>, propio de aquél emergido de las entrañas de la América latina de los sesenta y que consiguió remover la conciencia a través de movilizaciones crítico-constructivas. Así, la resiliencia, este concepto caracterizado por un movimiento “*de vaivén*”<sup>5</sup>, cuanto menos impulsivo, reflexivo y dinámico requiere del compromiso por y para el cambio.

Un importante descubrimiento éste nuevo concepto es la relación entre pensamiento

1. La educación del sentimiento conforma uno de los principales ejes de proyección humana. El trabajo social como disciplina integradora de diferentes artes, se erige como principal referencia y desde aquí ha de partir todo proceso de construcción personal, que conlleva a la aceptación del diferente como parte del propio proceso. Morin, E. Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, 2001.

2. En este sentido Howard Gardner realiza con majestuosa sencillez una reflexión en torno a los estilos de vida en conexión con el conocimiento que ello ha de implicar para estar ajustado a la realidad que exigen determinadas formas de relación. Gardner, H. *Inteligencias Múltiples*. Paidós, Barcelona, 2003.

3. Forés, A.; Grané, J. *La Resiliencia. Crecer desde la Adversidad*. Barcelona: Plataforma Editorial. 2008.

4. Esta nueva construcción del término que colaboró en la evolución y el desarrollo del trabajo social y las disciplinas de proyección humana. En Ander-Egg, E. *Servicio Social para una Nueva Época*. Euroamérica, Madrid, 1972.

5. Nos referimos a vaivén, como corriente, como proceso de ida y vuelta caracterizado por la irregularidad en el movimiento, no solo dependiente de los propósitos de uno sino de aquellos ajenos que quedan vinculados y que ocasionalmente adquieren más fuerza que los particulares.

## El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

y emoción. Las emociones se nos imponen, pero es posible ejercer cierto control sobre ellas y, más aún, sobre las conductas que de ellas se deriven. En la raíz de cada sentimiento se encuentra el significado que cada persona atribuye a lo que le sucede, que es modificable.

La educación afectivo-emocional se basa en que, en cierta medida, podemos decidir cómo queremos sentirnos y qué hacer con esos sentimientos. No es tarea fácil, ni para el profesional educador, ni para el niño, pero es posible y necesaria. La educación es liberadora cuando nos conduce más allá del esquema "estímulo-respuesta". La educación es positiva cuando invita a la crítica y con ello facilita la reflexión.

La educación emocional consiste pues, en aprender a gobernar la razón sobre la pasión, el control sobre el impulso. Identificar principio y fin. No estamos lejos de aquellas sencillas recomendaciones con las que muchos fuimos educados: "*piensa antes de actuar*", "*atente a las consecuencias*", "*sé responsable*", "*cuenta hasta diez*", "*no te lo tomes tan a pecho*", "*prioriza las cosas y sus efectos*"... Se trata de aprender a concederse unos instantes para dar a las experiencias una significación ajustada que genere sentimientos positivos y conductas adecuadas.

Las emociones y sentimientos son decisivos para la socialización, el ajuste personal y la realización humana y, en consecuencia, no pueden obviarse en ningún sistema educativo. Resulta esperanzador que la educación afectivo-emocional haya reaparecido con renovada fuerza en muchos proyectos educativos dedicados a la infancia, una vez desnudados aquellos referentes "*dictatoriales*" *incendarios que perturba-*

*ban la evolución y dinamitaban su oposición al trabajo conjunto de las instituciones con los recursos del medio natural.*

Pero, no es oro todo lo que reluce. En las últimas décadas, dos extremos erróneos se han sucedido uno tras otro, como fichas de dominó, deformando lo que debería ser una correcta educación de la afectividad.

### 2.1 El modelo "sensiblero"

Con la implantación de los nuevos modelos atención al menor, que en los años 80 se crean en contestación contra los modelos tradicionales anteriores, calificados indiscriminadamente de obsoletos, represivos, asistencialistas, victimizadores y punitivos, se produjeron luces y sombras.

Junto a medidas bien pensadas, como la reducción de la ratio en las instituciones o la ubicación de estas en entornos socializados e integrados, se implantan sistemas difícilmente calificables de educativos, basados en la "*pedagogía del porfa*" y en un trato paternalista y *sentimentaloide* hacia los niños<sup>6</sup>. Ese peligroso juego del "*prohibido prohibir*" que no pone límites, que acaba por destruir el juego o de ese "*pagan justos por pecadores*" *cuyas decisiones salomónicas* siempre implicaron fracaso.

En este erróneo modelo, se impulsa la libre expresión de los sentimientos y emociones, añadiendo muchos discursitos y buenas palabras cuando los excesos proliferan, victimizaciones "*a gogó*", pero no se trabaja bien el aprendizaje por parte de los niños respecto de determinados mecanismos efectivos para gobernar la exteriorización de sus emociones de forma ajustada a los parámetros de socialización.

Como siempre sucede con el paternalismo –que en ocasiones se representa como disfraz de autoritarismo– los profesionales de la educación que así actúan reaccionan dando palos de ciego, se alejan de los niños, se refugian en despachos, responden con agresividad y demandan las mismas normas y recursos de control y contención que anteriormente rechazaron.

## 2.2 El modelo “taleguero”

El fracaso de los modelos “sensibleros” que, además de ineficaces, quebrantaron muchos centros por la proliferación de conductas indisciplinadas y violentas, originó un movimiento pendular hacia el otro extremo. Con la excusa de asegurar la protección jurídica que las leyes anteriores no garantizaban, surgió entre los colectivos más “progres” una paradójica demanda de una “ley penal del menor”. Una ley de responsabilidad, que posteriormente las autoridades del estado y los reglamentos han aprovechado para justificar su represión punitiva.

Pues bien, no solo consiguieron crearla, sino que actualmente se escucha un nuevo fervor popular para que se endurezca. Junto a estas demandas jurídicas, muchos centros comenzaron a implantar medidas de contención, levantando sus muros, colocando alambradas y contratando los servicios de vigilancia jurada, entre otras. Fueron adoptando, muchos de la mano de entidades privadas, un modelo carcelario que hoy día representa prácticamente la totalidad<sup>7</sup>.

Este fenómeno tampoco es ninguna novedad. Leamos un poco lo que en los años 30 escribía el psicólogo de la Casa del Salva-

dor de Amurrio –primer centro de reforma de España– P. Vicente Cabanes:

*“Visitaba yo un establecimiento correccional extranjero. Un modelo de organización. Grandiosos talleres, hermosas y bien cultivadas huertas... ...Pero una impresión desagradable no puedo olvidar. Nos acompañaba el director... ...En toda la larga visita, tres horas bien cumplidas, ni una palabra de aliento, ni una sonrisa en los rostros. Aquello no era un sitio de educación; aquello era una cárcel”.*

En líneas seguidas, Cabanes expone la absurda lucha entre las dos tendencias, que él llama escuelas: la libertaria y la autoritaria: represión

*Lucha sin razón de ser, porque quien serenamente examine el fin de la educación, no puede menos de tomar un término medio: ni rigidez, ni libertinaje; vida de familia.*

6. Utilizaremos el concepto en género masculino, porque la actividad profesional ha ido configurando nuestra intervención mayoritaria hacia este perfil; si bien, las experiencias afectivas con niños o niñas no suponen una dimensión diferenciada sobre la que además no deseamos polemizar.

7. Decimos que este modelo carcelario es predominante porque son escasos los recursos institucionales de las administraciones cuya orientación resocializadora continúe apoyándose en criterios para la proyección educativa de la infancia, apartando elementos de punición que condicionan las intervenciones. Pero lo peor de esto no solo es que estos nuevos formatos de atención a la infancia quedan aparcados para el baúl de la reeducación, sino que han sido exportados a otros territorios definidos como instituciones de protección del estado. El modelo del “segurata” no puede ni debe imponerse ante los criterios de educación, de lo contrario hablemos de represión, de castigo y de desprotección.

8. Cabanes Badenas, V. Observación Psicológica y Reeducación de Menores. Ediciones Surgam. Madrid, 1983.

## El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

Vida de familia. He aquí el centro del modelo que estamos exponiendo<sup>9</sup>. La educación afectivo-emocional se desarrolla en el día a día de un contexto natural. Sólo la organización pedagógica de lo cotidiano, con un estilo familiar<sup>10</sup>, es capaz de aproximarnos al deseado éxito en la atención educativa de estos menores que, por diversos motivos, suelen carecer de un entorno familiar adecuado.

No hay educación afectiva que valga sin vida comunitaria intensa, sin unos modelos adecuados, sin experiencias relacionales equilibradas y satisfactorias, sin un trato humano y cercano, sin sentirse acogido y aceptado como uno es, sin percibir la confianza del otro que entra en tu vida, comprende tus sentimientos y cree en ti, o sin la presencia de un principio de autoridad moral que dé seguridad.

### 3. La educación afectiva en la cotidianidad

Nuestra perspectiva está basada en lo cotidiano. No se trata de una escuela pedagógica, sino de un conjunto coherente de teoría y práctica educativa que la experiencia nos ha enseñado. La rica cotidianidad pedagógica de la atención al niño residente, igual que la vida diaria de una familia, no cabe en una parrilla de objetivos, un registro de habilidades, un método o unas actividades por muy seductoras que resulten.

Si algo caracteriza a este trabajo son los cambios. Cambian los menores, las políticas, las normas sociales, los textos legales, los profesionales, las ubicaciones, los contextos de acción... El máximo reto a que siempre enfrentamos es a la adaptación a

todos estos continuos cambios sin perder nuestra identidad.

Nuestra apuesta es la de que en las instituciones salga el sol cada día, aunque en el exterior caigan "chuzos de punta"; cada jornada ha de ser un reto, un proyecto educativo propio. Esto no obliga a una total improvisación, sino a disponer de una metodología flexible, arriesgada, con principios bien establecidos, capaz de afrontar cada paso y donde la participación de todos sea el principal elemento de desarrollo. Instituciones vivas, cuyas sombras de antaño sean borradas por la ilusión que se vive en su interior. Ello se produce a través del vínculo, en el que cada niño tenga una posibilidad de pertenencia a algo o a alguien, que sienta que hay un rincón de expresión y escucha y paulatinamente, al trote iremos organizando todos estos enredos que simultáneamente se transformarán en responsabilidades.

*"Llegará un día fatídico en que fallezca un educador compañero y espontáneamente en su sepelio comiencen a aparecer adultos que fueron niños y niñas, y que se hicieron hombres y mujeres en las instituciones",*

Un viejo dicho del trabajo social y la educación de calle pronuncia que las Instituciones "atontan" a los niños, los desnaturalizan, los extraen de su medio y los incluyen en otro ajeno al particular que acaba por estimularles en otras variables ajenas a sus deseos inmediatos<sup>11</sup>. Ello es lo que precisamente pretende evitar el modelo de la cotidianidad, el tatuaje de la infancia protegida por parte de los centros. Ese difícil punto común entre la libertad y la responsabilidad. Aquí la tarea afectiva será prioritaria, porque de lo contrario ¿de qué manera se puede cautivar la mirada de un niño si no es a través de la seducción?.

Lógicamente no solo de normas vive el hombre, y el niño tiene que aprender a disfrutar a pesar de los condicionantes que represente su proyección en la escena social.

Veamos las líneas básicas de nuestro modo de ilustrar lo cotidiano en los aspectos permanentes que la constituyen.

### 3.1 Ejes principales

- Creer en el niño, en su capacidad para aprender y para cambiar, sin etiquetar o predecir su futuro *-ningún caso por imposible o perdido-*.
- Creer en el profesional educador, en su capital importancia, en sus posibilidades de querer, en su arte de seducir, de compartir y de mejorar día a día.
- Creer en la educación como medio eficaz para la formación, transformación, socialización y desarrollo integral de la infancia.

### 3.2 Elementos básicos

#### a) La educación contextual.

Vaya por delante una definición sencilla y clara:

*“La educación contextual es el diseño pedagógico de lo cotidiano”.*

La educación contextual<sup>12</sup> se apoya en la hipótesis, confirmada por múltiples experiencias, incluida la nuestra, de que una adecuada planificación del entorno, el clima emocional, la estructura normativa, los horarios y las actividades, es decir los hábitos entre otros muchos elementos del

contexto, poseen un altísimo potencial educativo, mucho mayor que otros paradigmas ostentosos que incluso reflejan estructuras de carácter psicobiológicas ajustadas al aprendizaje, el pensamiento y la motivación.

La adquisición de actitudes de conducta, convivencia y trabajo, sólo se afianza cuando forman parte de lo habitual, de lo normal y corriente, del diario. Es decir, realizar la actividad de cepillarse los dientes después de comer y no cuestionarse el por qué, o determinados actos reflejos como el de estornudar y cubrirse la nariz con un pañuelo. La educación contextual al fin y al cabo ha de surgir como un acto cotidiano. La educación es inherente a uno mismo; como conducir, que cuando se adquiere el hábito mecaniza las acciones. En los ambientes naturales, como la familia, no se realizan talleres ni cursos para aprender reglas de conducta, ni para saber convivir, ni para corresponsabilizarse de las tareas domésticas, ni para aprender a querer, ni para asumir determinados valores.

**notas** 9. En este sentido la experiencia educativa de la Residencia – Granja Escuela Luis Amigó de Villar del Arzobispo, se erige como modelo pedagógico de referencia. La vida familiar de las instituciones intenta asemejarse a la de la familia nuclear, en la que cada miembro representa funciones, derechos y obligaciones ajustadas al rol que desempeña.

10. Ello se visualiza nítidamente en Arive Arlegui, J. Quiero ser feliz. Martin Impresores. Valencia, 2004.

11. Instituciones macro que implementaban las principales propuestas de principios de Siglo, reflejan esta línea de intervención basada en la proliferación de centros como base operativa de casi cualquier proceso educativo humano. Estas críticas se hacen manifiestas cuando el individuo no es capaz de naturalizar en su medio de referencia, las habilidades adquiridas durante el proceso de institucionalización. Puede analizarse en Duschatzky, S (Comp). Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad. Colección Tramas Sociales. Paidós, Buenos Aires, 2003.

12. Podemos analizar estas variables en Freire, P. La educación como práctica de la libertad. Madrid, Siglo XXI. 1989.

## El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

Estos aprendizajes se producen por ósmosis, por contagio, por mimetismo, por modelado, en la cotidianidad, que es, por naturaleza, vivencial, acompañada, no reglada, espontánea, y repleta de novedades e imprevistos. La vida diaria ordinaria es la gran escuela del ser, estar y actuar. Este esquema es especialmente aplicable a la educación afectiva y emocional, que rehuye toda artificialidad.

Para ello, todos los elementos del contexto están diseñados con un estilo lo más familiar posible. Los niños adquieren hábitos de limpieza, higiene y orden, y se acostumbran a relacionarse con respeto y a resolver sus conflictos, con normalidad y naturalidad, a lo largo de la jornada cotidiana, con la supervisión, instrucción y colaboración de los profesionales educadores que acompañan su proceso de desarrollo y modelo de imitación.

*“Se dará el caso que en un centro o institución de acogida, se destine un tiempo de la mañana del sábado a ordenar y clasificar los juguetes de la sala de juegos. Si el educador no colabora con los niños y muestra sus destrezas en tal actividad, estos nunca podrán imitar su modelo y dejará pasar la extraordinaria oportunidad de ser referencia para convertirse exclusivamente en soberano”.*

De esta forma, la institución se convierte en un gran taller de aprendizajes vitales. Cualquier momento es válido para aprender; *“desde lavarse las manos antes de comer a barrer las pipas que quedaron en el suelo, tras la peli que el viernes por la noche vimos todos juntos”.* Estos espacios, han de servir como importante ejemplo para el niño, a modo de imitación de su educador, y éste aprovechará estos maravillosos instantes para enseñar, estimular, corregir y suscitar

aprendizajes. Así organizado, es la institución misma, con sus estructuras, sus dinámicas, sus horarios, su clima afectivo, su estilo relacional y, sobre todo, con las personas que lo componen, el que educa.

### b) El profesional educador como recurso y método.

El verdadero factor que asegura el éxito de toda empresa educativa es el profesional educador en su relación con el niño. Los mejores métodos y programas acaban fracasando sin unos buenos educadores. De la misma forma, un programa mediocre, puede arrojar magníficos resultados en manos de educadores motivados, formados y avezados<sup>13</sup>.

Ningún método o recurso es capaz de llegar al interior del niño, ni de ayudarlo a reorientar sus emociones y afectos, sus conceptos sobre la realidad y su propia vida, como el referente educativo que tiene ante sí, con su presencia cercana, su empatía y su interés por su realidad, en definitiva, con su implicación patente.

Parafraseando las palabras del filósofo y educador canadiense Marshall McLuhan<sup>14</sup>, que acuñó la famosa frase “el medio es el mensaje”, estamos convencidos de que en educación ese medio es el educador. Por tanto el mensaje, aquello que de verdad llega al niño, es la propia persona de su educador. La personalidad se va a convertir en importante fuente de referencia y en devenir de su proceso. El impacto que el profesional educador cause en el niño va a condicionar la relación educativa<sup>15</sup>.

Siendo de tal envergadura la figura del educador, la mera formación académica es necesaria, pero no suficiente. El educador

especializado en infancia necesita poseer y desarrollar una serie de habilidades y cualidades humanas indispensables. Sin ellas, no sólo no educará bien, sino que él mismo no tardará mucho en sentirse decepcionado con su trabajo, provocando en sí mismo y en los demás estados de contradicción que estimularán su abandono.

Se trata de aspectos como “*carisma*” y “*vocación*”. Se podría prescindir de los vocablos pero nunca de su contenido. Llamémoslo motivación profunda, sensibilidad social, implicación personal... No puede educar quien no desarrolla sus inquietudes ante la educación y quien no se vincule afectivamente hacia el niño que tiene ante sí. Con el término “*carisma*”<sup>16</sup> sucede lo mismo: podemos cambiar la palabra, pero su contenido es, en educación, ineludible. El educador requiere un conjunto de cualidades, capacidades y habilidades, ahora llamadas competencias, sin las cuales jamás llegará al niño. Apenas logrará quedarse en la superficie y su trabajo será ineficaz e improductivo.

La educación es una relación humana, pero una relación de calidad, en la que todas las partes implicadas aprenden y se enriquecen mutuamente. La relación educador-menor, en suma, es el centro de gravedad de todo proceso educativo y como tal ello servirá de epicentro de todas las actividades en común.

Al respecto, es ilustrativo el estilo relacional del psiquiatra norteamericano William Glasser, que se plasma en su “*reality therapy*” o terapia de la realidad e ilustra la forma en que los profesionales educadores han de construir el clima de convivencia de las instituciones:

*“Muchas veces, los jóvenes profesionales están ansiosos por encontrar la “técnica” o “técnicas” adecuadas para la educación o reeducación de los menores. Pero olvidan que más allá de las técnicas, ellos mismos son modelos de comportamiento y de orientación hacia el mundo. Su propia persona es la “técnica” que andan buscando. Se impone, por tanto, saber cómo han de establecerse las bases para el trato de siempre, cómo han de responder ante las provocaciones, las quejas, etc. Y todo ello en los momentos y espacios de la vida cotidiana, no sólo en talleres de habilidades sociales u otras actividades especializadas”<sup>17</sup>.*

## notas

13. En este sentido podemos analizar la propuesta educativa de Don Bosco, analizada detenidamente por Cian. L. El Sistema Preventivo de Don Bosco y las líneas maestras de su estilo. Editorial CCS. Madrid. 1997.

14. McLuhan, M; Fiore, Q.; Angel, J. Medium is the Massage. An Inventory of Effects. Gingko press, 1967  
Se aborda esta relación de continuas sinergias en Tarín, M y Navarro, JJ. Adolescentes en Riesgo. Casos Prácticos y Estrategias de Intervención Socioeducativa. Editorial CCS. Madrid. 2006. Págs. 185-223.

15. El desarrollo de este concepto es imprescindible en la óptica filosófica pedagógica de la Congregación Religiosa de los Terciarios Capuchinos, cuyo ideario se basa en la atención socioeducativa a infancia marginada en sus más de 120 años de historia. Puede este precepto claramente observarse en Vives Aguilera, J.A. Identidad Amigoniana en Acción. Ediciones Funlam, Medellín. 2000

16. Puede verse en Garrido Genovés, V. Principios de Criminología. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

17. El educador competente conoce perfectamente que el niño no ha de ser ente meramente “pasivo” en su educación, sino al contrario ha de hacerle protagonista de su propio proceso para que se convierta en agente vivo de su educación, y esa será el verdadero método, la mimesis de su estilo de vida, la acción discreta y respetuosa del maestro que no “mata” la individualidad y personalidad del niño, sino que construye a partir de sus propias circunstancias. Más referencias en este sentido pueden encontrarse en Pastor Bonus nº 12. Número Extraordinario sobre Textos Pedagógicos Amigonianos, dedicado al P. Valentín María de Torrente (Valentín Jauzarás). Reedición Impresa de la Crónica de “Adolescens Surge” del año 1933. Sociedad Anónima de Fotocomposición, Madrid, 1993.

## El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

También son muy relevantes las palabras que Valentín Jauzarás, primer director de la "Colonia San Vicente Ferrer" de Burjassot (Valencia), escribió ya por los años veinte<sup>18</sup>:

*"No somos exclusivistas con ningún método, porque cualquier método será aceptable con tal de que haga intervenir continuamente y en relación mutua, al maestro y a sus discípulos. Muchísima más importancia tiene en la obra de la educación, según mis escasas luces, el factor maestro, que el método".*

Toda educación precisa que el profesional educador "conecte" emocionalmente con el educando. Ello le permite desarrollar en el niño sentimientos de seguridad y autoestima, acompañados de una relación de confianza, no sólo respecto a sí mismo como educador, sino también respecto al centro y a su oferta de proporcionarle ayuda personal eficaz. Así, el educador ha de estar "enchufado" a su tarea educativa, no a modo de control sino desde la operativa de supervisión y en contacto y atención directa con el medio.

Este lugar central que ocupa la figura del educador no es fácil de definir en un programa, porque es mucho más un talante que una técnica. El educador requiere de su propio estilo. Es importante la exclusividad en el aspecto educativo; es decir, provocar ser único para alguien. Se necesita emplear su creatividad y su sentido común para, en cada momento, encontrar el gesto, la palabra y la acción más adecuada. Necesita caminar con discernimiento en un justo equilibrio entre afecto y autoridad, entre la orden y el consejo, en ocasiones la voz y en otras en silencio en constante simbiosis en el trato con los niños.

Vamos ahora a trazar los elementos básicos que configuran el ser, el estar y el actuar del educador capaz de llevar a cabo con eficiencia nuestra "pedagogía de la cotidianidad":

- El modelado.

Para bien o para mal, el educador es siempre un modelo de persona ante el educando, es el medio y el mensaje educativo. Todos aprendimos nuestras actitudes iniciales ante el mundo y la vida a través de la emulación, contagiados por los comportamientos que hemos visto en las personas que hemos considerado valiosas.

El reforzamiento "vicario", aquello que en la conducta de los demás vemos que les resulta eficaz, tendemos a copiarlo e incorporarlo a nuestro propio repertorio conductual. Las consecuencias deseables que observamos que otros reciben por su conducta, nos impulsa a copiarla para obtener nosotros mismos idéntica recompensa.

El niño, por tanto, necesita convivir con personas portadoras de las actitudes y valores que necesita aprender para su socialización. No se exige, ni una perfección absoluta, ni una uniformidad de estilos de vida, ya que la diversidad en la educación es un repertorio más que enriquece la tarea cotidiana, pero sí necesita de algunas condiciones indispensables.

El educador ha de presentar una personalidad seductora y coherente del mundo y de la vida que sea capaz de responder con global eficacia a las exigencias básicas que nos constituyen como personas humanas, incluidas las afectivas. Los niños, como todo ser humano, necesitan ver en sus educadores modelos vivos, dinámicos y activos que les animen, orienten y ayuden a resolver sus necesidades vitales.

- La coherencia y la consistencia.

La coherencia alude a la coincidencia entre lo que se dice y lo que se hace. Esto no exige la impecabilidad del educador, ya que tal cosa no existe y en tal caso que ocurriese podría desvirtuar el margen de error que todos tenemos. El niño acepta bien que su educador yerre, puesto que así percibe que quien tiene delante no es un modelo inalcanzable, sino una persona como él, con aciertos y errores, pero necesita que refleje una línea general de vida íntegra y valiosa. El educador puede fallar, pero nunca devaluar la norma para justificar sus errores. Además de ello, es importante que el educador sepa disculparse, para que el niño aprenda que pedir perdón es una acción humana y común alejándose de estereotipos maniqueos en los que no existe término medio.

La consistencia hace referencia a mantener los criterios básicos de actuación a lo largo del tiempo, sin cambiarlos según los estados de humor. Es un hecho que los acontecimientos del día a día y nuestros estados de ánimo influyen en nuestra forma de tratar a los niños y en la mayor o menor intensidad con que aplicamos las normas. Hemos de reconocerlo y luchar contra ello, pues en ocasiones el trabajo con los más vulnerables condiciona el sentir de la persona humana.

Una cierta flexibilidad es necesaria, para ajustar nuestras actuaciones a la cambiante realidad de la Institución. Lo inaceptable son las variaciones extremas y frecuentes, que un día dejan pasar cualquier falta por alto y, al día siguiente, por el mismo hecho, hacen caer sobre un menor la ira personal y toda la artillería pesada del régimen sancionador. Estos modelos ambivalentes, son principales responsables de

“marear” a los niños. El educador ha de ser elástico pero nunca deberá estirar la goma más de lo que pueda dar de sí; ese difícil cálculo recae directamente sobre el autoconocimiento que se tenga de uno mismo.

Especial mención en este apartado merece la consistencia como equipo. Cada educador posee ideas, criterios, sentimientos y estilos propios. La diversidad es una riqueza. Sin embargo, el bien educativo de los menores exige que los educadores sean capaces de asumir unas bases mínimas de actuación compartidas. La competencia para el trabajo en equipo es imprescindible en educación. Si queremos imitar modelos de intervención familiar sanos, habremos de respetar la opinión diferente del compañero durante tal o cual intervención, delante y detrás, pues de lo contrario estableceremos alianzas peligrosas que posteriormente son difíciles de reconducir:

*“Puede generarse la situación que durante la comida, tras haber sido advertidos los niños en diferentes ocasiones del follón organizado, un profesional educador se ponga a gritar en medio del comedor y castigue desproporcionadamente. El compañero de turno que no está de acuerdo con tal medida habrá de resolver con el anterior de manera dialogada y a posteriori tal*

**notas** 18. El educador competente conoce perfectamente que el niño no ha de ser ente meramente “pasivo” en su educación, sino al contrario ha de hacerle protagonista de su propio proceso para que se convierta en agente vivo de su educación, y esa será el verdadero método, la mimesis de su estilo de vida, la acción discreta y respetuosa del maestro que no “mata” la individualidad y personalidad del niño, sino que construye a partir de sus propias circunstancias. Más referencias en este sentido pueden encontrarse en Pastor Bonus nº 12. Número Extraordinario sobre Textos Pedagógicos Amigonianos, dedicado al P. Valentín María de Torrente (Valentín Jauzarás). Reedición Impresa de la Crónica de “Adolescens Surge” del año 1933. Sociedad Anónima de Fotocomposición, Madrid, 1993.

## “El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad”

*situación, evitando entrar en polémicas y valoraciones con otros niños presentes durante el suceso”.*

- La presencia y cercanía emocional.

Podría existir una “*formación no presencial*”, pero no hay educación sin la presencia del educador. Es una cuestión de cantidad y de calidad. En los centros, la cantidad está asegurada, aunque no siempre, ya que el tiempo que comparten los educadores y los menores suele ser muy amplio, mucho mayor que en la mayor parte de las familias. El caballo de batalla está en la calidad. A veces, encontrar un momento para sentarse y hablar se convierte en principal objetivo de la semana, y debemos recordar que esto es lo más importante, encontrar espacios para la reflexión.

La filosofía y la práctica que caracteriza éste estilo educativo es la presencia continua y la cercanía emocional, la implicación real en la vida del niño, en sus alegrías, en sus momentos de sombras, en sus logros y en sus fracasos, en sus problemas concretos. El educador ha de acercarse al mundo afectivo y emotivo del niño para ir descubriendo sus dudas, sus titubeos, sus dificultades para extraer lo positivo de sí mismo para transformar su realidad. Es un proceso lento, costoso y a largo plazo que el mañana rescatará su recompensa.

Nuestra postura se distancia mucho de las lógicas cada vez más evidentes que se reproducen, del “*educador de despacho*” el cual operativiza a base de proyectos y estándares basados en la calidad el devenir de la infancia sin advertir lo más importante, el estar y el sentimiento. Si carecemos de “*feeling*”, nos estamos perdiendo algo en el camino y habrá que salirse a los márgenes a buscarlo.<sup>19</sup>

- El trato respetuoso.

No se puede esperar respeto por parte de aquel que no es respetado. A los niños desprotegidos no se les puede dar en las residencias lo mismo que ya han recibido en sus familias, en las escuelas o en la calle: desprecios, mofas, abusos, maltrato, insultos, humillaciones y desvalorizaciones. Deben sentirse tratados como personas, con la dignidad que ello supone.

Existen extremos de trato inaceptables, que hay que evitar:

- a) El código de barras.

Si, un conjunto de números que nos define a la perfección el tipo de producto que tenemos ante nuestros ojos. Muchas veces, el mal endémico de la infancia lo configuran los expedientes; esos códigos infranqueables que prácticamente a las primeras de cambio definen el transcurso y desarrollo vital. La primera impresión que nos llevamos al conocer a una persona influye en nuestra percepción global de la misma, incluso a través del tiempo. Este fenómeno es normal, pero en educación requiere un especial cuidado. La impresión que un niño nos causa en el momento del ingreso en la institución es importante, porque nos ofrece una inestimable información sobre la forma en la que se enfrenta a la nueva situación, las respuestas propias, su capacidad de observación y de ajuste, pero no podemos permitir que ello se convierta en factor determinante.

Los prejuicios y estereotipos, son distorsiones que nos conducen al fatídico etiquetaje del niño, que le priva de uno de sus derechos fundamentales y de la mejor sus potencialidades educativas: la posibilidad de cambio. Un buen educador siempre cree en los menores que le son confiados, se

entrega en sus posibilidades de aprender, rectificar y reordenar su vida. La experiencia nos dicta que un niño difícilmente desarrolla sus cualidades y rectifica sus errores si nadie cree que puede hacerlo.

A veces, los educadores veteranos se jactan de tener un “ojo clínico” que permite vislumbrar cómo es un muchacho apenas verlo. Muy bien. Pero jamás debemos permitir que estos “diagnósticos a bote pronto” se conviertan en etiquetas inmutables que acompañen al menor durante toda su estancia junto a nosotros. Es bueno reconocer que nos equivocamos, y lo es también hacérselo saber al niño cuando nos demuestra con su actitud que es responsable y se puede confiar en él. Hemos de estar siempre abiertos a la posibilidad humana de errar y a las infinitas potencialidades del niño.

Aún peor que un etiquetaje particular es el hecho, no pocas veces observado, de que un profesional trate de contagiar sus impresiones al resto del equipo, colgándole un sambenito colectivo que paraliza totalmente la intervención educativa. No solamente las características negativas, sino también las positivas provocan que en ocasiones dejemos de compartir espacios con el niño. Esta actitud, que muchas veces esconde una excusa ante el fracaso con un caso concreto, no es admisible en ninguna institución de menores. En ocasiones es necesario que sucedan hechos insólitos para que se le preste atención adecuada, pero cuando esto ocurra será importante no sobredimensionar el hecho para que no condiciones el proceso del niño.

*“Iván era un niño de diez años, de grandes ojos brillantes, mirada tierna y una voz sensible. Su padre ingresó en prisión dado que no pudo sobreponerse al abandono de su mujer y madre de sus hijos. El padre de Iván empezó a caer en los tentá-*

*culos de la droga y la delincuencia hasta que la respuesta punitiva del estado cayó con todo su peso sobre él. Iván llegó a la institución solo, ya que sus tíos acogieron a su hermana pequeña Alba. Iván era bondad pura y concentrada. Su mirada incandescente de no haber roto un plato fue contagiando con sus afectos al resto del equipo educativo. De repente al medio año de estar en la institución, empezó a desenmascarse otro Iván, del que nos habían llegado por otros niños algunas informaciones de sus fechorías y que por cualquier causa siempre acababa responsabilizándose otro niño. Una de las salidas de fin de semana al camping con sus tíos, supimos que Iván intentó asfixiar a su hermana dos años menor que él con una bolsa de plástico. En el momento in fraganti, el menor respondió recubierto de odio y sin emociones latentes ¿Por qué ella y no yo?. Éste hecho provocó por un lado, que parte del equipo le tildara de frío, psicopático y otro grupo de hecho gravísimo por lo que habíamos de tomar medidas de control exhaustivo sobre otros niños, planteando incluso el control total de la vida del niño por parejas educativas. El grupo de profesionales se posicionó en extremos difícilmente salvables que paulatinamente se fueron aproximando acotando las distancias con Iván. Este hecho se logró reflexionar con el niño y valorar esa ausencia de capacidad en la comunicación y en el*

## notas

19. A través de experiencias de la intervención podemos descubrir qué hay al otro lado, cuando de la búsqueda no se obtiene respuesta. Cuando se verifica la desproporción entre la capacidad de conceptualización de ciertos fenómenos y las escasas modificaciones transformadoras de esa realidad. La escuela, la esquina, la calle, la cárcel son algunos de los espacios para esos encuentros, y otras instituciones y otras formas de institución y otros modos de pensar e intervenir de los adultos que las sostienen, las habitan, las reproducen o y las transforman. En Frigerio, G; Diker, G (comp). Infancias y Adolescencias : Teorías y Experiencias en el Borde : cuando la educación discute la noción de destino. Fundación CEM, Buenos Aires, 2003

## El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

*modo de resolver sus problemas como una característica negativa que había de auto-regular. Al equipo educativo le sirvió como excelente práctica de autoconocimiento a los efectos de evitar cualquier prejuicio o valoración previa ante los casos y las circunstancias de los niños, porque cada caso es un mundo y cada mundo una dimensión diferente". (Hoy día Iván tiene 20 años, y recuerda aquel suceso como un hecho aislado, que le sirve para encender la alarma cuando le resulta complejo definir sus emociones)*

No hay ningún menor que sea un caso perdido. Muy deteriorada tiene que estar una persona psíquicamente para que no sea posible encontrar en ella un lado positivo, algún punto fuerte o sensible, algún resorte que tocar para ayudarlo. Quizá carezcamos de la competencia o los medios necesarios para hacerlos aflorar, pero eso es una limitación nuestra, no del niño.

### b) El "colegueo".

Consiste en tratar de congeniarse con los menores intentado ser uno más de ellos, adoptando su lenguaje, modo de vestir, estilo de vida... Además de ineficaz, esta forma de actuar es absolutamente ridícula y esperpéntica. Es el equivalente al padre de familia que pretende ser "amigo" de sus hijos, dejándolos huérfanos en vida. Un hijo necesita un padre y un educando un educador.

*"En una ocasión Vanessa, recién cumplidos los once años, durante una sesión de tutoría me contaba que los fines de semana se iba con su madre de fiesta, y que cuando a ella le entraba sueño su madre la mandaba al coche, para ella seguir flir-*

*teando con otros hombres. El caso, es que ello a Vanessa no le hacía mucha gracia, pues prefería quedarse en casa viendo la tele. Pregunté a Vanessa si le importaba que hablara este tema con su madre, ofreciéndome viabilidad para ello. Ángela, la madre de Vanessa, había sido madre soltera con a penas dieciséis años, y claro con veintisiete se encontraba en la flor de la vida. Ángela era de Vic, pero por motivos laborales se había mudado de ciudad careciendo de familia extensa que pudiera supervisar a su hija cuando ella no estaba en casa. Tenía a Vanessa ingresada en un centro de acogida pues había solicitado ayuda a los Servicios Sociales y estos le ofrecieron una institución de lunes a viernes para que Vanessa pudiera ir a la escuela y continuar con su formación. Durante la sesión tutorial, Ángela intentaba convencerme de que el tiempo que estaba perdiendo con su hija, pretendía recuperarlo a base de compartir espacios de ocio, socialización y explicaba su propia experiencia de vida trasladada a su hija. Para ella su hija no era tal, sino que la veía más como una hermana que siempre quiso tener, a la que contaba sus aventuras y desventuras, y sobre la que en ocasiones quería imponerse pero a la que le costaba poner normas porque quería educarla aprendiendo de sus errores. Es necesario que los padres se cuestionen que quieren de sus hijos; si presente o futuro, quizá ahí se encuentre el quid de la cuestión".*

El educador debe "saber estar en su sitio" y combinar su cercanía emocional con su autoridad. La relación educativa se produce entre personas iguales en dignidad y derechos, pero desiguales en funciones, responsabilidades y autoridad. El educador está con los niños pero no es uno más de ellos. Su ascendiente y liderazgo moral sobre el grupo es absolutamente esencial.

## c) La humillación y discriminación.

La necesaria cercanía afectiva hacia los menores no impide que se les exija el cumplimiento de unas normas básicas, ni que sean reprendidos o sancionados cuando es necesario. Lo que no es de recibo es caer en el extremo del trato despótico, vejatorio y/o discriminador. Estas formas están prohibidas y desterradas por ley penal y por imperativo pedagógico.

Cuando el educador corrige, debe hacerlo con autoridad y firmeza, pero siempre con respeto, haciendo valer su posición desde una perspectiva educativa, sin humillar ni agredir jamás al educando, ni de palabra ni de obra. Si es preciso contener alguna conducta violenta de un menor, debe hacerse sin perder el autocontrol, con actuaciones y fuerzas mesuradas y ajustadas a la regla de proporcionalidad que exige el derecho a la legítima defensa.

- La escucha activa.

No existe educación sin conocer a fondo al menor y sin establecer con él una comunicación fluida. Las pruebas psicotécnicas y las técnicas de observación, proporcionan valiosa información sobre la infancia, pero nada nos adentra más y mejor en el mundo interior de una criatura que la escucha activa. ¿Quién mejor que el propio menor, en una conversación espontánea y relajada, para abrirnos su interior?.

Sin una actitud de escucha que aliente al niño abrirnos poco a poco su corazón y sacar afuera sus pensamientos, sentimientos, inquietudes y anhelos, las demás técnicas resultan insuficientes<sup>20</sup>. El educador debe hablar con los menores, debe ofrecer orientaciones, consejos, indicaciones, órdenes... Pero es difícil que su palabra resulte precisa y ajustada si antes no escu-

cha al niño. Posteriormente habrá de discriminar aquellos elementos valiosos de otros intoxicados, para viabilizar acciones productivas que motiven nuevas informaciones y estados relativos al niño.

La escucha es mucho más que el hecho pasivo de oír. Para remarcar el verdadero sentido de la escucha se utiliza la expresión *"escucha activa"*. Este tipo de escucha supone una actitud de interés real hacia el interlocutor. No se escuchan sonidos o palabras: se escucha a la persona. Escuchar requiere salir de uno mismo para acudir en busca del mensaje y, sobre todo, del ser humano que lo emite.

Escuchar exige hacer consciente a nuestro interlocutor de que estamos atendiendo, captando y comprendiendo su mensaje, que nos interesa lo que quiere decirnos, que nos interesa él mismo. Para ello es preciso establecer un *"feed-back"*, un circuito cerrado en el que fluya la información y que únicamente trascenderá aquella en la que los usuarios se sientan *"conectados"*.

Aquél que no se siente escuchado, tiende a no hablar, se retrae y se encierra cada vez más en sí mismo. La autoestima empieza por aquí, por la capacidad que uno entiende que va dirigiendo hacia el otro: *"Si no soy importante para los demás, tampoco lo soy para mí"*. Si sus intentos de comunicarse no son reforzados, se extinguen. Realizar esta retroalimentación no es excesivamente complicado. Bastan pequeños mensajes de retorno, como mirar a los ojos, asentir con la cabeza, decirle *"sí"*, *"entiendo"*, *"ya"*, *"claro"*, *"comprendo"* y otras palabras semejantes,

**notas** 20 .Pueden observarse estos planteamientos en García Dieguez, N; Nogueroles Nogueroles, V. Infancia Maltratada: Manual de Intervención. Editorial EOS, Barcelona, 2007.

## El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

que no tienen contenido específico, pero que indican que se está atendiendo.

- La empatía.

Una definición genérica de la empatía podría ser:

*“Capacidad de ponerse en el lugar del otro, para comprender sus pensamientos y sus sentimientos, no desde nuestras propias posiciones, sino desde las del otro”<sup>21</sup>.*

Como otras habilidades que estamos explicando, no se trata de una cualidad innata, sino de una competencia que se aprende y se desarrolla. Todos los que trabajamos en atención directa a la infancia tenemos el deber de adquirir y mejorar nuestra capacidad empática. Sin ella, nuestro conocimiento del niño siempre sería superficial, porque quedaría referido a nosotros mismos, no al menor. Sin la empatía sólo veríamos nuestra propia imagen reflejada en el otro y ello no es una buena estrategia de diagnóstico ni de intervención.

Sin empatía, además, es imposible establecer relaciones afectivas de calidad y ganarnos la confianza, porque el menor, aunque percibiese nuestras buenas intenciones de ayudarlo, se daría cuenta de que andamos por las nubes y de que no nos enteramos de la auténtica identidad y profundidad de sus problemas. Se sentirá incomprendido y muy distanciado. Podrá llegar a creer en que actuamos de buena fe, pero nos tendrá por unos completos inútiles para prestarle ayuda. La cercanía como mencionábamos atrás, nos servirá de excelente estrategia para adentrarnos en el perimundo de los niños pero requeriremos de empatía suficiente para identificar el momento en que el niño baje la barrera y

no permita acceder a su terreno. Si identificamos adecuadamente esta señal, estaremos afianzando su confianza dado que habremos interpretado adecuadamente su proceso. Con ello, queremos decir que debemos respetar los tiempos y los tiempos.

Asimismo, es importante subrayar que la empatía no es sólo una cualidad que debe desarrollar el educador, sino también algo que debe enseñar a los menores. Los estudios psicológicos y la observación de los menores atendidos en instituciones<sup>22</sup>, de una forma consistente año tras año, que gran parte de los casos manifiestan una clara dureza afectiva que revela, entre otras cosas, un déficit de empatía.

Muchos de estos menores, que suelen haber sufrido serias carencias afectivas, han desarrollado poco la sensibilidad hacia los sentimientos ajenos. Esta es una de las principales causas de su frecuente comportamiento disocial: no perciben bien el mal que hacen y el malestar que ocasionan a otras personas. Por eso no se consideran culpables, sino que su postura tiende siempre al victimismo, la justificación de sus comportamientos o ala mala fe del otro. Actúan culpabilizando de todo a los demás o a su mala suerte, victimizándose como efecto dispersivo de ausencia en la asunción de compromisos.

*“Se dará el caso en que a un niño le expulsan del colegio porque haya insultado y amenazado a una profesora y éste se justifique diciendo que lo que la profesora buscaba era que le insultara para poder aprovechar este comportamiento y así justificar su expulsión”.*

Frente a estas carencias, la empatía constituye uno de los faros más importantes

que orientan la conducta de forma socializada, ya que tiende hacia una correcta y sensata consideración hacia las ideas y sentimientos de los demás. Comprender que sus actos producen bienestar o malestar a los demás y compartir sus sentimientos como si también fueran propios, alienta a los menores a procurar el bienestar ajeno. Es un primer paso hacia la madurez ética y moral y la construcción de valores personales.

- La participación.

Todo lo expuesto quedaría obsoleto en su aplicación concreta en la vida cotidiana de la institución, si los educadores se mantuviesen como meros espectadores o sólo como guías u organizadores de las actividades. Es lamentable ver, en alguna ocasión, a los menores trabajando y a algún educador poco digno de tal nombre sentado tan tranquilo, "mirando la obra" como si estuviese anticipadamente jubilado.

El educador no debe permanecer pasivo mientras los menores realizan sus actividades. Sabiéndose modelo para los jóvenes, siempre debe participar en lo que éstos hacen. Su actitud es doble: mientras organiza, dirige, observa, controla y evalúa las actividades, participa de modo activo en las mismas. Es observador-participante y conductor-participante, sin perder su estatus de autoridad.

*"Recuerdo una ocasión cuando estudiaba trabajo social en la universidad, que durante mi periodo de prácticas acudí a un centro de menores pues había quedado con el director para realizarle una entrevista. Al llegar al centro me atendió la conserje y me dijo que esperara en el jardín. Allí, in situ, estaba un señor con pantalón de vestir arremangado hasta la rodilla con una camiseta interior de tirantes y*

*zapatos mocasines negros rodeado de un montón de chavales en la aventura de intentar desmontar una hélice de la cortadora de césped para terminar la faena. Resultó que el hombre del pantalón arremangado era con el que había de entrevistarme".*

Uno de los conceptos que debemos transmitir a todos los menores acogidos es que el centro o la institución, igual que un hogar, es de todos. Deseamos que se sientan como en su casa, pero no en un hotel, no en la forma pasiva que se observa en tantas familias, sino adquiriendo conciencia de la necesidad de corresponsabilizarse de su cuidado, su imagen y su conservación. La implicación activa de los educadores, como parece lógico suponer, es en esto fundamental.

Qué distinto es que el educador diga al educando "¡haz esto!" a que le diga "¡hagamos esto!". Son dos estilos educativos radicalmente distintos. Ambas expresiones son imperativas y conllevan la autoridad del educador. Pero la primera lleva la connotación de una autoridad meramente formal, derivada del estatus profesional de superioridad. En cambio, la segunda es portadora de un principio de autoridad mucho más aceptable y eficaz: la autoridad moral.

La autoridad del educador, de esta forma, no procede ni de su estatus, ni de un mero encontronazo de fuerzas, sino del respeto e incluso la admiración que produce ante

21. Interesante situarse bajo el posicionamiento ajeno, ya que las circunstancias personales modifican las actuaciones individuales; en este sentido el enfoque cambia no solo el análisis reflexivo de la acción sino la asimilación de los sentimientos. En Goffman, E. La Presentación de la Persona en la Vida Cotidiana. Amorrortu, Buenos Aires, 2003.

22. Memoria 2008. Colonia San Vicente Ferrer. Consellería de Justicia y AA.PP. Generalitat Valenciana.

## El valor de la educación afectiva con niños en situación de vulnerabilidad acogidos en instituciones de protección: un modelo de trabajo social basado en la cotidianidad

el educando la figura del educador. El niño ya no obedece “porque sí”, sino que acoge con gusto las indicaciones de su referente, ya que ha percibido en él o ella una persona que vale la pena, que en verdad quiere y puede ayudarle, un adulto en quien confiar y de quien aprender.

- La desdramatización.

La vida cotidiana en un centro, repleto de niños diferentes con carencias materiales, afectivas y educativas, no es nada fácil. Los momentos de tensión y fricción se producen y los profesionales necesitan desplegar competencias para la resolución de conflictos, de forma que estas situaciones no se conviertan en altercados más serios. Una de esas habilidades es la capacidad de desdramatizar.

Las ciencias psicológicas, sociales y de la educación nos aportan muchas estrategias más o menos válidas para encauzar los comportamientos de los menores. Sin embargo, los manuales hablan poco o nada de la desdramatización de las situaciones, práctica muy natural y eficaz para desactivar infinidad de situaciones de conflicto.

No hablamos de una técnica, sino más bien de un estilo, de una forma de estar y hacer del educador. Desdramatizar las situaciones conflictivas no consiste en hacerse el gracioso, ni hacer chistes de todo ni ser mordaz, cáustico o satírico con los menores, ni de reírse o burlarse de nadie. El educador puede y debe saber reírse con el menor, pero jamás reírse de él. La diferencia de matiz es abismal.

*“Llegará el día que uno de los crios que tenemos acogidos, espere ansiosamente la visita de su madre y que esta, por cualquier causa no acuda a la cita prevista. El niño quedará*

*angustiado por este suceso, pero rápidamente la agudeza del trabajador social descubrirá esta situación, accediendo al parque donde se encuentran los niños, provocando con agudeza un previsto y controlado accidente en su bajada del tobogán. El hecho, provoca la carcajada general de los niños y del profesional, aprendiendo con ello a reírse saludablemente de sus propias experiencias y como medio para romper el impacto del drama”.*

De la misma forma, el profesional educador puede y debe fomentar que los niños se rían con él, pero jamás de él. El educador, en el ejercicio de la desdramatización y del empleo del sentido del humor, nunca debe perder la dignidad y la autoridad y convertirse en el hazmerreír de los menores. Si esto sucede, su acción educativa está perdida.

Se trata más bien de utilizar, en el momento y lugar oportunos, la salsa de una pizca de buen humor, que permita restar importancia a la supuesta gravedad de los posibles agravios que están sucediendo y positivizar la situación. Si, ante un conflicto, el educador consigue arrancar una sonrisa, el problema se extingue con inusitada rapidez.

Para finalizar, nos gustaría hacer una reflexión en torno a una “pedagogía” que, desafortunadamente, se está exigiendo desde las administraciones públicas e implantando, incluso desde los centros mal conceptualizados de protección. Nos referimos a la “pedagogía del control y la barrera”, un modelo basado en la seguridad que aleja al niño de la normalización educativa, y lo que es más grave naturaliza y normaliza estas actuaciones en contextos total y absolutamente desconcertantes. Nadie tiene en su casa un vigilante a turnos y si lo ha, es por cuestiones nunca vin-

culadas con la educación. Bastante sufren los niños cautivos en las prisiones que acompañan a sus madres presas los primeros años del ciclo vital como para que sigan encorsetados y cautivos de un estilo educativo que valora la importancia de la seguridad y el control frente a la naturalización de espacios y la posibilidad del conflicto con el profesional para desarrollar la relación educativa, los estadios emocionales y la dimensión de los afectos. Una receta de humanidad siempre es positiva para cualquier espacio en el que las relaciones configuren el eje vertebrador de toda actividad.

#### Bibliografía

ANDER-EGG, E. (1972) *Servicio Social para una Nueva Época*. Euroamérica, Madrid.

ARIVE ARLEGUI, J. (2004). *Quiero ser feliz*. Martín Impresores. Valencia.

CABANES BADENAS, V. (1983). *Observación Psicológica y Reeducción de Menores*. Ediciones Surgam. Madrid.

CIAN, L. (1997). *El Sistema Preventivo de Don Bosco y las líneas maestras de su estilo*. Editorial CCS. Madrid.

DUSCHAZTKY, S (2003). (Comp). *Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad*. Colección Tramas Sociales. Paidós, Buenos Aires.

FORÉS, A.; GRANÉ, J. (2008). *La Resiliencia. Crecer desde la Adversidad*. Plataforma Editorial. Barcelona.

FREIRE, P. (1989). *La Educación como Práctica de la Libertad*. Madrid, Siglo XXI.

FRIGERIO, G; DIKER, G. (2003). (Comp). *Infancias y Adolescencias : Teorías y Experiencias en el Borde: cuando la educación discute*

*la noción de destino*. Fundación CEM, Buenos Aires.

GARCIA, N; NOGUEROL, V. (2007). *Infancia Maltratada: Manual de Intervención*. Editorial EOS, Barcelona.

GARDNER, H. (2003). *Inteligencias Múltiples*. Paidós, Barcelona.

GARRIDO GENOVÉS, V. *Principios de Criminología*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

GOFFMAN, E. (2003). *La Presentación de la Persona en la Vida Cotidiana*. Amorrortu, Buenos Aires.

MARTÍN HERNÁNDEZ, J. (2009). *Protección de Menores: Una institución en crisis*. Pirámide.

MCLUHAN, M; FIORE, Q.; ANGEL, J. (1967). *Medium is the Massage. An Inventory of Effects*. Gingko Press.

MORIN, E. (2001). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá.

TARIN, M.; NAVARRO, J.J. (2006). *Adolescentes en Riesgo. Casos Prácticos y Estrategias de Intervención Socioeducativa*. Editorial CCS. Madrid.

VIVES AGUILELLA, J.A. *Identidad Amigoniana en Acción*. Ediciones Funlam, Medellín. 2000.

MEMORIA 2008. Centro Educativo Colonia San Vicente Ferrer. Consellería de Justicia y AA.PP. Generalitat Valenciana. Valencia.

Pastor Bonus nº 12. (1993). *Número Extraordinario sobre Textos Pedagógicos Amigonianos, dedicado al P. Valentín María de Torrente (Valentín Jauzarás)*. Reedición Impresa de la Crónica de "Adolescens Surge" del año 1933. Sociedad Anónima de Fotocomposición, Madrid.



# Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Boni Cantero Sevilla

## Resumen

El bienestar infantil es responsabilidad de toda la comunidad.

El bienestar infantil es la consecuencia del predominio de experiencias de buen trato que un niño o una niña recibe, y éste a su vez es el resultado de la disposición de unas competencias parentales que permitan a los adultos responsables responder adecuadamente a las necesidades de los niños y niñas y, además, de los recursos que la comunidad pone a su servicio para garantizar la satisfacción de las necesidades infantiles y el respeto de sus derechos, así como para apoyar y favorecer el desarrollo de las competencias parentales.

Desde esta premisa, el Ayuntamiento tiene un papel primordial en la mejora del bienestar infantil por su proximidad a la comunidad, por sus competencias y, por supuesto, por incumbencia.

## Palabras clave

Infancia y adolescencia, políticas locales, plan local, bienestar infantil, necesidades infantiles.

## Abstract

Child welfare is the responsibility of the whole community.

Child welfare is the consequence of good treatment experiences prevalence entertained by boys or girls; at the same time, this one is the result of the parental figures' competence, which helps responsible adults to care for child needs in an adequate way, in addition to the resources that community sets at their service in order to guarantee the child needs satisfaction and the respect for their rights, as soon as to foster and develop the parents abilities. Having into account this premise, The Town Council plays an essential role in the childhood welfare improvement because of its proximity to the community and, of course, because of its concern about this subject.

## Key words

Childhood and adolescence, corporation policies, corporation plan, child welfare, child needs.

**Autora** Boni Cantero Sevilla

Trabajadora social. Jefa del Servicio de Infancia y Familia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

[bcantero@vitoria-gasteiz.org](mailto:bcantero@vitoria-gasteiz.org)

# Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

## 1. Reflexiones previas

Este artículo pretende recoger fielmente la esencia del trabajo de todo un equipo de personas que trabajamos en el ámbito de la infancia y la familia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, sin embargo, también incorpora mi visión de esta realidad y lo matizan mis conocimientos y experiencias. Este artículo es el resultado de una fotografía fija actual (abril 2010) de nuestro trabajo, unas resumidas líneas que requerirían de una actualización continuada.

Las y los profesionales que desarrollamos nuestra labor en el ámbito psicosocial, que es el más complejo de todos, somos porosos a la presión social, nos modificamos con nuestro trabajo diario, con cada interacción, con cada "medición". Somos como la realidad social en la que estamos y en la que actuamos, una realidad que es ciega, sorda y muda a menos que se la interroge. En nuestro ámbito de trabajo no podemos esperar a que la realidad nos dicte la política o estrategia que articule nuestro quehacer, nos nutrimos de la investigación/formación, de la búsqueda y gestión del conocimiento... de una realidad en la que estamos inmersos y que se encuentra en continuo proceso de cambio.

Navegar en las organizaciones sociales es muy complejo y, en particular, lo es también en las administraciones públicas. En las relaciones e interacciones somos profesionales que incorporamos nuestros aprendizajes pero tenemos que tratar siempre de ampliar el repertorio de respuesta personal para no dar respuestas automatizadas, ser verdaderos agentes de cambio y, parte proactiva en el proceso de cambio desde la oportunidad que nos brinda el propio sistema.

Como punto de partida y, previo a presentar la política local de infancia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, conviene reflexionar sobre el panorama político reciente en esta materia:

- Las políticas de infancia han sido un campo poco frecuentado por la intervención política, muy fragmentado y poco debatido para dar respuesta a las necesidades de la infancia y de sus familias.
- En las políticas familiares, las políticas de apoyo a la infancia son muy recientes y, todavía existe un vacío de conocimientos e información (salvo informes o investigaciones puntuales), sobre los modelos de bienestar de otros países y, el papel de las administraciones locales en este ámbito.
- Es necesario impulsar un profundo debate participado entre las personas y entidades implicadas con la Administración local, las Asociaciones, los niños y niñas y sus familias.
- Parece que se tiende a valorar cada vez más las políticas locales por ser más próximas a la ciudadanía y con más conocimiento de la realidad. Los avances que se han producido evidencian mejores indicadores de bienestar y desarrollo y también instituciones más fuertes y mejor diseñadas para la protección de los derechos de los niños y niñas, y la promoción de su desarrollo. Sin embargo, aún falta un largo camino para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Las políticas locales en materia de infancia y adolescencia tienen como misión garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y sus familias;

optimizar aquellas actuaciones municipales que se dirigen a mejorar su calidad de vida, la promoción de un desarrollo evolutivo adecuado y, la participación e integración progresiva en la sociedad como ciudadanía de pleno derecho. Para la consecución de este objetivo último se requiere de una estrategia transversal o instrumento que coordine la gestión municipal y de la comunidad en general.

Los planes locales son esos instrumentos o estrategias transversales comprometidos con la misión de la política de la administración local responsable del plan y que incorpora a todos sus intervinientes. Los planes generan una acción coordinada de los diferentes departamentos municipales y deben tratar de establecer una política social que trascienda los límites de cada Departamento.

A continuación, presentaré de forma breve el Servicio de Infancia y Familia con el fin de dar a conocer, al menos en lo que a este servicio respecta, la política social de infancia que este Ayuntamiento desarrolla y que puede ser de interés para el colectivo de profesionales destinatarios de este artículo. El Servicio de Infancia y Familia es el servicio impulsor, gestor y responsable de la coordinación del Plan local de Infancia y adolescencia del municipio de Vitoria-Gasteiz.

Además, expondré de forma breve el contenido del Plan (PLINA) que puede ser consultado en su totalidad en la página web del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, [www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org), o solicitar la publicación en la dirección electrónica: [infanciayfamilia@vitoria-gasteiz.org](mailto:infanciayfamilia@vitoria-gasteiz.org).

Y, por último, señalaré algunas consideraciones o retos de futuro en nuestro que-

hacer diario en el ámbito de las políticas de infancia.

## 2. El Servicio de Infancia y Familia

El Servicio de Infancia y Familia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha celebrado recientemente un cuarto de siglo (1984–2009), con los niños y niñas como principales protagonistas de su historia. Fue en los años 70 cuando este Ayuntamiento comienza a trabajar con niños y niñas de especial protección, pero no fue hasta el año 1984 cuando la Corporación aprueba el primer programa político de infancia asumiendo aquellos programas de acogimiento residencial y familiar que en el entorno municipal se estaban gestando.

Desde entonces y hasta ahora, venimos desarrollando nuestra labor desde la óptica de la protección a la población infantil, adecuando nuestros recursos a la satisfacción de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y, focalizando nuestra atención en la familia como el mejor recurso para la satisfacción de las necesidades de sus hijos e hijas.

Debemos remontarnos al año 1975 para recordar la primera experiencia en programas de protección infantil que este Ayuntamiento promocionó. En lo que podríamos denominar los albores del acogimiento familiar, surgió desde la iniciativa privada de un grupo de personas sensibilizadas, una propuesta de acogimiento de niños y niñas mayores de 14 años que no podían volver con sus familias de origen. En esa fecha se montó el primer piso con subvención económica municipal. En 1977, pro-

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

movido por el Ayuntamiento, surge un nuevo “Hogar” y la financiación corre a cargo, en este caso, totalmente del Ayuntamiento. Se trataba de formar un modelo de acogida familiar lo más semejante a una familia normalizada. Los siguientes Hogares familiares y Residencias infantiles municipales se crearon entre los años 1979-1982.

Es en esa época, 1981-83, los albores del actual sistema de Bienestar social, es cuando se crea el Instituto Municipal de Bienestar Social. En aquellos años, los recursos eran escasos y apenas existían programas destinados a atender las situaciones que la problemática individual exigía. En ese periodo se creó el Programa de Apoyo a la Familia e incluso se gestó en el año 1984 el actual Servicio de Infancia y Familia (formado por un Psicólogo, una Trabajadora social y una Pedagoga), así como el Programa de Infancia que se aprobaría posteriormente en instancias políticas.

En el año 1984 y, dado que, la experiencia de los últimos años con los denominados Hogares Familiares obtenía buenos resultados en el trabajo con estos niños/as en el modelo familiar creado y, que ya se habían creado tres familias con el mismo objetivo, se decidió regular esta relación entre las familias acogedoras y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, constituyéndose el actual Programa de Acogimiento Familiar y el modelo de Familias Sustitutas Institucionalizadas vigente en la actualidad. Posteriormente se ampliaría el Programa con Familias Sustitutas Ajenas y Familias Sustitutas Extensas.

En 1985-1988 se produce la desinstitucionalización de la Residencia “La Paz” y en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se asume (1988) la actual Red de Centros de Acogimiento residencial: 4 Hogares Funcionales.

A comienzos de la década de los noventa se crea la Red de Centros de Día, ampliándose en el año 2000 con un Centro de Día Prelaboral, y en los años siguientes con diferentes programas de preservación familiar.

En este camino y para dar cumplimiento a la misión del Servicio: *“la salvaguarda de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro municipio para lograr su bienestar, mediante el desarrollo de acciones preventivas y acciones protectoras, que aseguren la respuesta a sus necesidades”*; el Servicio ha ido desarrollando un amplio abanico de recursos y programas con un objetivo final común, **la mejora del bienestar infantil**<sup>1</sup>.

En la actualidad el Servicio gestiona los siguientes programas:

- Programas para la prevención de la desprotección infantil: Campañas de Prevención del maltrato infantil, Programa Senidegune-Espacio familiar, Talleres de Emociones (con adolescentes, con padres-madres, con profesorado)...
- Programas de recepción y valoración de casos de desprotección infantil: Valoración de casos de desprotección, Valoración de casos de abusos sexual y, Valoración en intervención.
- Programas que ayudan a las familias a desarrollar las diferentes funciones de cuidado de los hijos e hijas o de apoyo a las familias: Programa de prevención secundaria Prólogo (programa de capacitación en habilidades parentales), Programa de Mediación familiar, Programa de Terapia familiar, Programa Orain (programa de apoyo temporal a familias en el cuidado de sus hijos), Punto de Encuentro familiar.

- Programas de preservación familiar: 5 Centros de día (50 plazas), Centro de Día Prelaboral (10 plazas), Programa de apoyo y desarrollo acompasado ADA para 28 familias, Programa de preservación familiar Bidatu para 6 madres con niños y niñas menores de 8 años (2 pisos), Programa de preservación familiar Salburua (14 familias), etc.
- Programas de acogimiento residencial (4 Hogares funcionales) y acogimiento familiar (Familias Sustitutas Institucionalizadas, Familias sustitutas y extensas).
- Programas de desvinculación para jóvenes: Post-acogimiento residencial y Post-acogimiento familiar.
- Programa para la participación de la infancia y la adolescencia Lagunkide: Proyectos de difusión y sensibilización de los derechos de la infancia y proyectos de participación: Tu altavoz (Buzón de la infancia en la web municipal), Comisiones de derechos (en centros escolares), Comité Hirikoak... y en constitución la Comisión de infancia y adolescencia en el Consejo de Asuntos sociales.

A pesar de que según el marco jurídico e institucional el Programa de acogimiento residencial (Hogares funcionales) y el Programa de acogimiento familiar (Familias acogedoras), por tratarse de programas y recursos destinados a niños y niñas en situación de desprotección grave y desaparición, son competencia de la Diputación Foral de Álava, el Servicio sigue gestionándolos en tanto se produzca el acuerdo político para su transferencia.

La Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adoles-

cencia, en el capítulo II organiza la intervención con la Infancia de especial protección y, en el reparto de funciones, encarga a la institución municipal la recepción, investigación, valoración e intervención de aquellos casos de desprotección leve y moderada.

Para el desarrollo de esta labor el Servicio cuenta con 20 profesionales (Trabajadoras sociales, Psicólogo/as y Educadora social) organizados en dos Unidades de trabajo: Unidad de prevención y valoración y, Unidad de preservación familiar y acogimiento residencial y familiar, y el equipo técnico de la Jefatura del Servicio.

Los equipos de trabajo tanto de valoración como de intervención son equipos interdisciplinarios, en su mayoría formados por trabajadora social y psicóloga/o, y en particular en algunos programas añade una Educadora social.

Todos estos programas y recursos se llevan a cabo según distintas modalidades de gestión: directa con personal propio del servicio, indirecta mediante contratos de prestación de servicios e indirecta mediante convenios de colaboración con asociaciones de defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Es importante señalar que más de 100 profesionales (educadores/as, mediadores/as familiares, terapeutas...) configuran el equipo humano de atención directa en los programas contratados en prestación de servicios.

El presupuesto del servicio es de aproximadamente 5,5 millones de euros.

■ **notas** 1. Información más ampliada en: [www.vitoria-gasteiz.org/serviciosociales](http://www.vitoria-gasteiz.org/serviciosociales)

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

El servicio ha obtenido varios reconocimientos y premios por su compromiso con la infancia a lo largo de estos 25 años.

Cabe señalar que, además de los programas mencionados, otros servicios de nuestro Departamento de Intervención social: Servicio de Acción Comunitaria y Servicio de Inserción social cuentan también con programas dirigidos a la población infantil y adolescente como son el Programa de Educación de Calle, Servicio de ayuda a domicilio (SAD menajero Servicio socio-educativo), Programación comunitaria de los Servicios sociales de Base, etc.

Además de la celebración del 25 Aniversario del Servicio de Infancia y Familia con un acto en el Palacio Villasuso con muchas de las personas y profesionales que han formado parte del equipo de trabajo y otros profesionales de la red, un homenaje a los niños y niñas (octubre 2009), a lo largo del pasado año 2009, han sido varios los momentos importantes para la infancia y la adolescencia de nuestro municipio que hemos vivido en este Ayuntamiento y que hemos compartido con muchas de las personas implicadas en

nuestro quehacer diario. A comienzos de año presentábamos el Plan Local de Infancia y Adolescencia con la aprobación por parte de todos los grupos políticos de la declaración institucional de apoyo a este Plan en el Pleno Municipal del pasado 24 de abril de 2009.

Posteriormente en octubre celebrábamos Además, el 20 de noviembre, nuevamente con el acuerdo de todos los grupos políticos se daba lectura a una declaración institucional de compromiso de este Ayuntamiento en la defensa de los derechos de la infancia, y el día 21 celebrábamos con muchas familias de Vitoria-Gasteiz la Fiesta de conmemoración de la Convención de derechos del niño. Ese día, con la compañía de muchos niños y niñas, representantes de Gobierno vasco, representantes de la Diputación Foral de Álava y de nuestro Ayuntamiento mostrábamos una vez más nuestro compromiso con los más pequeños y vulnerables de nuestra sociedad.

Por último, el 2, 3 y 4 de diciembre celebramos el Congreso Nacional de Políticas Locales de Infancia y Adolescencia en el Palacio Europa de nuestra ciudad.



El Congreso fue un espacio privilegiado en el que analizar y debatir estudios y experiencias en materia de infancia y adolescencia y, crear un foro de debate en el que se abordaran estrategias y proyectos para impulsar políticas que favorezcan un modelo de ciudad que apuesta por garantizar el bienestar de nuestros niños y niñas.

El encuentro sirvió también para que este Ayuntamiento presentara el mencionado Plan local de infancia y adolescencia (2009-2013) que define la atención integral a la población infantil y adolescente de nuestro municipio.

No olvidaremos, la conferencia inaugural en la que tuvimos el placer de poder escuchar al experto italiano de reconocido prestigio como es Francesco Tonuchi autor de “La ciudad de los niños” que nos dejó su mensaje: *“Los niños quieren otra política, una política que apueste por la felicidad”*.

Como he señalado, las actuaciones municipales para garantizar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes no son nuevas en nuestro municipio. En este contexto, el Servicio de Infancia y Familia no ha estado solo. Además de la acción desarrollada por los Servicios sociales esta administración local ha venido y viene desarrollando múltiples acciones en diferentes ámbitos como la educación, la salud, el ocio-tiempo libre, la cultura, el deporte, el medio ambiente, el urbanismo, la seguridad ciudadana...

En este sentido, son muchos los ejemplos de esta apuesta municipal: - la presencia consolidada desde hace 25 años en la vida de la ciudadanía vitoriana de una red de Centros cívicos pionera y reconocida, a la vez que valorada por las personas usuarias de sus actividades (son doce los centros cívicos actuales, y dos en proyección, que

configuran este entramado de recursos de proximidad); - la Agenda XXI y la amplia oferta de actividades medioambientales; - el reconocimiento de nuestra ciudad como Ciudad Educadora, Ciudad Saludable, Ciudad Sostenible; etc.

La acción en estos ámbitos se despliega a través de las tareas específicas de los diferentes departamentos municipales, responsables de una gran variedad de acciones que inciden en las personas menores de edad. Estos departamentos son: Intervención Social, Relaciones Ciudadanas (Centros Cívicos, Juventud, Igualdad, Participación Ciudadana, Cooperación al Desarrollo y Euskera), Educación, Salud y Consumo, Deportes, Cultura, Urbanismo, Medio Ambiente y Sostenibilidad, Seguridad Ciudadana, Tecnologías de la Información y Función Pública.

Esta diversidad de actividades ponía de manifiesto, una vez más, la necesidad de un enfoque común en la acción de estos departamentos en relación con la infancia y la adolescencia, y la importancia de las políticas transversales. Este es por tanto un objetivo sustancial del Plan Local de Infancia y Adolescencia, que desde el liderazgo del Servicio de Infancia y Familia, requería de la implicación y el trabajo del conjunto de estas áreas municipales.

### 3. El Plan local de Infancia y Adolescencia

El Plan Local de Infancia y Adolescencia<sup>2</sup> del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es

**■ notas**  
2. En adelante, Plan Local de Infancia y Adolescencia o PLINA.

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

una iniciativa que responde al mandato de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como su bienestar; entendiendo como infancia (niños y niñas) el período de vida comprendido entre el nacimiento y la edad de doce años, y la adolescencia el periodo de vida

tamento de Intervención Social, que incluye el Plan Local de Infancia y Adolescencia entre los objetivos específicos del Servicio de Infancia y Familia dentro del II Plan Estratégico 2008-2011 de este departamento.



comprendido entre la edad de trece años y la mayoría de edad<sup>3</sup>.

El Ayuntamiento tiene como misión atender las necesidades de la ciudadanía de Vitoria-Gasteiz, incluidas las personas menores de edad. La Administración Municipal tiene un papel y responsabilidad específicos en esta tarea que se derivan de su proximidad a la comunidad, por sus competencias, porque le incumben sus problemas y potencialidades, y por su función de entrega a través de la gestión de recursos y programas dirigidos a la comunidad.

El Plan Local de Infancia y Adolescencia, por lo tanto, se identifica como un objetivo estratégico para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que afecta a la totalidad de los departamentos municipales, y recalca la importancia de las tareas de coordinación y de gestión transversal. Esta coordinación y dinamización se asigna al Depar-

### 3.1. Marco Normativo y referencias de planificación

La política social respecto a las personas menores ha vivido un cambio significativo en el transcurso de los últimos tiempos. Si bien es cierto que siempre ha sido una constante en la historia de la humanidad la preocupación por las personas menores de edad, esta preocupación se ha limitado en el pasado al ámbito educativo y familiar privado.

El momento clave en el que se cristaliza la preocupación de algunos sectores profesionales y sociales por la atención a la infancia se produce durante la década de 1960. El 20 de noviembre de 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos del Niño que constituye la pieza fundamental de la moderna concepción de la protección de la infancia.

Con posterioridad, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el 20 de noviembre de 1989 la Convención de los Derechos del Niño, recogiendo y completando la antigua declaración del año 1959. La ratificación por parte del Estado Español se efectuó el 30 de noviembre de 1990.

En Mayo del año 2002, y en Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas se aprobó un documento sobre Infancia en el que los Estados acordaron “tomar medidas para promover y proteger los derechos de cada niño (...)”.

Dentro del ámbito de la CEE es también significativa la propuesta de la Comisión Europea, de julio de 2006, para la creación de una estrategia común sobre los derechos de la Infancia.

A nivel del Estado Español es de destacar la producción legislativa surgida a raíz de la publicación de la Constitución de 1978: la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

A nivel de la Comunidad Autónoma Vasca, la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, de la Comunidad Autónoma Vasca, pretende garantizar los derechos, establecer el marco de actuación en el que deben ejercerse las actividades de fomento de los derechos y del bienestar de la infancia y la adolescencia, y define los principios de actuación y el marco competencial e institucional en el ámbito de la protección a niños, niñas y adolescentes

en situación de riesgo o de desamparo, así como en el de la intervención con personas infractoras menores de edad.

Además de este marco normativo en el que contextualizamos el plan, las referencias de planificación nos remiten a planes supraterritoriales como el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-2009). Este es el primer plan nacional en el que se recogen las líneas estratégicas de las políticas de infancia que guiarán la actuación de las diferentes administraciones.

El II Plan Interinstitucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de Apoyo a Familias con Hijos e Hijas, ordena y articula las diversas medidas y dispositivos de actuación a favor de la familia.

Pues bien, en este marco legal y de planificación es donde se desarrolla este primer Plan Local de Infancia y Adolescencia de Vitoria-Gasteiz.

### 3.2. Las señas de identidad del plan

#### Los Principios Básicos:

El Plan parte de la concepción de niñas y niños como sujetos de pleno derecho. Esto es admitir su papel como sujetos activos de la transformación de Vitoria-Gasteiz, y en la democracia participativa. Este reconocimiento de derecho requiere, además, que cada niña o niño, o adolescente, coloque junto a su demanda, el compromiso de cumplimiento de unos deberes y

**notas** 3. Periodos definidos en la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y protección a la Infancia y Adolescencia.

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

responsabilidades en la construcción de una sociedad, de una ciudad que sea una obra común de todas las personas, no sólo de sus representantes políticos.

En este contexto es donde se inscribe la necesidad de desarrollar planes locales.

Los principios en los que se sustenta el PLINA son los siguientes:

- Aplicación de la **Convención de los Derechos del Niño** en el ámbito local, lo cual supone:

- Que la Política de infancia deba tener carácter prioritario y ocupar un lugar destacado de entre las políticas generales.

- Que los derechos de los niños y niñas se promuevan, respeten y apliquen.

- Consideración del niño, la niña o adolescente como **sujeto de pleno derecho en su condición de ciudadano o ciudadana**, y no como mero destinatario/a de nuestros cuidados y atención.

- Favorecer y facilitar su participación en aras a construir la mejor ciudad posible para toda su ciudadanía.

- Tener en cuenta sus opiniones en aquellos temas que les afecten.

- Tener en cuenta sus necesidades, diferentes de las del mundo adulto pero que requieren igualmente de una respuesta por parte de las instituciones y la sociedad.

- Desarrollo de **políticas públicas integrales**, superando la fragmentación y sectorialización de los programas y servicios de atención a las personas menores de edad, y considerando su vida y su persona como una realidad única e infragmentable, que implica una actuación en los diferentes ámbitos de vida y socialización para poder atender así a las necesidades no cubiertas.

- **Coordinación institucional** entre los diferentes departamentos y áreas de la institución municipal y, entre ésta y otras instancias administrativas y sociales que intervienen con la infancia y cuyo ámbito de actuación sea el municipio de Vitoria-Gasteiz (ámbito escolar, ámbito sanitario, etc).

- **Sensibilización social** para con la infancia y la adolescencia, de tal manera que adquiera mayor entidad y visibilidad como colectivo de población con derechos, deberes y necesidades específicas.

- Atención a las **nuevas necesidades y realidades**: cambios en la estructura familiar, los procesos migratorios, el impacto de las nuevas tecnologías, nuevas demandas de ocio, la demanda de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, nuevos modelos de configuración urbana, nuevas tendencias en el consumo de drogas, la visibilización de la violencia familiar y entre iguales, nuevas demandas de educación en valores,...

- **Gestión eficaz de los recursos** desde una perspectiva económica y sobre todo social, a través de una planificación integral y adecuada a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.

- **Flexibilidad y capacidad de respuesta** para la atención de la totalidad de las necesidades detectadas.

### La misión del Plan

La misión del Plan es coordinar la acción municipal para garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y sus familias; optimizando aquellas actuaciones municipales que se dirigen a mejorar su calidad de vida, la promoción de un desarrollo evolutivo adecuado y, la participación e integración progresiva en la sociedad como ciudadanía de pleno derecho.

### Los colectivos destinatarios del Plan

El Plan Local de Infancia y Familia, desde los diferentes Departamentos de este Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, tiene como destinatarios de sus acciones, los siguientes colectivos:

- La población infantil y adolescente que reside en el municipio de Vitoria-Gasteiz, desde el nacimiento hasta los 17 años de edad.
- Padres, madres y responsables en general del cuidado y educación de los niños, niñas y adolescentes.
- Asociaciones que dirigen sus acciones a la promoción y protección de las personas menores de edad.
- Instituciones y profesionales que desarrollan su actividad en la atención a la infancia y adolescencia.
- Ciudadanía en general.

### Los principios transversales del PLINA:

La elaboración del Plan Local de Infancia y Adolescencia, y en concreto, el diseño de las líneas estratégicas y actuaciones del mismo parte, como premisa básica, del conocimiento, defensa y promoción de los derechos elementales de las personas en general y de los niños/as en particular, recogidos en la Declaración de Derechos Humanos, en la Declaración de los Derechos del Niño y en la Declaración de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Asimismo, las actuaciones recogidas en este plan consideran los principios, derechos y deberes recogidos en las normativas estatal y autonómica básicas.

Además, el plan incorpora como principios transversales de actuación los siguientes:

- **Igualdad:** el Plan pretende avanzar en la consecución de una sociedad igualitaria en la que todas las personas sean libres, tanto en el ámbito público como en el privado.
- **Perspectiva de Género:** el Plan parte de la necesidad de incorporar esta perspectiva desde el reconocimiento expreso de que el sexo tiene una importancia fundamental en nuestra sociedad y, la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de niñas y niños, de chicas y chicos.
- **Interculturalidad:** es preciso fomentar la interrelación de los diversos grupos en la sociedad vitoriana, así como promover un trato de igual a igual, el respeto a la diferencia, la riqueza de la diversidad y la interacción positiva entre las personas que forman parte de nuestra ciudad.

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

• **Normalización Lingüística:** el euskera y el castellano son las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, como garante de los derechos lingüísticos de toda la ciudadanía incorpora en este plan los criterios lingüísticos acordes con la normalización de la lengua.

• **Desarrollo evolutivo:** infancia y adolescencia son dos momentos evolutivos diferenciados. Si bien las acciones del plan se dirigen a todo el colectivo de la infancia y adolescencia, éstas se adecuan a estos dos estadios.

### Ámbito y periodo de aplicación.

El ámbito de aplicación de este Plan es el establecido para el municipio de Vitoria-Gasteiz (un núcleo urbano –Vitoria-Gasteiz- y 65 entidades de población integradas en la zona rural).

El período de aplicación es de cinco años, desde el año de lanzamiento 2009 hasta el año 2013.

### Los objetivos del PLINA.

Los objetivos de este primer Plan son metas que el plan propone en relación con sus destinatarios, y que serán medidas a lo largo y al final del período de aplicación a través de indicadores específicos.

Los objetivos planteados son los siguientes:

1. Crear y mantener un sistema de información municipal compartido para la mejora del conocimiento de la infancia y adolescencia en Vitoria-Gasteiz.
2. Mejorar la calidad de los servicios municipales dirigidos a niños, niñas y adolescentes.

3. Impulsar nuevas acciones y generar nuevos recursos que permitan mejorar la cobertura de las necesidades.

4. Incorporar la perspectiva de infancia y adolescencia en el conjunto de las actuaciones municipales.

5. Impulsar acciones o medidas de apoyo a la familia en la crianza y educación de los hijos e hijas.

6. Incrementar la representación y la participación activa y directa de la infancia y adolescencia en la vida social del municipio. Fomentar el ejercicio de las cotas de responsabilidad acordes a su momento evolutivo.

7. Fomentar valores en la población infantil y adolescente como el de la igualdad real entre mujeres y hombres, de tolerancia y respeto a la diversidad, de respeto y apoyo entre las diversas generaciones.

8. Mejorar la cooperación y coordinación entre la administración municipal, otras administraciones públicas, así como entidades y agentes sociales implicados en el ámbito de la infancia y la adolescencia.

9. Rentabilizar los recursos actuales, tanto desde la perspectiva de la eficacia y de la eficiencia, como desde el grado de satisfacción de la ciudadanía.

### Los conceptos utilizados en el PLINA.

• **Líneas estratégicas:** son los ámbitos generales que definen el “donde queremos llegar”. Cada una de las líneas estratégicas se concretan en compromisos a alcanzar.

- **Ámbitos de acción:** son los ámbitos generales del “qué queremos hacer” desde un punto de vista genérico, las áreas en las que trabajar. Los ámbitos de acción agrupan acciones por las características intrínsecas de las mismas.
- **Acciones comprometidas:** se identifican en el documento completo aunque esta definición no es exhaustiva; nuevas acciones, diferentes de las que se proponen en este documento, podrán ser identificadas en el futuro.
- **Acciones en marcha:** son las acciones que están en realización en cada momento. Estas acciones deberán ser seleccionadas y validadas en el inicio de cada ejercicio, partiendo para ello de la evaluación de las acciones finalizadas en los ejercicios anteriores y la revisión del conjunto de las “propuestas de acción” recogidas en este documento y las posibles nuevas propuestas de acción añadidas en el futuro.
- **Indicadores:** son datos que nos permiten analizar el grado de cumplimiento de las acciones concretas comprometidas, y de los objetivos que sobre estas acciones nos hemos marcado. Los indicadores tienen que ser en todos los casos medibles, cuantificables. Los indicadores pueden agregarse para crear otros indicadores globales de cumplimiento de cada uno de los ámbitos de acción y del plan en su conjunto.

### 3.3. La metodología utilizada en la elaboración del plan

A modo de “*making of*”, el “*cómo se hizo*” resumo en este apartado las fases para la

elaboración y puesta en marcha del Plan Local de Infancia y Familia que han sido las siguientes:

- **Constitución del grupo impulsor del plan:** para diseñar y desarrollar el Plan se constituyó un grupo impulsor interdisciplinar responsable de liderar la creación y puesta en marcha del plan, supervisando el desarrollo de cada una de las fases recogidas en él.
- **Documentación y análisis bibliográfico:** el análisis documental sirvió para contextualizar el trabajo y conocer las reflexiones y experiencia acumulada sobre este tema.
- **Estudio-diagnóstico sobre la infancia y adolescencia de Vitoria-Gasteiz y los recursos destinados a este colectivo:** el tercer paso fue la elaboración de una investigación social sobre la infancia y adolescencia de la ciudad. Una premisa fundamental para elaborar un plan local eficaz y ajustado a las necesidades de niños, niñas y adolescentes es conocer adecuadamente su realidad social, y fundamentarse en el diagnóstico de sus necesidades y demandas. Los objetivos eran: conocer la realidad social de la infancia y adolescencia, sus necesidades y demandas, conocer la opinión de informantes clave sobre la infancia y adolescencia, realizar un diagnóstico de los recursos sociales dirigidos a este colectivo, y detectar situaciones de vulnerabilidad entre la población infantil y adolescente.

Con el objeto de responder adecuadamente a estos objetivos, se diseñó una extensa metodología que incluía técnicas de investigación, cuantitativas y cualitativas. La investigación social se estructuró

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

en siete ámbitos: ámbito familiar; educativo; salud y consumo; ocio y tiempo libre; creencias y valores; derechos y participación social; protección e integración social; y representación social de la infancia y adolescencia.

– Elaboración de un documento: una vez conocida y analizada la normativa y legislación vigente en torno a la infancia y adolescencia; conocida y analizada la red de recursos dirigidos a este colectivo; diagnosticada la realidad social de la infancia y adolescencia en Vitoria-Gasteiz, sus necesidades, sus demandas, las opiniones de padres-madres, de profesionales que interactúan diariamente con este colectivo, de expertos en la materia; considerando los principios que deben regir las políticas públicas para las personas menores de edad; y considerando los objetivos marcados para este plan, el equipo impulsor procedió a realizar un documento base que incorporaba las líneas estratégicas del mismo, compromisos, posibles áreas de actuación, los objetivos generales a cumplir así como un esbozo de las acciones propuestas concretas a desarrollar. El documento base se configuró con la pretensión de facilitar la participación de todos los agentes implicados, absolutamente modificable y abierto a todo tipo de sugerencias y aportaciones.

– Proceso participativo: la participación, junto con el análisis de la realidad social, es uno de los elementos clave que caracteriza la elaboración del PLINA. Para la consecución de un plan local de infancia y adolescencia adecuado, no sólo es preciso conocer bien la realidad social donde se quiere

intervenir, sino que también resulta preciso incorporar la participación de todo el espectro social relacionado con la infancia y adolescencia. De esta manera el PLINA se configura como un instrumento de trabajo participado por el ámbito político, técnico, asociativo, de las familias y de los niños, niñas y adolescentes de Vitoria-Gasteiz. Durante el proceso participativo se organizaron seis foros, distinguiéndose dos niveles. Nivel 1: Participación institucional. Foro político (Grupos políticos municipales) y Foro técnico (Departamentos municipales implicados). Nivel 2: Participación social. Foro de la Infancia (niños y niñas de 11 y 12 años), Foro de la Adolescencia (adolescentes de entre 13 y 16 años), Foro de Familias y Foro Asociaciones.

– Creación de una Comisión Interdepartamental, Comité técnico: tras el proceso participativo, y considerando que el plan local de infancia y adolescencia es un plan que incumbe a gran parte de los departamentos municipales, se creó una comisión interdepartamental formada por los departamentos implicados en el PLINA que funcionó a través de reuniones bilaterales con el departamento impulsor del plan (Intervención Social). Esta comisión surge del foro técnico de participación y tiene como objetivo definir en última instancia las líneas estratégicas, objetivos y acciones del plan, así como el seguimiento y evaluación del mismo.

– Redacción y aprobación del documento final: incorporadas todas las aportaciones recogidas durante el proceso participativo y por la comi-

sión técnica, se redacta el documento final del PLINA con la colaboración de una empresa externa (INVESCO). Finalizada la redacción del plan, se presenta nuevamente a Concejalías de las diferentes áreas municipales y Direcciones técnicas de los Departamentos implicados. Posteriormente, este documento del PLINA se presenta al Consejo social para que se emita el correspondiente dictamen. En marzo de 2009, el Consejo social emite su dictamen y por expreso deseo político, se propone a la Comisión de Servicios sociales la aprobación del Plan. Posteriormente el 24 de abril se eleva al Pleno municipal con la adhesión de todos los grupos políticos a la Declaración Institucional del Plan.

– Puesta en marcha, seguimiento y evaluación del Plan: tras la aprobación del PLINA, se pone en marcha la fase de difusión (externa e interna), creación de fichas-modelo por acción, constitución de los equipos de seguimiento por ámbito de actividad, reuniones de los equipos de los ámbitos de actividad para la selección de las acciones comprometidas para cada año de aplicación del plan, elaboración a final de cada año de informe de seguimiento en el que se incluirán diferentes tipos de datos: número de acciones realizadas, grado de cumplimiento del plan...

### 3.4. Los compromisos adquiridos en el plan

El Plina está organizado en 6 grandes líneas estratégicas, éstas son:

1. Mejorar la calidad de los servicios/programas/recursos municipales dirigidos a la infancia y adolescencia.
2. Potenciar y apoyar a las familias en la crianza y educación de sus hijos e hijas.
3. Potenciar la atención e intervención en situaciones de riesgo y de desprotección de la infancia y adolescencia desde la preservación familiar.
4. Promover una representación social adecuada de la infancia y adolescencia, así como su participación en la vida social de nuestra ciudad garantizando la promoción y la protección de sus Derechos.
5. Incorporar en la planificación de la ciudad la perspectiva de la Infancia y Adolescencia.
6. Apoyar la función educadora de Vitoria-Gasteiz como ciudad que fomenta la formación, promoción y desarrollo de la infancia y adolescencia.

Estas líneas se precisan a través de los siguientes compromisos:

#### **COMPROMISOS EN RELACIÓN CON LA LÍNEA ESTRATÉGICA 1**

***Mejorar la calidad de los servicios y programas municipales dirigidos a la infancia y adolescencia.***

1.1. Desarrollar y mantener un sistema integral de información que permita conocer la realidad social de la infancia y adolescencia e identificar sus necesidades actuales y emergentes

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

1.2. Disponer de un diagnóstico vivo de los recursos de nuestra ciudad que permita conocer la extensión y grado de cobertura de las necesidades de la Infancia y Adolescencia
1.3. Mantener cauces de información a la ciudad sobre los programas /servicios dirigidos a la infancia y Adolescencia
1.4. Desarrollar y mantener sistemas de evaluación de los programas, servicios y recursos que permitan adecuar idoneidad, eficacia y eficiencia de los mismos
1.5. Impulsar sistemas de gestión de la calidad en los servicios y programas
1.6. Mantener un sistema de gestión del personal que asegure la calidad del trabajo dirigido a la infancia y adolescencia

### COMPROMISOS EN RELACIÓN CON LA LÍNEA ESTRATÉGICA 2

#### ***Potenciar y apoyar a las familias en la crianza y educación de sus hijos e hijas***

2.1 Favorecer o apoyar conciliación vida familiar y laboral
2.2 Crear recursos y ayudas que ayude a las familias en el cuidado de sus hijos/as
2.3 Promover la participación de padres y madres en acciones y programas dirigidos a mejorar las habilidades parentales en los diferentes momentos evolutivos
2.4. Poner a disposición de las familias y de la población en general de la ciudad recursos existentes de asesoramiento, información y prevención primaria ante dificultades que puedan tener en la crianza de sus hijos/as

### COMPROMISOS EN RELACIÓN CON LA LÍNEA ESTRATÉGICA 3

#### ***Potenciar la atención e intervención en situaciones de riesgo y de desprotección de la infancia y adolescencia desde la preservación familiar***

3.1. Impulsar acciones de prevención del maltrato infantil para evitar el agravamiento de las situaciones de riesgo y la posibilidad de que en el futuro surja una situación de desprotección
3.2. Fomentar la detección temprana de situaciones de posible desprotección infantil y adolescente
3.3. Elaboración de un Manual/Modelo de atención a la infancia y adolescencia de especial protección del municipio de Vitoria-Gasteiz para coordinar y homogeneizar la intervención de los diferentes profesionales de los equipos y servicios
3.4. Planificar la intervención en las situaciones de desprotección en base a una evaluación centrada en las necesidades y recursos del niño y su familia
3.5. Adecuar e impulsar los Programas de preservación familiar en función de las necesidades actuales y de las necesidades emergentes
3.6. Desarrollar programas/recursos que ayuden a los niños/as a superar las consecuencias de la desprotección

<b>COMPROMISOS EN RELACIÓN CON LA LÍNEA ESTRATÉGICA 4</b>
<b><i>Promover una representación social adecuada de la infancia y adolescencia, así como su participación en la vida social de nuestra ciudad garantizando la promoción y la protección de sus Derechos</i></b>
4.1. Garantizar la promoción y defensa de los derechos y responsabilidades de la infancia y adolescencia
4.2. Promover una representación social positiva y constructiva de la infancia y adolescencia
4.3. Garantizar la participación social de la infancia y adolescencia en el municipio
4.4. Promoción del Buen Trato y de la idea de que la ciudad es responsable de sus niños y niñas

<b>COMPROMISOS EN RELACIÓN CON LA LÍNEA ESTRATÉGICA 5</b>
<b><i>Incorporar en la planificación de la ciudad la perspectiva de la Infancia y Adolescencia.</i></b>
5.1. Recuperar la calle como espacio de socialización. <i>(Este objetivo y el siguiente están vinculados con la idea plasmada en el objetivo 1 de la Línea anterior "la ciudad es responsable de sus niños y niñas" Habrá que establecer donde se incluye o delimitar entre una línea y otra)</i>
5.2. Fomentar la autonomía y la seguridad, en la movilidad por la ciudad
5.3. Incorporar las necesidades de los niños y adolescentes en el diseño de la ciudad
5.4. Promover valores que fomenten la conciencia de ciudadanía y el respeto por los espacios públicos
5.5. Trasladar información en materia de urbanismo y medio ambiente

<b>COMPROMISOS EN RELACIÓN CON LA LÍNEA ESTRATÉGICA 6</b>
<b><i>Apoyar la función educadora de Vitoria-Gasteiz como ciudad que fomenta la formación, promoción y desarrollo de la infancia y adolescencia</i></b>
6.1. Apoyar el proceso educativo de los niños, niñas y adolescentes en y más allá del aula, a través de la adquisición de conocimientos y valores cívicos y de cohesión social
6.2. Favorecer e impulsar acciones de ocupación del ocio y tiempo libre, oferta cultural y de práctica del deporte que potencie el desarrollo de la infancia y adolescencia
6.3. Sensibilizar a la población en general y en especial a las familias, sobre la importancia del juego y del ocio en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes
6.4. Desarrollar y promocionar programas educativos dirigidos a los niños, niñas y adolescentes para la interiorización y adquisición de hábitos positivos de salud y de consumo en las diferentes etapas de su desarrollo.

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

En el documento completo del PLINA se pueden consultar las diferentes acciones aprobadas para dar cumplimiento a los objetivos señalados.

Los ámbitos de actividad, definidos en este plan, son los siguientes:

<b>Ámbito de actividad</b>
<b>1. Análisis de la infancia y la adolescencia</b>
<b>2. Relaciones interinstitucionales y exteriores</b>
<b>3. Relaciones municipales</b>
<b>4. Creación y revisión de programas y actividades</b>
<b>5. Difusión y sensibilización</b>
<b>6. Gestión de los recursos humanos</b>

El despliegue de estas acciones se realiza a través del desarrollo de 6 ámbitos de actividad. Los ámbitos de actividad son áreas de acción que deben ser gestionadas de un modo coordinado para facilitar la realización de las acciones concretas de características similares. Partimos del principio de búsqueda de optimización de unos recursos escasos, a través de la acción coordinada para la realización de tareas de características similares.

El punto en común para coordinar acciones no está por tanto en el fin último que estas acciones persiguen sino en la similitud entre estas acciones. Será tarea posterior a su despliegue analizar de que modo cada ámbito de actividad contribuye a alcanzar las líneas estratégicas y compromisos establecidos.

Cada ámbito de actividad propondrá, realizará y coordinará acciones relacionadas con las diferentes líneas estratégicas y será tarea de las personas que participan en los ámbitos de actividad el proponer y vigilar el desarrollo de las mismas.

El funcionamiento en base a ámbitos de actividad específicos requiere de la creación de un mecanismo de coordinación entre los líderes de estos ámbitos, con el objetivo de coordinar sus actividades y valorar el desarrollo del plan en su conjunto: Foro de coordinación entre los ámbitos de actividad.

Y, es necesario fijar un sistema de gestión de la calidad del plan, que dará la medida del grado de efectividad real del Plan y de las acciones comprometidas en el mismo, y de esta manera posibilitar una evaluación externa de estas acciones y del desarrollo del plan en su conjunto.

## 4. Retos de futuro

Hemos hablado de políticas locales de infancia, del Plan local de infancia y adolescencia de Vitoria-Gasteiz y del Servicio de infancia y familia, pero para dar cumplida cuenta a esta misión tenemos delante un arduo trabajo que requiere de una dosis extra para todos y todas de **motiva-**

**ción.** Hemos trabajado durante varios años en el diseño, aprobación y puesta en marcha del plan acompañando este esfuerzo con el trabajo cotidiano y mucha ilusión. Ahora nos toca el seguimiento y evaluación continuada, y no podemos hacerlo sin la motivación: el motor para ponernos en marcha. En algunas pocas ocasiones parece que servicios sociales y motivación fueran incompatibles, que se repelieran, y es en realidad esos momentos de desmotivación los que constituyen una verdadera fuente de preocupación. A veces, compartimos pensamientos absolutistas y generalizamos excesivamente y negativamente, y trabajamos con ellos como si fueran ciertos. El reto es disponer de forma continuada de un espacio y un tiempo que permita hacer paradas en nuestro trabajo y revisar el mismo, darnos el lujo de aprender de nuestra experiencia y la de nuestros compañeros y compañeras, compartir con nuestros compañeros frustraciones, dudas que el trabajo nos plantea, pero también compartir alegrías y reconocer el trabajo bien hecho. Aprender de lo que va bien y dedicar tiempo a hablar de lo que se hace bien.

Desde los servicios sociales, y este es el caso, aportamos diariamente al trabajo transversal en planes locales nuestra valía como profesionales con conocimiento de la realidad social, de sus debilidades y potencialidades, de sus necesidades y demandas...

Para generar motivación y compromiso, hay que mirar nuestra realidad con la visión de las redes, el trabajo en red.

**El trabajo en red** con profesionales de otros departamentos, instituciones, asociaciones..., nos ofrece una gran oportunidad para responder a las necesidades socia-

les de una forma más integral. Se trata de ver la red como un instrumento, como un apoyo para evitar la inercia de determinados sistemas que priman lo urgente y no dejan sitio para lo importante.

El bienestar infantil no es responsabilidad única de los servicios sociales, ni tampoco es principalmente de los padres, el bienestar infantil es responsabilidad de toda la comunidad (incluida la propia familia) y por eso la imperiosa necesidad de trabajar todos los sistemas juntos, fortaleciendo la red y aprovechándonos de sus sinergias.

Para el trabajo en red no hay recetas preestablecidas, debemos innovar continuamente.

Un ejemplo cercano de un trabajo coordinado y fructífero ha sido la elaboración del instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil (Instrumento Balora) en la Comunidad autónoma vasca, con el liderazgo del Gobierno vasco, la colaboración de las tres Diputaciones y los Ayuntamientos y, la coordinación por parte de la asociación Dartington-i.

**El fomento de la creatividad y la innovación** nos ofrece nuevas alternativas, otras formas de ver la red, nuevas formas de ver la realidad. La creatividad es la capacidad (que todos y todas tenemos) de generar ideas con valor. Si no ponemos a prueba nuestra capacidad de crear cada vez que nos enfrentamos a nuevos retos, no nos acercaremos desde un cuestionamiento creativo y no crítico de la red. Innovar requiere de determinadas condiciones: autoestima, motivación, formación o conocimiento en profundidad de lo que hacemos, y un espacio físico y relacional seguro.

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

De la misma manera que competencia social es un término referido a la calidad de las relaciones sociales que un niño establece con sus iguales, en contextos de juego..., para el o la profesional poseer competencia social supone un funcionamiento efectivo y con éxito dentro de los contextos sociales de referencia.

El trabajo en red requiere de un plan, requiere saber que esfuerzos estamos dispuestos a hacer y que recursos económicos, humanos... estamos dispuestos a poner en marcha.

La motivación, el trabajo en red, la innovación y creatividad nos aportan calidad en nuestro trabajo y, la calidad en nuestro trabajo es rentabilidad social.

**La calidad** en los servicios dirigidos a la mejora del bienestar infantil no es una opción es un imperativo ético. En nuestro ámbito no podemos permitirnos prácticas que no sean buenas, que no sean de calidad. Nuestro trabajo ha de estar basado en la evidencia, en las investigaciones al respecto. La praxis (como práctica orientadora) y la sistematización de la intervención suponen una mejora continua de las estrategias, enfoques, nuevos conocimientos, poner el acento en la intervención planificada y no sólo en los resultados observables. Cambiar y aprender son necesarios en cualquier proceso de mejora continua. El cambio organizativo necesita y depende del cambio de las personas que formamos parte de las organizaciones.

Aquellas iniciativas o modelos de actuación que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, de las familias o de la comunidad se denominan **buenas prácticas**. Sistematizar nuestras prácticas buenas sería importante y rele-

vante para obtener referentes que nos posibiliten realizar buenas prácticas. Estos referentes son los estándares de calidad que se recogen en los denominados manuales de buenas prácticas. Es importante insistir en buenas prácticas individuales (profesionales) pero también en buenas prácticas de la organización. A este respecto cabe reseñar nuevamente que no nos referimos solo al desarrollo de buenas prácticas en protección infantil, sino también en el ámbito de los servicios de salud, educación...

La calidad y las buenas prácticas requieren de **formación y supervisión**. La supervisión como un sistema de asesoramiento y orientación para la formación y también para el trabajo.

Desde el punto de vista de la ética también necesitamos formación continuada y necesitamos habilidades, no es posible mejorar en habilidades sin supervisión. La actitud es muy importante, no son buenos profesionales las personas que no tienen una buena actitud. **La actitud ética** es la actitud profesional, la ética es el discurso del deber, es implicación.

En el ámbito de la infancia la Ética nos muestra dos líneas directrices: competencia (la parte operativa de la autonomía del sujeto) y confidencialidad. La confidencialidad reconoce la intimidad como un derecho del niño/a y de sus padres. Tomar conciencia de que la información que manejamos es del otro es un principio de justicia, y cuando intervenimos no podemos dejar de pensar en las repercusiones que nuestra intervención tiene en terceras personas, es un principio de justicia. Jurídicamente y éticamente se da una preeminencia de la persona menor en caso de conflicto o colisión de valores.

Es importante conocer en jurisprudencia el concepto del menor maduro (con mucha prudencia y sensatez). Respetar desde el principio la capacidad de cada persona para cambiar su vida, fomentar su protagonismo y autonomía, respetar su ritmo y las necesidades infantiles, trabajar con las emociones.

El conocimiento por parte de los y las profesionales de las **necesidades infantiles** y sus características es la base para su satisfacción. Y por eso, fundamentaremos siempre las intervenciones dirigidas a la protección infantil en la evaluación de las necesidades de los niños, niñas y sus familias. En función de la cobertura de sus necesidades contemplaremos las intervenciones más adecuadas, controlaremos los tiempos...

Nuestra actuación estará siempre presidida por el "interés del menor". Y, para ello y desde esa perspectiva, es necesario disponer de servicios dirigidos a la infancia que desarrollen programas de bienestar infantil así como de prevención. Todo ello porque la mejora del bienestar infantil no es solo protección es, sobre todo, **prevención y promoción de su bienestar**. Se hace muy necesario disponer de **programas y estrategias de detección precoz e intervención temprana**.

Existen diferentes modelos de intervención centrados en el cambio de la calidad de la relación temprana entre padres-hijos. John Bowlby formuló la **teoría del apego**. Desarrollo afectivo y desarrollo social son prácticamente inseparables durante la primera infancia. El apego se define como el vínculo o lazo afectivo intenso, duradero de carácter singular que se establece entre dos personas como resultado de la interacción y que les lleva a mantener proximidad

y contacto en el logro de seguridad, consuelo y protección. En el caso del apego infantil, la figura de apego se convierte en la base de seguridad a partir de la cual el niño explora el mundo, posibilitando su adecuado desarrollo.

Desde la teoría de las necesidades infantiles y la teoría del apego centramos la actuación de los servicios de protección en situaciones de **maltrato infantil**. Éste es un fenómeno muy complejo y heterogéneo, además de un constructor multidimensional. El riesgo de la intervención en situaciones de desprotección infantil sin evaluación de las necesidades de los niños y niñas, del vínculo afectivo o apego... es que nuestra intervención no satisfaga las necesidades del niño o adolescente.

Estos modelos explicativos del maltrato infantil valoran la gravedad de la desprotección infantil desde la identificación de factores de riesgo y de factores de protección. Utilizaremos los **factores de protección y resiliencia** para diseñar nuestra actuación profesional con el objetivo de la mejora del bienestar de ese niño/a y su familia.

Construir la resiliencia, no desde la construcción mágica sino desde una construcción social. Nosotros y nosotras, como profesionales, somos figuras resilientes si existe apego en el equipo de trabajo que dirige la intervención al niño. Desde el punto de vista de la vinculación afectiva, el profesional actúa como referente no como protagonista, como figura de apoyo...

No menos importante son los principios transversales: **igualdad, perspectiva de género, interculturalidad y desarrollo evolutivo (infancia y adolescencia)** que

## Política local de infancia y adolescencia en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

constituye también un verdadero reto de futuro incorporarlos y mantenerlos de forma transversal en todas nuestras acciones.

No podemos hablar de infancia y adolescencia sin hablar de género. Nuestro objetivo es cambiar la historia y la única alternativa pedagógica es la **coeducación**. Necesitamos recursos para coeducar, para una educación integral, para una educación que tenga en cuenta las emociones, el intelecto, la capacidad de relación, las capacidades artísticas, la educación corporal y afectivo-sexual. Una educación que empodere a las mujeres desde la infancia, desde el abordaje de las relaciones igualitarias y la autonomía personal.

Los Ayuntamientos tienen un gran protagonismo en el desarrollo de políticas de protección y promoción de los derechos desde una perspectiva integral e intersectorial. Y, en la difusión de la **Convención de los derechos del niño**.

En 1995 la FEMP adoptó un compromiso de difusión de los contenidos de la Convención y esta iniciativa subraya el ámbito local como el espacio más idóneo para elaborar y ejecutar esas políticas, esto supone: que la Política de infancia deba tener carácter prioritario y ocupar un lugar destacado entre las políticas generales; y que los derechos de los niños y niñas se promuevan, respeten y apliquen. Todo ello nos lleva a la consideración del niño, la niña o adolescente como **sujeto de pleno derecho en su condición de ciudadano o ciudadana**, y no como mero destinatario/a de nuestros cuidados y atención. Se trata de favorecer y facilitar su participación en aras a construir la mejor ciudad posible para toda su ciudadanía: **participación infantil**.

Por último y no menos importante en el campo que nos ocupa debemos aprovechar las sinergias del **“protagonismo” actual de los servicios sociales**, ya que nunca se había hablado tanto de los servicios sociales como ahora en la crisis económica. La universalización real de los servicios sociales repercutirá de manera efectiva en la calidad de vida de todas las personas.

En el caso de Euskadi, la aprobación de la reciente **Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios sociales**, garantiza el derecho subjetivo a los servicios sociales. Algunas personas expertas en esta materia se empeñan en reducir el debate a la sostenibilidad económica de los servicios sociales, sin embargo, quizás el reto de futuro y cuestión de fondo en el debate no sea tanto la sostenibilidad económica sino el cuestionado modelo de bienestar social. Es decir, quizá la cuestión no sea tanto si podemos o no pagar el sistema de bienestar sino, más bien, cuál es el modelo de sistema de bienestar y, de forma inseparable, el modelo de sociedad en el que estamos pensando. El debate sobre la sostenibilidad económica y la búsqueda de estrategias a futuro que garanticen esta sostenibilidad no debe mermar la calidad de la atención ni el bienestar de la ciudadanía.

No obstante, desde los principios de economía, eficacia y eficiencia, se hace necesaria la implantación de un sistema de valoración de los costes municipales, **estudio de costes**, como una herramienta de análisis de la estructura de costes, para la toma de decisiones de gestión y para control. Desde Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se viene trabajando desde esta metodología de estudio de costes.

La ley señala que el bienestar social, la inclusión social y la cohesión social son finalidades del Sistema Vasco de Servicios

Sociales compartidas con otros sistemas y políticas públicas de protección social que requiere una verdadera inversión en derechos sociales: camino hacia el derecho subjetivo.

Este protagonismo del sistema de bienestar social tiene su eco en el comportamiento de **los medios de comunicación** que participan de la construcción de la imagen social de los servicios sociales pero también de la infancia y adolescencia, y las familias. La promoción de una representación social adecuada de este colectivo, así como su participación en la vida de nuestra ciudad y la garantía de sus derechos están influenciadas, no de forma exclusiva, por el comportamiento de estos medios que influyen en la opinión pública y la conciencia social.

Es un verdadero reto para el colectivo de profesionales y la Institución local influir en el comportamiento de estos medios (según niveles de responsabilidad) con la puesta en marcha de acciones (decálogos de buenas prácticas...) que contribuyan a la mejora de la información, el respeto de los derechos de las personas usuarias y de los y las profesionales, etc.

Y, volviendo al principio, insistir en que para dar cumplida cuenta a esta misión tenemos delante un arduo trabajo que requiere de mucha **motivación**.

Estaremos de acuerdo en que trabajar con otras personas es muy enriquecedor, a veces vivimos nuestra vida y también la de otras personas.

Pero, como diría Mafalda: *“Si no tienes sonrisa, no abras la tienda”*.

#### Bibliografía

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, Servicio de Infancia y Familia (2009): *\_/Plan local de infancia y adolescencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz;* (Vitoria-Gasteiz).

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, [www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org) (Fecha consulta 18 Mayo 2010).

Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.

Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios sociales.



**De interés**  
**Profesional**





# Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

Jordi Collet-Sabé  
Joan Subirats Humet

## Resumen

En las dos últimas décadas, los cambios acaecidos tanto en las familias (formas, estructuras...), como en los ciclos de vida de las personas (aumento de la esperanza de vida, envejecimiento de la población,...) son de una gran magnitud. Delante de estas importantes transformaciones, el artículo, partiendo de una investigación cualitativa con expertos/as (Delphi), políticos/as, técnicos/as e implicados/as (grupos de discusión), propone unas orientaciones para adecuar las políticas públicas locales a dichos cambios. Estas orientaciones se refieren tanto a la dimensión sustantiva como operativa de las diferentes políticas públicas de apoyo a las familias y las personas a lo largo del ciclo de vida.

## Palabras clave

Nuevas familias, ciclos de vida, nuevas políticas locales, proximidad, gobernanza

## Abstract

The last two decades have seen substantial changes both within families (patterns, structures...) and in individual life cycles (increasing life expectancy, an ageing population...). In the face of these important changes, the article, drawing on qualitative research involving interviews with experts (Delphi) and focus groups including politicians, local authority staff and other stakeholders, offers some guidance on how local public policies might be adapted to address these changes. This guidance relates to both the substantive and operational dimensions of the various public policies that aim to support families and individuals throughout their lives.

## Key words

New families, life cycles, new local policies, proximity, governance.

### Autores

#### Jordi Collet-Sabé

Educador Social. Sociólogo. Investigador en el IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas) de la Universidad Autónoma de Barcelona y profesor de sociología en la Universidad de Vic (Barcelona).

[Jordi.collet@uab.es](mailto:Jordi.collet@uab.es)

#### Joan Subirats Humet

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador en el IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas) de la Universidad Autónoma de Barcelona.

[Joan.subirats@uab.es](mailto:Joan.subirats@uab.es)

# Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

## 1. Introducción

Los cambios acaecidos en la configuración de las sociedades actuales (axiológicos, laborales, económicos, sociodemográficos...) están suponiendo a su vez, importantes transformaciones de los modelos y prácticas familiares y los ciclos de vida de las personas. Estas transformaciones son, por una parte, reflejo de una mayor autonomía de las personas en el gobierno de las propias vidas (individualización), pero por otro están incrementando el número de las situaciones de fragilidad y vulnerabilidad tanto de las personas como de las instituciones que los protegían (familia, comunidad, etc.). Ello conlleva nuevos riesgos en el bienestar de las personas y por tanto también en el desarrollo social y económico de la sociedad y en el territorio que les acoge. El proyecto “**Nuevas políticas, nuevas familias**”, promovido por el Área de Bienestar social de la Diputación de Barcelona, ha permitido abrir un debate entre diferentes agentes sociales en relación a los cambios necesarios a incorporar en las políticas sociales que afectan a los núcleos familiares, entendiendo que deberían acercarse a lógicas de acompañamiento y apoyo a lo largo de la vida de las familias. Sobre todo, teniendo en cuenta que éstas y los ciclos vitales de las personas que las componen, han atravesado y atraviesan una serie de transformaciones altamente significativas tanto a nivel estructural como emocional o experiencial.

El proyecto ha partido en primer lugar, de la búsqueda del consenso en el diagnóstico en torno a las transformaciones en los ciclos de vida de las personas, así como las que han ido experimentando los modelos familiares. En segundo lugar, y teniendo presentes los resultados del diagnóstico, se

ha discutido y reflexionado acerca de las “nuevas” funciones de los poderes públicos respecto al acompañamiento de las familias (en sus diferentes composiciones) a lo largo de los “nuevos” ciclos de vida. Se ha pretendido asimismo acabar haciendo una prospección de posibles formas de organización y de servicios que serían necesarios para lograr implementar las nuevas funciones debatidas y consensuadas. El proyecto tenía por objetivo central repensar el papel de los poderes públicos, y más concretamente, el papel de los municipios y las entidades de segundo nivel (diputaciones, comarcas, etc.), entendiendo que es precisamente en la esfera local donde se juega hoy en día buena parte del bienestar concreto y cotidiano de la ciudadanía. Desde nuestro punto de vista, el factor proximidad es clave para percibir y afrontar los cambios que se van produciendo en las condiciones vitales, así como las necesidades que van apareciendo. La voluntad es que los elementos de análisis y las pautas de consenso que han sido resultado del debate y la reflexión conjunta entre los diferentes agentes que han participado puedan servir para repensar y “repracticar” las políticas dirigidas a las familias en el marco de los municipios.

## 2. Metodología de la investigación

La metodología de la investigación ha sido básicamente inductiva, utilizando técnicas cualitativas y buscando en todo momento la participación de aquellos agentes básicos en la configuración del régimen de bienestar local de una población: tejido asociativo, mercado de traba-

jo, poderes públicos, profesionales que trabajan en el ámbito de la atención a las personas y las familias, etc. A lo largo del proyecto se combinaron hasta tres técnicas de recogida de datos:

### a) Grupos de discusión.

Se crearon cinco grupos de discusión con 43 personas provenientes de diferentes ámbitos: responsables políticos de servicios sociales municipales, jefes/as técnicos de servicios sociales municipales, personas del mundo asociativo, del mundo laboral y personal técnico del Área de Bienestar social de la Diputación de Barcelona. Cada grupo realizó 3 sesiones de trabajo de dos horas alrededor de los temas: familias, ciclos de vida y políticas públicas.

### b) Método Delphi

Esta es una técnica de investigación social que tiene por objeto la obtención de una opinión grupal fidedigna a partir de un grupo de personas expertas que por su número o por la dificultad de entrevistas directas, resulta más operativo mantener un diálogo y una interacción a distancia a partir de un cuestionario. Se suele emplear en momentos de incertidumbre y complejidad para encontrar dos elementos: por un lado, pistas analíticas (¿cuál es la realidad actual? ¿Cómo debe interpretarse esta realidad? Etc.); Por otro lado, elementos prospectivos y propositivos (¿hacia donde van las cosas y qué habría que hacer?). Se realizaron doce entrevistas a personas expertas del mundo académico y de la investigación escogidas en función de su experiencia y conocimiento en relación a las políticas de familia, así como relaciona-

das con otras temáticas que se consideraron relevantes para estas políticas (pobreza, economía, inmigración, infancia, personas mayores...). El conjunto de ideas, argumentos, opiniones y aportaciones resultado de estas entrevistas fue recogido en un documento de síntesis que les fue enviado y discutido conjuntamente en una sesión de contraste y validación.

### c) Jornada de contraste de los grupos de discusión

Se celebró una jornada con un total de 46 personas participantes del proyecto para contrastar, validar y completar el documento de síntesis resultado del trabajo en los diferentes grupos de discusión, el cual fue enviado de forma previa. En esta jornada, se presentó el documento de síntesis de todas las aportaciones de los grupos de discusión que se tuvo la oportunidad de debatir y mejorar con el trabajo en grupo. Se crearon tres grupos formados por distintas personas (políticos, técnicos, personal laboral y personas del mundo asociativo) y coordinados por tres personas expertas, también participantes de la fase Delphi del proyecto, las cuales al final de la jornada expusieron en el plenario las reflexiones y aportaciones surgidas en el propio grupo. Finalmente, el resultado de los grupos de discusión y del método Delphi también validados por los propios participantes, constituyó el documento final del proyecto que (gracias a su exposición a lo largo de un tiempo en la web de la Diputación de Barcelona) fue objeto de mejora y contraste<sup>1</sup>.

#### ■ notas

1. [http://www.diba.cat/servsocials/descarrega/nfamilies\\_npolicies\\_tripia.pdf](http://www.diba.cat/servsocials/descarrega/nfamilies_npolicies_tripia.pdf) (Fecha de consulta 15-02-2010)

## Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

### 3. Marco teórico: del singular al plural

#### 3.1 Del singular al plural: Elementos de contexto

A lo largo del proyecto, se consensuaron una serie de elementos clave del actual contexto tanto para comprender las realidades familiares actuales como para diseñar, implementar y evaluar las posibles políticas públicas de apoyo a las familias:

a) En primer lugar, a nivel social y familiar, se constata un doble movimiento de individualización de derechos y libertades y de desinstitucionalización (BECK Y BECK-GERNSHEIM 2002, BECK-GERNSHEIM 2003). Ello implica nuevas posibilidades para relaciones y vínculos más democráticos dentro de las familias, con mayores dosis de libertad individual, a nivel social, etc., pero, al tiempo, ello genera familias, trayectorias y opciones a lo largo del ciclo de vida más frágiles, ambivalentes e inciertas.

b) Este movimiento general de individualización y desinstitucionalización también cuestiona fuertemente las demás instancias que “acompañaban” la familia como pilares del modelo social propio de la primera modernidad: la escuela, la administración tradicional, el trabajo estable según el modelo industrial, etc. Este conjunto de factores y de transformaciones, han conducido de manera clara, a una crisis de legitimidad del modelo de familia de la primera modernidad y sus relaciones, jerarquías y vínculos... En este proceso, que combina como hemos dicho más libertad con creciente fragilidad familiar, nos encontramos con dificultades en la

conceptualización de las familias y, consecuentemente, en el consenso en torno a sus funciones: ¿qué es familia y qué no lo es? ¿Cuál es su alcance? ¿Cuáles son sus obligaciones o tareas? ¿Como se viven estos cambios? ¿Qué transformaciones deben asumir las políticas públicas para hacer frente a esos cambios?, etc.

c) También hay una creciente diversidad en el ejercicio y la experiencia de los ciclos de vida de las personas. Podemos constatar que cada vez es más difícil trazar un ciclo de vida que sea resumen y compendio de las etapas vitales más comunes de las personas. Estamos obligados a hablar más bien de “ciclos de vida” y en esa pluralización vemos tres elementos clave en el estudio de este ámbito: la construcción social de nuevas etapas (pre-adolescencia, segunda vejez, anticipación de la jubilación, etc.); unas transiciones entre los diferentes momentos vitales distintos, no lineales y con crecientes movimientos de ida y vuelta; y vivencias subjetivas muy diferentes de cada etapa en función de clase social, el género, la etnia, el territorio, etc. Esta creciente diversidad en los ciclos de vida, también implica necesidades y demandas diferentes a lo largo del tiempo para las distintas personas y las diversas familias.

d) Otro ámbito en transición es el que afecta a la relación entre géneros. Así, en los últimos 30 años se ha dado un avance significativo pero aún limitado en la igualdad de géneros, y lo que ello conlleva en la tradicional división sexual del trabajo (BRULLET 2009, MEIL 1999). Aunque el discurso dominante es el de la igualdad, esta queda lejos en cuanto a las tareas de reproducción y cuidado a niños y ancianos, tareas que siguen estando en su mayor parte concentradas en las mujeres.

Unas mujeres que han aumentado mucho sus tasas de empleo (sin olvidar las importantes tasas de subempleo: baja autonomía financiera, alta temporalidad, etc.). Y unos hombres que, pese a su progresiva entrada en la esfera reproductiva y de cuidado, quedan todavía lejos de las dedicaciones y los tiempos de las mujeres en este ámbito.

e) De estos y otros elementos va surgiendo un debate sobre los patrones, los roles, las tareas, las relaciones... y las identidades masculinas y femeninas hoy. Un debate que podríamos centrar en la voluntad de avanzar hacia un nuevo contrato sexual: es decir, consensuar de manera más democrática el quién, cómo y en qué condiciones (materiales y de reconocimiento) ejercen las diferentes funciones y tareas necesarias: tanto productivas como familiares.

f) Finalmente, el actual contexto de crisis económica pone más que nunca de manifiesto, por un lado, los límites en nuestro

### 3.2 Del singular al plural: familias, ciclos de vida e inclusión social

Una vez expuestos de manera sucinta algunos de los principales elementos del contexto social, familiar, vital... imprescindibles para comprender la realidad y proponer las políticas, nos adentraríamos brevemente en el marco teórico que se consensuó a lo largo del proyecto. El eje central a la hora de volver a pensar las políticas familiares locales es entender que las familias, las personas y su ciclo vital y, consiguientemente, sus modos de inclusión social en cada etapa de la vida, son plurales como muestra el *Esquema 1*. Es decir, que las políticas de apoyo a las familias y personas a lo largo de la vida ya no pueden ser pensadas desde conceptos en singular (familia, ciclo de vida, inclusión social), que presuponían una homogeneidad y estandarización hoy cada vez menos frecuentes.

**Esquema 1. Marco teórico: del singular al plural**

Del singular ...	... al plural
Familia	Familias
Ciclo de vida	Ciclos de vida
Inclusión social	Inclusiones sociales

Fuente: Elaboración propia

modelo de estado de bienestar y el rol que los municipios pueden desarrollar en su crónica situación de infrafinanciación y por otro, la importancia de los elementos estructurales (económicos, laborales, vivienda ..) que condicionan las familias, el ejercicio de sus funciones, así como los proyectos de las personas a lo largo de su ciclo de vida, y por tanto, la necesidad de contemplarlos también como objeto de las políticas públicas.

#### a) De la familia a las familias

Respecto a las familias, queremos destacar dos transformaciones que pueden ayudar a entender mejor las realidades actuales. El primer elemento es la distinción entre hogar, entendida como unidad de convivencia doméstica que puede estar basada en vínculos de familia o no, y puede estar formada desde una hasta varias personas, y la familia, entendida como red de vínculos de parentesco en diversos grados,

## Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

intensidades y proximidades, sin que implique, necesariamente, convivencia. Al respecto, podemos entender familia en una primera aproximación *Como la red primaria de interdependencias, vínculos y conflictos, donde se dan relaciones y funciones de afecto, de cuidado (reproducción), de solidaridad y de socialización entre personas de diferentes sexos y generaciones que pueden vivir o no en el propio hogar.*

En segundo lugar, una vez se ha diferenciado entre hogar y familia, hay que entender que el objeto de las políticas públicas de bienestar (también) son las familias. Entendiendo, por un lado, que el plural ayuda a visualizar tanto una realidad creciente de modelos familiares (biparentales y monoparentales, heterosexuales y homosexuales, de primera constitución y reconstituidas, etc.); como también unos procesos, trayectorias y necesidades diferentes; así como unas vivencias que son muy diferentes en función de la clase social, el género, la etnia, etc. Y entendiendo, en segundo lugar, que las familias no se pueden reducir al ámbito doméstico y que para analizarlas y pensar políticas para su bienestar, hay que tener en cuenta todas las dinámicas que les afectan tanto si están “fuera” de la misma: ámbito laboral, espacios de ocio, sistema educativo, etc. como su relación con los ámbitos más internos: trabajo reproductivo, cuidado, afecto, socialización, solidaridad....

### b) Del ciclo de vida a los ciclos de vida

El segundo de los conceptos clave es el de ciclo de vida. Durante muchos decenios, el ciclo vital de las personas seguía lo que podríamos llamar una pauta de comportamiento social clásica. Ese ciclo vital se entendía dividido (INSERSO, 1990) en tres etapas muy bien delimitadas entre sí. En

primer lugar una fase de socialización y formación, también llamada fase de construcción de proyectos (vitales, profesionales, familiares...). Durante este periodo, la persona era considerada dependiente (y por tanto entendida y tratada como tal) y su objetivo fundamental era “prepararse” para la etapa importante que era la siguiente. Posteriormente, seguía la fase de la realización de proyectos, considerada como central y entorno a la cual pivotaban las otras dos, consideradas subsidiarias. Durante la etapa de adultez, la persona era considerada plenamente productiva (ya sea vinculada al mercado de trabajo y/o al trabajo reproductivo) y reconocida como tal. Finalmente, una parte de la población (con una esperanza de vida significativamente inferior al actual) alcanzaba la fase de descanso, recuerdo y preparación para la muerte. Una etapa durante la cual la persona era vista y tratada como carencial.

Una de las características más importantes de la concepción y la práctica de este modelo de ciclo de vida clásico era su articulación lineal y consecutiva de manera bastante estricta (infancia-juventud, adultez, vejez). Las diferentes etapas vitales, estaban claramente marcadas por unos rituales de paso conocidos y reconocidos (especialmente vinculados a elementos religiosos) y, fuertemente distinguidas en función de la clase social y del género de cada persona y del territorio donde estuviese ubicada. La vivencia mayoritaria de este esquema era vivir subjetivamente estas fases, etapas y rituales con un alto grado de certeza y de previsibilidad. Es decir, era bastante plausible que el “guión” que estaba escrito para un niño al nacer, en función de su familia de origen, se acabara cumpliendo, con el consiguiente grado de estabilidad y a la vez de “cierre” de las trayectorias vitales de las personas a

lo largo de su ciclo de vida en el modelo clásico. Todo ello, envuelto y marcado con fuerza por un marco de ordenamiento jurídico y de valores franquista, que consagraba, por ejemplo, la desigualdad entre los hijos/as legítimos o ilegítimos, las desigualdad de derechos entre hombre y mujer, la preeminencia de la religión católica en la vida social y familiar, etc. Hoy, este modelo clásico se ha ido transformando y pluralizando: nuevas etapas, nuevas vivencias de cada ciclo, menor linealidad en el paso por las mismas.... La pluralidad estructural y experiencial es la característica que está marcando y va a marcar todavía con más fuerza los ciclos de vida en los próximos decenios.

### c) De la inclusión social a las Inclusiones sociales y las políticas sociales

El tercero de los pilares teóricos del trabajo de investigación y de construcción del documento lo constituye la idea de las inclusiones y de las políticas sociales en el ámbito local. Si avanzamos en la idea de "municipio inclusivo", podríamos entenderlo como (IGOP 2008):

*Aquel en que las desigualdades sociales son mínimas, todas las personas tienen reconocida su ciudadanía y pueden participar de facto en la toma de decisiones del municipio. Es, además, un municipio en el que casi no se dan situaciones de aislamiento relacional, tanto individuales como territoriales, y en que sus miembros pueden participar plenamente y en todos los ámbitos en condiciones de igualdad.*

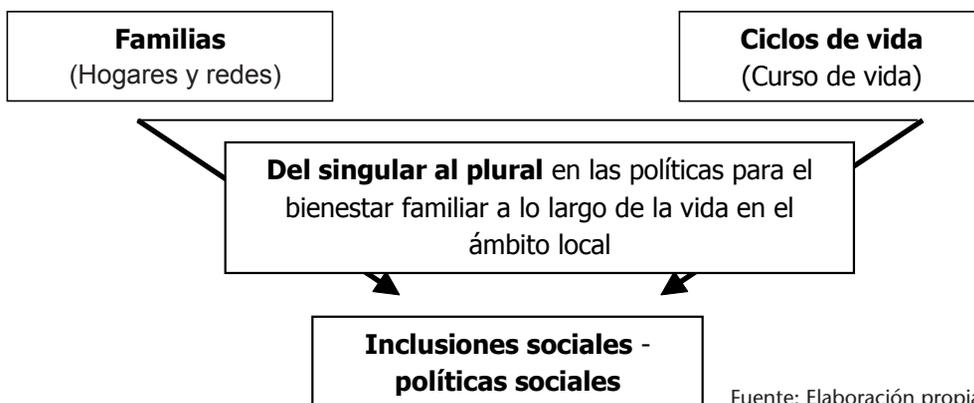
Así, siguiendo la estela de lo antes mencionado, y aceptando el cambio que implica pasar de la idea en singular de familia a la visión plural de familias, y, en esa misma línea, del ciclo de vida a los ciclos de vida, parecería lógico considerar que deberíamos

también pluralizar la idea de inclusión, avanzando en una visión más cercana a las inclusiones sociales y a las políticas sociales necesarias para alcanzarlas. Y ello con el mismo doble objetivo: por una lado, evitar el sesgo "moralista" que a menudo, de manera inconsciente, hace que se tenga "un" modelo de inclusión social (como de familia y de ciclo de vida) considerado como "normal", y calificando otras opciones como "extrañas"; y en segundo lugar, para trasladar el reto "de la pluralidad" a las políticas públicas. Es decir, como ir construyendo, partiendo de los muchos avances y trabajos realizados por las diferentes administraciones, entidades, profesionales, etc., un modelo de apoyo local al bienestar familiar a lo largo de la vida que, ya desde su diseño y modelo de evaluación, incorpore la pluralidad de familias, de ciclos de vida y por lo tanto, los diferentes modelos de inclusiones.

Como se ha expuesto ampliamente en los últimos años (SUBIRATS 2004), el fenómeno de la exclusión social tiene un carácter multidimensional y procesual y afecta a las personas con una gran diversidad de intensidades, trayectorias, ámbitos.... Al definir la inclusión social se suele hacer referencia a tres pilares: la participación en la producción y creación de valor social dentro y/o fuera del mercado; la adscripción política y de ciudadanía; y la existencia de contacto con redes sociales y/o familiares. Pero a partir de esa conceptualización, y otra vez de manera más implícita que explícita, podría derivarse que hay "una" manera "normalizada" de estar incluido cuando, de hecho, son muchas y variadas las formas de no quedar excluido socialmente. Evidentemente, la idea de pluralizar las inclusiones sociales y las políticas sociales es esencialmente un recurso semántico para invitar a repensar

## Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

Esquema 2: Marco teórico: del singular al plural



Fuente: Elaboración propia

las diferentes políticas en el ámbito local desde la idea de la pluralidad. Los cambios sociales, familiares, vitales, laborales, urbanísticos..., de los últimos 20 años son de tal magnitud que, dejan a las políticas siempre en una cierta condición de obsolescencia. Así pues, si hay varias maneras de "ser familia", de moverse por "el ciclo vital", de "estar incluido",..., requerimos de políticas sociales que sean capaces de trabajar con toda normalidad con una diversidad creciente de familias, personas, trayectorias, vivencias, necesidades, demandas ... Por ello, el Esquema 2 busca resumir las aportaciones de este apartado conceptual a fin de proporcionar perspectivas útiles para la mejora y actualización de las políticas locales de apoyo al bienestar familiar a lo largo de la vida.

## 4. Orientaciones para el apoyo familiar en el ámbito local: dimensión sustantiva

La recopilación en el marco del mencionado proyecto "Nuevas familias, nuevas políticas" de las propuestas sustantivas para la mejora del bienestar de las familias a lo largo del ciclo vital en el ámbito local se formuló y concretó en cuatro ámbitos: 1) propuestas generales; 2) momentos del ciclo vital con demandas específicas; 3) fracturas, interrupciones y transiciones a lo largo de la vida; y 4) demandas ocultas o latentes.

### 4.1 Propuestas generales

#### a) Género

Para hacer frente a las nuevas y viejas vulnerabilidades expuestas, se entendió que uno de los ejes clave lo constituía la necesidad de avanzar en actuaciones en clave de género vinculadas al tema de los traba-

jos y los tiempos. Un primer elemento de este eje sería, como ya lo hemos mencionado, no equiparar políticas familiares con políticas para las mujeres, ni tampoco constreñirlo a propuestas natalistas, etc. El objetivo es que las políticas familiares no acaben convirtiéndose en una excusa para mantener y cosificar la situación actual en la que la mayor parte de trabajo doméstico, familiar y de cuidado lo realizan las mujeres. Precisamente, se entendía que era importante que las políticas de familia mantuvieran siempre este eje del género para permitir que, desde una visión en positivo y no culpabilizadora ni para hombres ni para mujeres, se pudiera ir avanzando hacia contextos familiares y personales más igualitarios. Algunas de las propuestas de actuación eran:

- Repensar los roles masculinos y femeninos para avanzar hacia un nuevo contrato social entre géneros, en el que el debate sobre las nuevas masculinidades fuera tan central como el de las nuevas feminidades.

- El segundo eje de actuación se centraba en los elementos de prevención y de educación, desde la coeducación en todos los ámbitos, para contribuir así al nuevo contrato entre géneros.

#### **b) Políticas de trabajos, tiempo y conciliación**

A lo largo del proyecto, se subrayó la necesidad de cuestionar las “reglas de juego” con las que habitualmente “funcionan” las familias. Y ello se entendía como uno de los temas clave de una apuesta local por un mayor bienestar para las familias y las personas a lo largo de su vida. Las propuestas concretas iban en diferentes direcciones:

- Avanzar hacia jornadas de trabajo más flexibles, más cortas, con horarios más racionales y no por ello menos productivos.

- También se planteaba la necesidad de avanzar hacia jornadas laborales adaptadas a los diferentes momentos vitales de la persona.

- Un tercer elemento, de carácter más “educativo”, planteaba la necesidad de repensar la centralidad absoluta del valor del trabajo remunerado en las vidas de hombres y mujeres y trabajar por el establecimiento de un mayor equilibrio con otras dimensiones personales que configuran, igualmente, las identidades y los proyectos vitales individuales. Para ello se entendía que era clave el brindar todo tipo de formación a las personas adultas, la gente mayor, los padres y madres de familia, etc.

- Finalmente, se enfatizaba, en relación a las políticas de usos de los tiempos y conciliación, la importancia que tenía el evitar concentrar todas las propuestas en las mujeres. No se trata de que “concilien ellas”, sino de modificar las prioridades de todos, dando un mayor relieve al trabajo reproductivo y de cuidado, y redimensionando a la baja la actual centralidad del trabajo productivo, etc.

#### **c) Familia como red: potencialidades y vulnerabilidades**

En términos generales, cuando se plantean actuaciones sobre las familias, siempre se piensa en personas del núcleo convivencial. Pero tan importante como el hogar es la familia en su vertiente de red de víncu-

## Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

los y relaciones dentro y fuera del núcleo convivencial. A lo largo del proyecto ha ido surgiendo la necesidad de que las políticas trabajen no sólo sobre personas o sobre vínculos cercanos, sino entender que la familia como red es una perspectiva necesaria y útil a todos los efectos. De ahí la importancia del concepto de vulnerabilidad relacional (BONET 2006), como uno de los ejes clave para entender procesos de exclusión social y la necesidad de trabajar de manera prioritaria en esta dimensión. Por vulnerabilidad relacional entendemos aquellas situaciones en las que una persona se encuentra en situación de aislamiento o dispone sólo de una débil red familiar y/o social que no le permiten insertarse de manera plena y satisfactoria en la comunidad. O bien aquellos casos en los que la integración sólo se da en sub-redes que están en los “márgenes” y que no ofrecen vínculos suficientemente significativos o sólidos como para generar la deseada conexión con la comunidad. Así, esta perspectiva de trabajo con las redes familiares y sociales puede ampliar la perspectiva de las políticas públicas de apoyo local a las familias (infancia en riesgo, situaciones de dependencia, prevención, etc.).

### d) Educación y socialización

Uno de los ejes que a lo largo del proyecto centró más propuestas y más atención es la necesidad de contribuir y dar respaldo a la educación y la socialización de los niños/as, adolescentes y jóvenes en el marco familiar. Propuestas que incluyen tanto los ámbitos de educación formal (sistema educativo reglado), como no formal (ocio, deporte, cultura...), así como informal (familia, municipio, territorio, grupo de iguales...), y también los vínculos e interacciones entre los tres. Al respecto surgieron diferentes propuestas y reflexiones:

– En primer lugar, un elemento que deberían compartir todas las políticas en este ámbito: promover la corresponsabilidad educativa de las familias, la escuela y los gobiernos locales en todas sus dimensiones avanzando hacia un proyecto educativo más compartido y coherente (COLLET Y SUBIRATS 2008).

– En segundo lugar, a lo largo del proyecto se recordaba, que si el trabajo con niños y familias era considerado tan importante, se debía a su capacidad preventiva y anticipatoria. Es decir, si durante la infancia y la adolescencia se pueden evitar casos de pobreza, de abandono, de fracaso escolar, etc., ello contribuye de manera clara a reducir la necesidad de posteriores intervenciones de carácter social.

– En relación al debate anterior, se insistía asimismo en la centralidad de las actuaciones públicas en el ámbito de las familias para garantizar una etapa infantil plena (especialmente de 0-6 años) por su carácter preventivo así como por la equidad y eficiencia económica (ESPING-ANDERSEN 2007) que pueden generar las políticas públicas en esta franja de edad. A la vez, respecto a la franja de 0-6 años, se propuso asimismo que las políticas familiares no se encaminaran sólo a los elementos económicos y cuantitativos, sino que se pusiera el énfasis en los elementos educativos y cualitativos, como son potenciar los vínculos, “el apego” y la resiliencia.

– Para avanzar en actuaciones concretas en estos ámbitos mencionados, se propone en cuarto lugar, la potenciación y generalización de las políticas de apoyo, formación y acompaña-

miento para la construcción y reforzamiento de vínculos de naturaleza democrática entre individuos adultos y jóvenes, en las redes familiares, de amistad, y comunitarias.

– Recogiendo la propuesta anterior, se propuso avanzar en lo que en algunos lugares se han denominado “proyectos integrales de atención a las familias”. Proyectos que centralizan en un solo espacio todos los servicios de atención y apoyo a las familias para mejorar la integralidad de los mismos.

– Otro de los grandes ejes de actuación propuestos serían las relaciones familias-escuela para generar y reforzar elementos ya existentes de continuidad educativa entre las familias y la escuela desde 0 hasta los 16 años luchando contra el absentismo, el fracaso escolar, etc.

– Finalmente, en esta línea, se señalaba la necesidad de que las áreas de educación y servicios sociales municipales, y las escuelas, institutos, escuelas de personas adultas, etc., pudieran avanzar en establecer pautas de trabajo conjunto en la línea de mejorar la atención integral a familias, niños y jóvenes.

#### e) Relaciones intergeneracionales

En los últimos años, están surgiendo con fuerza diversas iniciativas que buscan promover los vínculos intergeneracionales. Se pretende con ello potenciar las relaciones y los vínculos entre personas de diferentes edades en un momento en el que la tendencia parece ir hacia la especialización en franjas de edad determinadas. Así, se entendía que uno de los retos actuales del trabajo en el ámbito social sería encontrar

nuevos espacios para que personas de edades diversas, de culturas plurales, etc., pudieran compartir vivencias, sentimientos y experiencias, generando así nuevos vínculos y propiciando proyectos compartidos.

#### f) Prevención y atención a situaciones de violencia

A lo largo del proyecto, surgió en varias ocasiones la necesidad de tener dispositivos de mediación tanto dentro de las familias (por dificultades con las relaciones interpersonales, tensiones por los elementos de diversidad ideológica, cultural, religiosa, etc.) como de éstas con la escuela, los servicios sociales, etc. En este sentido, uno de los elementos a los que se prestó especial interés fue el de las violencias familiares en todas sus vertientes y matices, tanto las más conocidas (género, niños...) como las más ocultas (ancianos).

#### g) Otras propuestas sustantivas

Por último, enumeramos una serie de elementos que fueron surgiendo en los grupos de trabajo constituidos en el proyecto, y que entendemos complementan el mapa de propuestas expuesto hasta el momento.

– Necesidad de más recursos económicos para las políticas de familias, especialmente para cuatro ámbitos de trabajo esenciales: alimentos y productos de primera necesidad; recursos monetarios para situaciones de emergencia; vivienda y situaciones de dependencia.

– Una mayor sensibilidad desde la intervención urbanística hacia la promoción del espacio público. Se proponía, en este sentido, que las actuaciones urbanísticas tuvieran en cuenta la

## Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

importancia que tiene el que la forma de entender y configurar los espacios públicos puedan propiciar contextos de relación que favorezcan la socialización y los vínculos personales, familiares y comunitarios.

- Fomentar espacios de ocio y formación personal y familiar. En esta línea se proponía articular espacios abiertos, diversos en horarios y funciones y con una estructura pensada para la polivalencia de actuaciones.

- Dispositivos de apoyo específicos para la inmigración. En cuanto a las familias recién llegadas, se destaca que a menudo viven un ciclo vital más propio del lugar de origen (lo que se percibe en temas como la edad para tener hijos, emanciparse, etc.), pero en un contexto con condiciones estructurales “de aquí”: vivienda, mercado laboral, etc. Es lo que se ha calificado como la “doble ausencia” (SAYAD 1999). Esto hace que vivan en una situación de mayor vulnerabilidad a la que hay que sumar las dificultades propias del proceso migratorio y las dificultades legales que no facilitan la emancipación de las personas precisamente por su vínculo familiar (reagrupamiento). Ante esto se sugirió la necesidad de medidas focalizadas y de apoyo específico.

- Más coordinación entre servicios personales y servicios de salud. Los ámbitos de salud y de servicios personales (servicios sociales, educación, cultura, deportes...) empiezan ya a trabajar de manera coordinada a pesar de las dificultades para generar sinergias y evitar la segmentación de los casos (establecida desde una lógica competencial: a quién le corresponde qué).

- Trabajo multinivel y relacional. Diversos actores participantes en el proyecto reclamaban avanzar en una mayor sinergia entre administraciones (coordinación multinivel) y entre éstas y la sociedad civil: entidades, colegios profesionales, sindicatos, patronal, etc. (en una perspectiva que tiende a denominarse como propia de la gobernanza) (SUBIRATS 2007).

### 4.2. Rupturas, disrupciones y transiciones a lo largo de la vida: demandas y necesidades

#### a) Infancia

Algunas de las disrupciones en esta edad (enfermedad, muerte de los progenitores, divorcio de los progenitores, pobreza súbita,...) y sus posibles consecuencias negativas tienen el riesgo de convertirse en crónicas si no se hace una buena intervención tanto a nivel personal como familiar. Se proponían recursos varios además de los económicos, para acompañar a los y las menores en estas situaciones. En cuanto a los casos de mala convivencia dentro de los hogares entre niños y progenitores, suelen tener mucho que ver con las dificultades en la contención, y en la transmisión de pautas educativas positivas. Se entendía que una buena intervención educativa con el conjunto de la unidad familiar, era la mejor manera de evitar que, problemas actuales con los niños acaben agravándose, con el tiempo, y convirtiéndose en casos de mucha mayor complejidad en fase de adolescencia, o ya en la condición de adultos. También frente al aumento de la pobreza infantil (AAVV 2008), se reclamaba una atención potente a la familia y en el territorio, y quizás menos focalizada en el niño. Además, se

reivindicaba la necesidad de una perspectiva de infancia que tuviera en cuenta el “interés superior del menor” en todas las políticas. Así, además de servicios para “problemas”, se proponía una mirada conjunta de atención a la infancia como derecho por parte de todas las políticas públicas implicadas.

#### b) Adolescencia

Por un lado, se hablaba de momentos y fases especialmente sensibles, en relación a los embarazos (no deseados) de las adolescentes, y también del final de la ESO especialmente para aquellos/as jóvenes con fracaso escolar. En ambos casos, como ocurría cuando nos hemos referido a los niños, una no intervención o una actuación deficiente, puede implicar años de trabajo más adelante para los servicios sociales, de salud, educativos, etc. para intentar reconducir situaciones que, en los primeros momentos, no se resolvieron adecuadamente. Otra de las situaciones que implica un fuerte cambio para las familias es el nacimiento del primer hijo/a. Este hecho, en principio tan positivo, puede convertirse en fuente de angustias, malentendidos e incluso de rupturas. Se entendía, por lo tanto, que es otro de los momentos a tener especialmente en cuenta en un modelo local de apoyo al bienestar de las familias a lo largo de la vida.

#### c) Violencias

No es necesario insistir en la significación de los conflictos familiares en general y especialmente los que llegan hasta situaciones de violencias familiares (de género, de progenitores a niños, de jóvenes a mayores, o la difícilmente detectable pero existente violencia contra las personas mayores...). Estas situaciones necesitan de dispositivos y protocolos para, en primer

lugar, evitarlas o, en su defecto, que permitan su detección, y en segundo término, son necesarios recursos para abordar de manera global los procesos de normalización de todos los implicados: víctimas y agresores.

#### d) Duelo y soledad

Hay momentos de duelo a lo largo del ciclo vital que, en algunos casos, pueden requerir de apoyos para ser superados. Estos duelos, y su habitual secuela de soledad, se van haciendo más profundos a medida que las personas se van haciendo mayores. Esta realidad, tan importante en nuestro país, y que afecta especialmente a las mujeres mayores, puede requerir tanto intervención desde el punto de vista socioeconómico, como también desde una perspectiva relacional, acompañando un proceso de reconstrucción de red social a partir de la perspectiva de envejecimiento activo (PÉREZ SALANOVA 2001). También, en esta misma situación, podríamos incorporar al grupo de personas que, de manera más o menos inesperada, se han convertido en cuidadoras de otras personas (padres, pareja, nietos, familiares, niños...). Estas personas necesitan diferentes tipos de apoyos: anímico, técnico, psicológico, relacional, material, etc. porque están haciendo una tarea compleja como es el cuidado, muchas veces de manera exhaustiva y estresante. Nos referiremos a ello más adelante.

#### e) Enfermedades mentales

Finalmente, destacar que a lo largo de la vida, las diferentes situaciones de enfermedad mental también se convierten en motivos o generan momentos de disrupción familiar que en la mayoría de casos necesitan de un gran apoyo externo para

## Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

ser aceptadas, encajadas, tratadas y de alguna manera normalizadas.

### 4.3 Demandas ocultas o latentes

Uno de los temas que fue surgiendo a lo largo del proyecto, fue el de las demandas y necesidades ocultas o latentes que se intuía que existían pero que, al menos en primera instancia, no se explicitaban como necesidades, y que ahora intentaremos presentar aludiendo a sus manifestaciones más espontáneas.

#### a) “Ya no puedo más”

Se destacó la necesidad de espacios y grupos de apoyo para personas que quedan bloqueadas en sus tareas de cuidado: cuidadoras, madres y padres angustiados, familiares de enfermos mentales, etc. La necesidad, a menudo poco explicitada, (pero que cuando se le da una canalización o respuesta adecuada suele ser muy bien recibida) es de tener un espacio donde puedan expresar lo que sienten, lo que precisan, sus propios límites (rompiendo con el mito de que este tipo de problemas son estrictamente personales), sus frustraciones... La posibilidad de elaborar y reformular este tipo de malestares en cursos, talleres, grupos, etc. no se acostumbra a recibir como demanda directa, pero puede aportar mucho bienestar a las personas y familias implicadas.

#### b) Valores y educación

Otra de las demandas ocultas o implícitas recibidas por parte de entidades, colegios profesionales, ayuntamientos, etc. es la de dar herramientas, pautas y propuestas cargadas de “valores” positivos que permitan

a las familias (especialmente con niños a cargo, pero también para las personas adultas), el conocer y probar otras maneras de hacer, de disfrutar, de estar juntos, de hacer un uso no estrictamente consumista del tiempo compartido, etc. Al no ser una demanda de primera necesidad, a menudo está oculta pero el trabajo de acompañamiento a las familias en prácticas de relación y vínculo “alternativos” también puede generar bienestar familiar.

#### c) Colectivos “invisibles”

Uno de los temas más significativo en este apartado es el de colectivos invisibles, ocultos o “ajenos” a los servicios sociales. Por un lado, el de personas que, más allá de demandas concretas ligadas a temas materiales, legales, etc., acaban manifestando la necesidad de disponer de algún tipo de apoyo y de acompañamiento ante los múltiples cambios y cargas que deben asumir. Un ejemplo serían las mujeres inmigrantes, tanto las que llegan desde el reagrupamiento familiar como las “pioneras”. Asimismo, se dan casos similares en personas procedentes de las clases medias que, a raíz de la crisis, se acercan por primera vez a los servicios sociales y expresan demandas muy concretas (hechas de expectativas más o menos ciertas, reivindicación de derechos, etc.) detrás de las cuales puede haber la necesidad de otros soportes. También habría colectivos de personas poco visibles en determinados contextos pero no por ello con menos necesidades: es el caso por ejemplo de personas procedentes de países como China, con dificultades de relación; personas de etnia gitana; gente mayor sola; adolescentes poco o mal acompañados; niños pobres, etc.

#### d) Familia y red

Desde diferentes instancias, se puso de manifiesto poner de relieve las necesidades ocultas y específicas de aquellas familias que, por diferentes circunstancias (monoparentalidad, inmigración, desplazamiento en el territorio, etc.) disponen de menos red familiar y/o social. Es precisamente en este aspecto, en el que el espacio local puede aprovechar las ventajas de la proximidad, para articular y facilitar el acceso a las redes sociales. Un elemento que puede aportar mucho bienestar a estas familias pero que, habitualmente, no explicita como demanda.

#### e) La emancipación

Otra propuesta significativa tiene que ver con el apoyar a las familias en los momentos de transiciones (umbrales) y de interrupciones a lo largo de su itinerario, y hacerlo desde una perspectiva que facilite a todos (jóvenes, mayores, personas divorciadas, etc.) su emancipación entendida como derecho. Este proceso de emancipación implica estar atento a una gran diversidad de aspectos como la vivienda, el trabajo, redes, etc.

#### f) Los y las profesionales del ámbito social

Finalmente, un colectivo que es importante no olvidar aunque algunas de sus demandas queden ocultas, es el de los y las profesionales que trabajan en el ámbito social, educativo, sanitario, etc. Todos y todas son piezas clave de los apoyos al bienestar de las familias a lo largo de la vida y hay que preservar y velar por su equilibrio, su protagonismo y su bienestar en tanto que personas y profesionales.

En general, podríamos pensar que el tipo de propuestas que se han ido explicitando, prefiguran un universo de intervencionismo mucho más exhaustivo e incluso “invasor” de la esfera individual y familiar. Pero, conviene tener en cuenta que el espíritu que inspira estas propuestas no es ese. Precisamente la idea de fondo es pasar de una lógica de intervencionismo pensado “desde arriba”, de matriz homogeneizadora y muy burocratizada en sus aspectos operativos, a un tipo de intervención que aproveche las ventajas de la proximidad, y que busque más el acompañamiento y el protagonismo de los ciudadanos y de las redes familiares en que se integran, desde el reconocimiento de la diversidad y de la heterogeneidad que hemos expresado con la idea de la pluralidad.

## 5. Orientaciones para el apoyo familiar en el ámbito local: dimensión metodológica y organizativa

### Elementos de perspectiva organizativa

a) La perspectiva de las familias y los ciclos de vida como ejes centrales (mainstream) de las políticas públicas locales.

Como afirmábamos al final del apartado anterior, una de las ideas más repetidas a lo largo del proyecto fue que las familias no son sólo “responsabilidad” de las políticas y los servicios sociales, sino que son responsabilidad de si mismas y han de de ser objeto del conjunto de las políticas

## **Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local**

públicas desde ese reconocimiento de autoresponsabilidad y de empoderamiento. Así, se fue dibujando la posibilidad y oportunidad de establecer las dos perspectivas, las de las familias y la procedente de la perspectiva de ciclos de vida, como ejes transversales de actuación en los entes locales. Así, no se trata tanto de generar “otra política” (la política de las familias) u otra concejalía (la “concejalía de las familias” o la de “los ciclos de vida”), sino que, siguiendo la estela de otras políticas con voluntad transversal (como la del medio ambiente o la de género), se fuera estableciendo como una mirada específica y transversal a toda la actuación municipal. No se trata de tanto de institucionalizar una nueva política, sino más bien la de incorporar un pequeño núcleo de personas (vinculadas a diferentes áreas) como “motores” de ideas, propuestas y evaluación de estas perspectivas.

### **b) Racionalización y coordinación de los recursos para familias y personas a lo largo de la vida.**

En el proyecto, surgió en varias ocasiones la necesidad de que haya un proceso de racionalización y articulación de los diferentes recursos para familias y personas a lo largo de la vida. La idea motriz fue la de dar a conocer, organizar y “ordenar” todo lo que ya se hace y se impulsa desde los distintos ámbitos. Y se entendía que ello podría generar un cierto “punto cero” en la construcción de apoyos específicos desde la esfera local al bienestar de las familias a lo largo de la vida, para que fueran más eficaces y coherentes.

### **c) Corresponsabilidad.**

En esa misma línea se entendía que la responsabilidad del bienestar de las personas

a lo largo de los ciclos de vida y las familias no debería recaer exclusivamente en los y las profesionales de los servicios a las personas. Entendemos que una concepción democrática del bienestar, implica que, en los diferentes servicios y actuaciones, la responsabilidad última del bienestar de cada uno (con la excepción de los niños y personas en situación de dependencia) es una responsabilidad propia. Ello no implica difuminar o eludir las responsabilidades de las administraciones en el bienestar y las condiciones de vida de las personas, pero si apuesta por una concepción de responsabilidad colectiva en la que, empezando por cada persona y familia, y siguiendo por la comunidad, el territorio y las administraciones, todo el mundo sea co-responsable de este bienestar. La posición más compartida nos habla de la idea de corresponsabilidad en la ética del cuidado.

### **d) Trabajo social comunitario.**

En términos generales, a lo largo del proyecto se destacaba la utilidad y la eficacia de los planteamientos de trabajo comunitario, al tiempo que se lamentaba la poca apuesta práctica y real por esa perspectiva en nuestro país. Por trabajo social comunitario entendemos aquel que se hace con y para la comunidad. De ahí la insistencia en los procesos que deben facilitar primero la identificación de las necesidades sociales de la ciudadanía que vive en un determinado territorio, para después, crear las condiciones para construir (colectivamente) las respuestas y/o soluciones de forma participada mediante actuaciones orientadas al impulso de proyectos conjuntos entre diferentes entidades, colectivos, grupos y servicios que comparten un mismo diagnóstico y sensibilidad hacia la realidad comunitaria (MARCHIONI 2001,

BARBERO Y CORTÉS 2005, CARMONA y REBOLLO 2009). Precisamente en momentos de fuerte crisis económica, se reclamaba no abandonar los postulados comunitarios por su alta efectividad en la prevención de riesgos sociales y la capacidad de generar alternativas viables y compartidas con las personas en esta situación.

#### e) Flexibilidad e integralidad

A la hora de plantear cómo se articulan los posibles servicios y políticas para las familias y las personas a lo largo de su ciclo vital, desde hace tiempo se propone una estructuración de servicios que a su vez estén institucionalizados pero que no sean rígidos, sino flexibles, integrales y sobre todo adaptados al territorio (proximidad).

#### f) Compartir temas, espacios de encuentro y de formación

Se insistía en la idea de compartir temas, espacios de encuentro e información tanto entre los diferentes profesionales de las administraciones como con entidades, asociaciones, etc. de una manera estructurada y habitual. Ello parece clave para avanzar en esta integridad, coherencia y coordinación de las diferentes acciones y políticas.

#### g) Territorio, proximidad y espacio público

Otro de los temas sobre los que se insistió a lo largo del proyecto y que ya hemos mencionado, es la necesidad de que, sean cuales sean las actuaciones en el marco del modelo de apoyo al bienestar de las familias a lo largo de la vida, se tenga muy en cuenta la perspectiva territorial y de espacio público. Por políticas públicas con

perspectiva territorial, entendemos una manera de pensar las actuaciones que busca dar respuesta a las diversas necesidades, ritmos, calendarios, etc., lo que evidentemente exige la capacidad de diferenciar espacios y zonas del país. Hablar de políticas de proximidad implica conocer bien los territorios y pensar unos servicios que puedan encajar con la estructura de transportes, con las dinámicas laborales, comerciales, de horarios, o de dinámicas escolares, etc.

#### h) Distinguir entre vidas de riesgo y riesgos vitales

Los comentarios y propuestas de los y las profesionales, apuntaban a la necesidad de saber distinguir entre aquellas situaciones crónicas de riesgo ("vida de riesgo"), de las situaciones esporádicas derivadas de coyunturas y transiciones vitales específicas y concretas ("riesgos vitales"). Y cómo, ante las dos, saber dar respuesta de forma diversificada y personalizada (casos) a situaciones que muchas veces resisten su estandarización (categorías).

#### i) Dar voz a la sociedad civil ya las familias: participación y modelo de gobernanza

Remarcamos de nuevo que en el proyecto se apostó por la necesidad de avanzar hacia planteamientos en los que cualquier política o propuesta en el ámbito de las familias y las personas a lo largo de los ciclos vitales, tengan en cuenta al conjunto de actores presentes en cada espacio específico. Así, sea cual sea el tipo de actuación a promover, debería partirse de las necesidades, las preguntas, los casos, la experiencia cotidiana de las personas. No debería olvidarse que tener una perspecti-

## **Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local**

va de intervención participativa, implica incorporar y contar con las personas como sujetos de su propio proceso. Las personas no son “objeto” de las políticas, sino “sujetos” activos de las mismas. Así se entendería la incorporación del concepto de gobernanza o gobierno relacional. Es decir: ya no se pueden hacer políticas que no tengan muy en cuenta e impliquen a todos los actores del campo: sociales, institucionales, informales, comunitarios,....

### **j) Empoderamiento de familias y personas: hacia la autonomía**

El objetivo de toda política que se encuadre en la perspectiva propuesta, debería evitar los planteamientos y las prácticas “paternalistas”, así como los procesos de etiquetado y estigmatización. El objetivo sería acompañar a las personas hacia su empoderamiento y autonomía. Como contraejemplo, aparecían aquellas familias que son usuarias habituales (y por tanto dependientes) de servicios sociales, y que acumulan “intervenciones” que afectan a dos, tres o cuatro generaciones. Familias que sólo desde un trabajo centrado en la autonomización de las personas y las familias, pueden llegar a romper con esa “reproducción generacional de la exclusión familiar”.

### **k) Equipos de trabajo estables y bien dimensionados**

Para que todos estos elementos que vamos desgranando, puedan llevarse a la práctica, se entendía que era imprescindible que a nivel concreto, los equipos de trabajo del ámbito social estén bien dimensionados (evitando las ratios deficitarias) y tengan un grado de estabilidad laboral adecuado, como ha ocurrido en otras políticas más afianzadas en las dinámicas de bienestar

### **l) Externalizaciones de servicios: riesgos y oportunidades**

Surgió asimismo la preocupación en relación a las prestaciones de servicios objeto de externalización. Al respecto, se plantearon dudas sobre si su implementación actual facilitaba o no el avanzar en una misma dirección hacia los objetivos de cohesión social, tiempo y horarios racionales, condiciones de vida dignas... y se consideró que era necesario clarificar ese tema en las estrategias de futuro en el mundo local. Surgieron así, preguntas como qué se externaliza; qué valor añadido implica; cómo se elabora el pliego de condiciones; cómo se marcan las condiciones laborales, de requisitos, de horarios... de las personas que prestan el servicio, etc. Los problemas no eran tanto el compartir protagonismos desde la esfera pública, como más bien clarificar el alcance de la externalización, la coherencia entre objetivos públicos y objetivos de las entidades o empresas objeto de convenio o contrato, y sus efectos sobre lo que, en definitiva lo justifica todo: el apoyo al bienestar de las familias.

### **m) Cultura de la evaluación como proceso de aprendizaje**

Destacaríamos finalmente, la imprescindible necesidad de la evaluación entendida como proceso de aprendizaje constante que permite avanzar hacia una mejora en la implementación y los impactos de las diferentes políticas de bienestar familiar. En tiempos de cambio: evaluar.

## 6. Conclusiones

Para finalizar el artículo, quisiéramos exponer las diez ideas clave extraídas de todo el trabajo de campo del proyecto y que se muestran en el documento final resultante del mismo.

### 1. Las familias: construir un discurso y unas políticas desde una lógica de transformación social

En primer lugar, recordar que las familias han sido un ámbito a menudo vituperado o simplemente olvidado. Lo que no impide que se haya ido reconociendo que es un ámbito clave en el bienestar de las personas a lo largo de la vida. Ello implica, como hemos pretendido aquí, el colaborar en un proceso de construcción de un discurso transformador en relación a las políticas sociales en ese ámbito.

### 2. ¿Para qué quieren estas políticas los municipios?: posicionamientos y debates conceptuales

En segundo término, parecería importante que los municipios realicen un proceso de reflexión y debate sobre los objetivos que quieren conseguir con las políticas familiares teniendo en cuenta las posibles consecuencias no previstas de las políticas sociales a implementar.

### 3. Del singular al plural: familias, ciclos de vida, políticas sociales

En tercer lugar, ser conscientes de que si las realidades sociales y familiares están en transformación y son cada vez más diversas y plurales, las políticas sociales que los municipios ofrecen deberían ser

lo más abiertas y atentas posible a todas las realidades familiares y personales, a fin de acompañar y contribuir al bienestar en el contexto de sus actuales realidades vitales y familiares.

### 4. Actuaciones sustantivas

En cuarto término, se aludió a la necesidad que los municipios, conjuntamente con otros actores del territorio, desarrollen un plan de actuación que contemple acciones, servicios, proyectos... en el ámbito de las políticas sociales, educativas, culturales, deportivas... para apoyar el bienestar familiar a lo largo de la vida.

### 5. Actuaciones organizativas

En quinto lugar, se proponía que los municipios busquen aquellas fórmulas organizativas, informativas, de cooperación... que permitan articular lo que ya se hace en el ámbito de familias, a fin de dar un nuevo impulso y hacerlo más efectivo en relación a la provisión de bienestar a las familias a lo largo del ciclo vital.

### 6. Familias y ciclos de vida: un eje transversal de las políticas municipales

En este sentido, se plantea una doble estrategia. Generar un pequeño núcleo de impulso y coordinación de las actuaciones municipales con y para las familias, así como, desarrollar estrategias "blandas" (conocimiento, valores, liderazgo...) para incorporar a este posible eje transversal de actuaciones municipales el máximo número de áreas, actores y propuestas.

## Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local

### 7. Gobernanza interna: el rol clave de Servicios Sociales, Educación y Salud

Se proponía asimismo generar un modelo de gobernanza interna que tenga un doble nivel de intensidad. En el núcleo duro, aparece como fundamental una fuerte alianza y coordinación entre Servicios Sociales, Educación y Salud para configurar el núcleo básico que articule el apoyo al bienestar familiar. En relación al resto de áreas, aparecen los conceptos de complicidades y de confianza como los mejores caminos para conseguir su máxima implicación en estas políticas.

### 8. Gobernanza externa: trabajo en red

Pero el modelo de gobierno relacional no aparece sólo como necesario en el interior de los gobiernos locales. En un contexto como el actual, se entiende necesario un planteamiento de trabajo en red que, partiendo de la construcción de un proyecto de bienestar familiar compartido con el máximo número de actores sociales, entidades, sindicatos, patronales, etc. tenga la capacidad de generar sinergias e impactos significativos en el bienestar familiar.

### 9. Metodología participativa y comunitaria en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación

Desde una perspectiva metodológica, se aludía a la participación como un criterio clave, desde perspectivas de lógicas de trabajo asequibles, acotadas en el tiempo y dirigidas a una mayor eficacia colectiva.

### 10. En tiempos de complejidad y cambio, evaluar para aprender y evaluar para mejorar.

Finalmente, se entendía como necesario el introducir y profundizar la cultura de la evaluación en las políticas sociales y familiares. Una cultura que debería pasar de una concepción de evaluación ligada al control y a las exigencias burocráticas, a una evaluación planificada para aprender y para mejorar conjuntamente los procesos, las actuaciones y los impactos.

#### Bibliografía

- BARBERO, FERNANDO; CORTÉS, JOSÉ M<sup>a</sup> (2005) *Trabajo comunitario, organización y desarrollo social*. Alianza Editorial. Madrid.
- BECK, ULRICH; BECK-GERNSHEIM, ELISABETH (2002) *Individualización*. Paidós. Barcelona.;
- BECK-GERNSHEIM, ELISABETH (2003) *La reinención de la familia*. Paidós. Barcelona.
- BONET, JORDI "La vulnerabilidad relacional: análisis del fenómeno y pautas de intervención" A: *Redes* vol. 11, n<sup>o</sup> 4. 2006.
- BRULLET, CRISTINA (ED); CARDÚS, SALVADOR; CARRASCO, CRISTINA; TORNIS, TERESA (2009) *Temps i Cura: La corresponsabilitat social de la cura a la vida quotidiana*. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Barcelona.
- CARMONA, MOISÉS; REBOLLO, OSCAR (2009) *Guia operativa d'acció comunitària*. Ajuntament de Barcelona. Barcelona.  
<http://w3.bcn.es/fixters/acciosocial/guiaoperativaaccicomunitria.518.pdf>  
(Fecha consulta 15/02/2010).

COLLET, JORDI; SUBIRATS, JOAN (2008) El descubrimiento del entorno. Una educación socialmente contextualizada. Cuadernos de Pedagogía vol. 375.

COLLET, JORDI; SUBIRATS, JOAN (2009) *Orientacions per al suport local al benestar de les famílies al llarg de la vida*. Diputació de Barcelona. Barcelona.  
[http://www.diba.es/servsocials/descarrega/nfamilies\\_npolitiques\\_tripa.pdf](http://www.diba.es/servsocials/descarrega/nfamilies_npolitiques_tripa.pdf)  
(Fecha de consulta 15-02-2010)

ESPING-ANDERSEN, Gosta (2007) "Parental investments in children: how bargaining and educational homogamy affect time allocation" DemoSoc working paper n°20  
<http://www.recercat.net/bitstream/2072/4102/3/DEMOSOC20.pdf>  
(Fecha de consulta 15-02-2010)

IGOP - DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2008) *Plans locals d'Inclusió social. Guia metodològica*. Diputació de Barcelona. Barcelona.

INSERSO, (1990), *La Tercera Edad en España. Necesidades y demandas*, Inersero, Madrid

MARCHIONI, Marco (2001) *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Ed. Popular. Madrid.

MEIL, Gerardo (1999) *La postmodernización de la familia española*. Acento. Madrid.;

PÉREZ SALANOVA, MERCÈ (2001) "Envejecimiento y participación ¿Necesitamos nuevos enfoques?" A: Intervención psicosocial: Revista sobre igualdad y calidad de vida, Vol. 10, N°. 3.

SAYAD, Abdelmalek (1999) *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Seuil, Paris.

SENNETT, Richard (2000) *La corrosión del carácter*. Anagrama. Barcelona.

SUBIRATS, Joan (2004) *Pobreza y exclusión social. Plataforma de ONGs de acción social*. Madrid.

SUBIRATS, Joan (2007) *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.



# El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos

M<sup>a</sup> Elena Puñal Romarís

## Resumen

El interés del tema abordado en este artículo reside en las dificultades derivadas de la aplicación de la normativa de protección de datos al ámbito de los servicios sociales. Sin embargo aunque complejo es ineludible, por tanto se hace necesario buscar fórmulas de aplicación práctica, que puedan resolver dificultades jurídicas. En este sentido se analizan las obligaciones legales de informar y recabar el consentimiento, para fundamentar la propuesta de dos modelos de recogida de consentimiento informado que puedan ser adaptados a cada servicio y tratamiento de datos. Se analiza también la obligación de informar en los documentos impresos. Finalmente se vuelve la mirada al *Código Deontológico de la Profesión de Trabajo Social* destacando los artículos de interés desde la perspectiva de la protección de datos.

## Palabras clave

Consentimiento informado, protección, datos de carácter personal, servicios sociales, trabajo social.

## Abstract

The main issue addressed in this article concerns the many difficulties that social services encounter when having to apply regulated data protections, however complex this may seem it is unavoidable and so therefore necessary to find a practical form with which to solve legal problems. This means that a legal obligation of informing and obtaining an analysed consent is necessary in order to propose two types of consent, which can then be adapted to every service and data processing. Once again the main outlook is focused on the Deontological criteria of a teacher in welfare work whose interest derives from a data protection perspective.

## Key words

Informed assent, protection, information of personal character, social services, social work

**Autora**

**M<sup>a</sup> Elena Puñal Romarís**

Trabajadora Social. Licenciada en Filosofía. Profesora titular Escuela Universitaria de Trabajo Social de Compostela.

[malenas@cgtrabajosocial.es](mailto:malenas@cgtrabajosocial.es)

# El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos

## 1. Planteamiento

Observando la dinámica y funcionamiento de los servicios sociales, de ámbito público y privado, en cuanto a la obtención, registro y tratamiento de la información se plantea muy complejo adaptarse y aplicar con el rigor preciso la normativa que regula la protección de datos de carácter personal.

Para ilustrar la dificultad que supone congregar una normativa tan generalista con un ámbito en donde la norma común es la gran variedad de situaciones presentadas en distintos servicios, la diversidad de datos aportados, finalidades y destinatarios etc. resulta oportuno recoger la opinión del Jefe del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AEPD)<sup>1</sup>, Agustín Puente, que al referirse al tratamiento de datos relacionados con la gestión de servicios sociales considera que se caracteriza por:

*“Diversidad*

*– Comprende una enorme pluralidad de supuestos ante los que no es siempre posible dar soluciones homogéneas*

*– Multiplicidad de colectivos afectados con distintos perfiles*

*– En cada supuesto los tratamientos tendrán alcances diversos en atención a la finalidad perseguida<sup>2</sup>”*

Esta idea apunta a la compleja tarea que supone aplicar la normativa de protección de datos en el ámbito de los servicios sociales. Esto no se debe, precisamente, a que no exista en este ámbito una cultura del deber de secreto respecto a la informa-

ción de las personas afectadas<sup>3</sup>, todo lo contrario, el respeto a la confidencialidad es un elemento muy importante en el modus operandi de los profesionales que actúan en el ámbito de lo social, fundamentalmente porque se tiene muy presente que es un derecho<sup>4</sup> esencial de las personas que acceden a los servicios sociales y concretamente para los/as trabajadores/as sociales un principio de la profesión. Prueba de ello, es lo recogido en el *Código Deontológico de la Profesión de Diplomado en Trabajo Social*, respecto al tratamiento de la información de las personas que son atendidas en las organizaciones en las que desempeñan su labor, y aunque es relativamente reciente, pues sólo tiene 10 años, refleja el respeto a la confidencialidad, que es inherente al ejercicio profesional del Trabajo Social desde su consolidación como profesión.

Son muchos los aspectos de la protección de datos de carácter personal que podrían tratarse por ser de especial relevancia para el ejercicio profesional. No es propósito de este artículo el tratar todos estos aspectos, sino que se centra en la obligación de informar y recabar el consentimiento de la persona afectada, que de forma conjunta conforman el consentimiento informado. El análisis de éste se hace desde la perspectiva del Trabajo Social, en el contexto de los servicios sociales, tanto del ámbito público como privado, ya que los aspectos diferentes que la ley establece respecto a estos ámbitos no afectan básicamente a la obligación de informar, ni de recabar el consentimiento<sup>5</sup>.

Para los/as trabajadores/as sociales este es un aspecto crucial en nuestro quehacer profesional diario, puesto que desde el primer momento en que se hace la recepción de una demanda y se registra algún dato

de la persona entramos ya de lleno en la aplicación de la Ley, pero además nuestra intervención se basa en el conocimiento, más o menos profundo, de la situación en que se encuentran las personas atendidas, respecto a la cual, todo el contenido son datos de carácter personal, y a menudo de carácter sensible, para los que se exige un nivel de protección alto<sup>6</sup>. La Historia Social<sup>7</sup>, documento básico utilizado por los/as trabajadores/as sociales, en donde se registra la información relativa a la situación de las personas afectadas, es el mejor ejemplo para ilustrar la cantidad y diversidad de datos de carácter personal que se tratan, pues se recogen datos de identificación (nombre y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, DNI, estado civil, dirección, teléfonos, correo electrónico etc.), la composición de la unidad de convivencia, relaciones familiares y sociales, datos de la vivienda (régimen de tenencia, condiciones de habitabilidad), datos económicos y laborales (situación económica, fuentes de ingresos, situación de desempleo, etc.), datos de formación (nivel de instrucción, capacidades y habilidades profesionales etc.), datos de salud (grado de discapacidad, enfermedades, capacidades de autonomía personal, cobertura sanitaria, etc.), se incluye también la valoración profesional o diagnóstico de la situación y el plan o proyecto de intervención, que recoge la propuesta de actuación a llevar a cabo en la situación abordada; registro que continúa con información sobre la evolución de la intervención y que se refleja en la Hoja de Seguimiento.

Por otra parte, si el contenido de la Historia Social muestra claramente la relevancia que la protección de datos adquiere en servicios sociales, el Informe Social, documento de comunicación interprofesional<sup>8</sup> por excelencia, en donde se plasma una

síntesis de la situación haciendo referencia al contenido de los apartados de la Historia Social, es también el mejor ejemplo para ilustrar el cuidado que requiere su uso, pues se trata claramente de una cesión o comunicación de datos que debe

- notas
1. Agencia Española de Protección de Datos ([www.aepd.es](http://www.aepd.es)): Ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Su finalidad es velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación. Tiene potestad para inspeccionar y sancionar. Se ubica en Madrid y su competencia es estatal en todo el ámbito privado, también en el público, excepto en las comunidades de Madrid, Cataluña y País Vasco que tienen sus propias agencias autonómicas, a las que les compete las administraciones autonómica y local de sus respectivas comunidades.
  2. En su exposición sobre Ficheros específicos: sanidad, videovigilancia y servicios sociales, en el transcurso de un curso de la UIMP en septiembre de 2009 en Valencia, puso de manifiesto estas características en relación a los servicios sociales.
  3. En el contexto normativo de la protección de datos "persona afectada" se entiende como aquella titular de los datos que son registrados y tratados, por el contrario, usuario, término comúnmente utilizado en servicios sociales para referirnos a la persona atendida, significa sujeto o proceso autorizado para acceder a datos o recursos, por lo tanto, en este artículo no se emplea el término usuario para evitar la confusión.
  4. Reconocido como derecho fundamental a través de la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, del Tribunal Constitucional.
  5. Salvo en los supuestos especiales que la ley contempla, (apartado 2 del artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999).
  6. Denominados datos especialmente protegidos (Art. 7 de la Ley Orgánica 15/1999).
  7. Entendida en este artículo tal como se define en el Código Deontológico: "Es el documento en el que se registran exhaustivamente los datos personales, familiares, sanitarios, de vivienda, económicos, laborales, educativos, y cualesquiera otros significativos de la situación socio-familiar de un usuario, la demanda, el diagnóstico y subsiguiente intervención y la evolución de tal situación".
  8. La finalidad básica del Informe Social es el dar a conocer a "otros" la situación abordada, con el propósito de derivar el caso, de solicitar recursos sociales, de informar sobre la evolución de situaciones personales y familiares etc.

## El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos

ser realizada con todas las garantías legales. Respecto a este documento se hace necesario señalar que muchos de los Informes Sociales emitidos forman parte de un expediente administrativo regulado normativamente que limita su alcance y finalidad. Estos son sólo dos ejemplos de soportes documentales, utilizados por los/as trabajadores/as sociales, de uso frecuente en servicios sociales, pero no los únicos, también se utilizan otros documentos que recogen datos de carácter personal, como son por ejemplo: el registro de entrevista, el registro de visita a domicilio, la hoja de derivación etc.

En los primeros años de implantación de los servicios sociales, era el soporte papel el empleado habitualmente en los documentos de registro, pero en la actualidad, con la incorporación de las nuevas tecnologías, suele utilizarse un sistema mixto que combina el soporte papel e informático. Esto puede explicar, en parte, que la anterior Ley<sup>9</sup> de 1992, conocida como la LORTAD, tuviese escasa repercusión, pues sólo afectaba a ficheros y tratamientos automatizados, situación que no ocurre con la actual normativa que afecta a todo tipo de soporte y tratamiento de datos de carácter personal.

## 2. El deber de informar y la obligación de recabar el consentimiento en la regulación normativa

La aplicación de la normativa de protección de datos al ámbito de los servicios sociales tiene escaso reflejo en la bibliografía, así las dos publicaciones de la Agencia

de Protección de datos de la Comunidad de Madrid<sup>10</sup> cobran especial interés, y aunque sólo hagan referencia a los servicios sociales del sector público, es importante la contribución de la aplicación de la protección de datos en este ámbito.

En este artículo se toman como referencias legislativas fundamentales, para el análisis del consentimiento informado, la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal y el Reglamento que la desarrolla, recogido en el Real Decreto 1720/2007<sup>11</sup>. En el marco de estos textos normativos se analiza la regulación del deber de informar y de obtener el consentimiento para el registro y tratamiento de datos de carácter personal.

Se entiende por consentimiento<sup>12</sup> el permiso que otorga la persona para que se traten sus datos de carácter personal, y la característica o adjetivo de informado, significa que la persona para dar este consentimiento tiene que tener una información al respecto.

El deber de información se recoge en el artículo 5 de la Ley 15/1999 y concretamente, en el primer apartado de este artículo se deja claro cual debe ser el contenido de esta información:

*Artículo 5 de la Ley 15/1999: Derecho de información en la recogida de datos.*

*1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:*

*a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.*

b) *Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.*

c) *De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.*

d) *De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.*

e) *De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.*

Por otra parte la obligación de recabar el consentimiento de la persona afectada se recoge en el artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, a la que el Reglamento de desarrollo viene a añadir precisión en su artículo 12. El primer apartado del artículo 6 es contundente al declarar:

*El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa*<sup>13</sup>.

Los dos primeros apartados del artículo 12 del Reglamento de desarrollo contribuyen a dar firmeza a esta obligación y a reforzar su vínculo indisoluble con la obligación de informar, ya que, por regla general, no es posible consentimiento sin conocimiento del objeto del mismo<sup>14</sup>:

*1. El responsable del tratamiento deberá obtener el consentimiento del interesado para el tratamiento de sus datos de carácter personal salvo en aquellos supuestos en que el mismo no sea exigible con arreglo a lo dispuesto en las leyes.*

*La solicitud del consentimiento deberá ir referida a un tratamiento o serie de tratamientos*

*concretos, con delimitación de la finalidad para los que se recaba, así como de las restantes condiciones que concurran en el tratamiento o serie de tratamientos.*

*2. Cuando se solicite el consentimiento del afectado para la cesión de sus datos, éste deberá ser informado de forma que conozca inequívocamente la finalidad a la que se destinarán los datos respecto de cuya comunicación se solicita el consentimiento y el tipo de actividad desarrollada por el cesionario. En caso contrario, el consentimiento será nulo.*

Cabe destacar la insistencia que el Reglamento hace en la finalidad, dejando muy claro que el consentimiento siempre tiene que ser referido a una finalidad, y preci-

9. Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. BOE nº 262 de 31 de octubre de 1992.

10. El primer texto se publica en el año 2004, con el título Guía de protección de datos personales para servicios sociales públicos, el segundo, más completo que el anterior, en el 2008, Protección de datos personales para servicios sociales públicos.

11. BOE nº 298 del 14 de diciembre de 1999 y BOE nº 17 del 19 de enero del 2008 respectivamente.

12. No es necesario el consentimiento de la persona afectada si la información procede de fuentes accesibles al público: censo promocional, guías de servicios de comunicaciones electrónicas, listas de personas pertenecientes a grupos profesionales, diarios y boletines oficiales y medios de comunicación social.

13. Las personas que ostentan la tutela de aquellas que están jurídicamente incapacitadas o bien la patria potestad en el caso de menores son los que tienen esta potestad sobre los mismos. No obstante respecto a los menores el Reglamento establece en el artículo 13 la posibilidad de recabar el consentimiento de los mayores de 14 años en los supuestos que la ley no exija la asistencia de padres o tutores.

14. Por el contrario si cabe la posibilidad de no tener la obligación del consentimiento, debido a la inviabilidad de su obtención, pero si la de informar, como puede ser el caso de una cámara de videovigilancia.

## El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos

sando que, en el supuesto de cesión de datos, el consentimiento será nulo, si el afectado no fue informado “inequívocamente” de este extremo.

### 3. Análisis del principio y deber de información

En este apartado se desgrana punto por punto el contenido del artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999: el derecho de información en la recogida de datos. Este análisis se hace desde su operativización en los servicios sociales.

En primer lugar destacar la idea de tener presente siempre, que el contenido de la información obligatoria que hay que aportar a las personas afectadas, tiene que corresponderse con los datos indicados en el momento de notificar los ficheros, pues el contenido de las inscripciones incluye:

- Responsable del fichero, ubicación y existencia de encargados del tratamiento.
- Finalidad y usos.
- Afectados.
- Origen y procedencia de los datos.
- Estructura del fichero y tipo de datos que contiene.
- Cesiones y transferencias, indicando destinatarios.
- Medidas de seguridad.
- Lugar de ejercicio por los afectados de sus derechos.
- Sistema de tratamiento (automatizado, no automatizado o mixto).

Como puede comprobarse, datos como el responsable del fichero, su ubicación, la

finalidad y usos, son datos que están incluidos en el contenido de la información obligatoria que el artículo 5 determina, por lo tanto, la labor de redactar este contenido tiene que hacerse observando los datos que describen los ficheros registrados<sup>15</sup>.

No obstante, supongamos que los datos aportados en el momento de la notificación del fichero no se corresponden exactamente con lo que actualmente sería, por ejemplo, respecto a la finalidad, destinatarios, etc. ¿Qué podríamos hacer? Pues sencillamente realizar una modificación en el fichero registrado en la Agencia estatal o autonómica correspondiente<sup>16</sup>.

Por otra parte cabe recordar, que la acción de notificar los ficheros tiene sólo un efecto declarativo, es decir, no por el hecho de estar registrados, están correctamente formulados, por tanto, la mera inscripción en los registros correspondientes no es garante de la forma de obtención y tratamiento de datos que se haga.

Volvamos al contenido del artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, y continuemos su análisis con el primer apartado que comienza haciendo referencia a la claridad con que debe exponerse la información:

*1. Los interesados a los que si soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco.*

*a) De la existencia de un fichero el tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.*

Este punto es uno de los más complejos, puesto que resulta difícil concretar la finalidad de la recogida de datos en el ámbito

de los servicios sociales por la diversidad y pluralidad de situaciones que se presentan, puesto que es fácil caer en la formulación de una finalidad muy genérica, cuestión que puede traer complicaciones y por otro lado, detallar demasiado la finalidad convertiría esta tarea en algo demasiado engorroso. Al respecto Víctor Salgado en el transcurso de una conferencia, celebrada en la EUTS de Santiago en febrero de 2009, manifestaba que lo adecuado sería establecer 3 o 4 líneas de actuación reflejadas en finalidades, y hacer 3 o 4 modelos para recabar el consentimiento e informar. En este sentido, por ejemplo en servicios sociales comunitarios, no sería conveniente definir la finalidad con una forma tan genérica como la *intervención social*, pues podría resultar demasiado imprecisa, pero tampoco especificar concretamente “solicitud de ingreso en residencias” o “solicitud de una ayuda social x”. Lo más práctico sería definir las líneas básicas de intervención que en los servicios mencionados, a nivel municipal, podrían corresponderse con algunas de estas finalidades:

- Atención social y seguimiento, gestión de recursos sociales (servicios y programas sociales y prestaciones socio-económicas).
- Incorporación al servicio de ayuda en el hogar y servicios complementarios de teleasistencia, lavandería y comida a domicilio.
- Incorporación al programa de educación familiar.
- Incorporación al programa de inserción socio-laboral.

Estas diferentes finalidades tendrían que coincidir con las manifestadas en el momento de registrar los ficheros.

Por otra parte, la cuestión de precisar los destinatarios resulta también compleja,

pues detallarlos no resultaría práctico, por tanto el mismo criterio para definir las finalidades podría servir para los destinatarios, ni muy genéricos ni muy precisos. A modo de ejemplo podrían plantearse:

- Servicios de la Administración Autonómica con competencias en servicios sociales.
- Entidad prestadora del servicio de ayuda en el hogar y servicios complementarios.
- Entidades colaboradoras en el programa de inserción socio-laboral.

Sin embargo, en algunos casos, la definición de la finalidad del fichero se presenta de manera sencilla si se trata de ficheros con finalidades muy concretas. Así el ejemplo antes mencionado de “solicitud de ingreso en residencia”, podría ser la finalidad de un “fichero de demandantes de plaza en centros de internamiento de personas mayores” creado por el departamento de la administración autonómica que es responsable de la gestión de plazas en estos centros. Otro caso sería por ejemplo el de asociaciones de carácter social que llevan un registro de voluntarios colaboradores; en este caso el fichero de voluntarios tendría una finalidad muy

15. Si los ficheros son de ámbito privado o bien de ámbito público y de nivel estatal, la notificación se realiza en el Registro General de la AEPD ([www.aepd.es](http://www.aepd.es)), por el contrario si son de ámbito público autonómico o local de las Comunidades Autónomas Madrileña ([www.madrid.org/apdcm](http://www.madrid.org/apdcm)), Catalana ([www.apdcat.net](http://www.apdcat.net)) o Vasca ([www.avpd.euskadi.net](http://www.avpd.euskadi.net)) se inscriben en la Agencias Autonómicas correspondientes (las administraciones autonómicas y locales del resto de CC.AA tienen que registrarlos en la AEPD).

16. La creación, modificación y supresión de ficheros públicos tiene la peculiaridad de que debe llevarse a cabo por medio de una disposición general o acuerdo publicado en el BOE o diario oficial correspondiente (art. 52 del Reglamento de desarrollo de la LOPD), a diferencia de los de carácter privado para los que es suficiente su notificación al Registro General de la AEPD.

## El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos

concreta que sería la gestión de la participación voluntaria: planificar y organizar la colaboración prestada por los voluntarios, contactar con los mismos, así como la gestión de los seguros correspondientes. En este caso los destinatarios también tendrían fácil determinación, podrían ser por ejemplo el departamento de actividades de ocio y deportivas y los gestores del seguro de voluntarios, a los que se les transmiten los datos de los voluntarios para el desarrollo de las colaboraciones encomendadas.

Esto lleva al planteamiento de la posibilidad de registrar un fichero con finalidades más genéricas o varios con finalidades más específicas, esto es posible y dependerá del diseño del sistema de registro y tratamiento de la información que la entidad quiera incorporar.

*b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.*

Este punto resulta también complejo, puesto que en la pluralidad de líneas de intervención que en los servicios sociales se presentan, siempre habrá datos que son de carácter obligatorio y otros serán de carácter facultativo. En principio la persona afectada es libre para aportar la información que considere en el momento de presentar la demanda, pero por ejemplo, si se inicia un procedimiento de solicitud de un recurso, siempre habrá datos de carácter obligatorio que es preciso que aporte para hacerlo efectivo. ¿Cómo resolver entonces esta cuestión? Una solución posible es informar que se indicará oportunamente que datos son de carácter obligatorio y cuales son facultativos, o bien, informar que los datos señalados por ejemplo con un asterisco en un documento impreso son de carácter obligatorio.

*c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.*

Este punto se relaciona directamente con el anterior y en este sentido procedería indicar que la negativa de aportar determinados datos que son de carácter obligatorio puede suponer la paralización o baja en el procedimiento de gestión de un recurso: solicitud de ayuda económica, baja en un programa de atención social, etc.

*d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.*

Este apartado puede indicarse literalmente como está expresado en la ley, ya que lo que implica es informar de la posibilidad de ejercitar estos derechos, aunque en su caso no procediese el reconocimiento de alguno (por ejemplo, el de cancelación, si no transcurrió el tiempo que se considere para cancelar un expediente).

De estos derechos el más controvertido es el derecho de acceso de las personas a sus datos registrados<sup>17</sup>. El debate surge en torno a lo que se puede tener acceso. En principio la persona afectada tiene derecho a acceder a información relativa a datos concretos, a los incluidos en un fichero determinado o a la totalidad de los datos sometidos a tratamiento. La cuestión es si se considera que la valoración profesional y diagnóstico es información. Respecto a esto Víctor Salgado en el transcurso de un seminario sobre protección de datos organizado por el Colegio de Trabajadores Sociales de Galicia manifestaba que la valoración profesional o diagnóstico social, debe ser tratado asimilándolo a información y no opinión; y esto por lo siguiente. El diagnóstico, a efectos de obligaciones legales derivadas de la protección

de datos, debe ser tratado de forma similar a la información en cuanto que se le presupone obligación de veracidad, es decir, si se conoce que no es correcto hay obligación de cambiarlo y corregirlo, cuestión que no se le exige a la opinión. Esta cuestión es determinante pues si fuese asimilable a la opinión quedaría excluida de la aplicación de la ley de protección de datos y por tanto no hay obligación de aportarla. Los/as trabajadores/as sociales no proponen alternativas de intervención o toman decisiones en base a opiniones sino en base a valoraciones y diagnósticos sociales.

Por otra parte, en el Reglamento (Art. 27.2 del RD 1720/2007) se establece que la persona afectada podrá obtener información relativa a datos concretos, a datos incluidos en un determinado fichero, o a la totalidad de sus datos sometidos a tratamiento, y así en el momento de ejercitar este derecho, puede indicar a que quiere tener acceso. Si no es el caso, el responsable del tratamiento deberá dar acceso a todos los datos que tenga sobre la persona afectada<sup>18</sup>. Se resolverá la solicitud en un mes desde su recepción. Si no se disponen de datos se informará de esto en el mismo plazo, y si fuese estimada y no se aportase la información con la comunicación de reconocimiento, se contará con 10 días para ello a partir de dicha comunicación. (Art. 29, RD 1720/2007).

¿Que significan y suponen los otros derechos?. Empecemos por el de rectificación (Art. 16 de la Ley Orgánica 15/1999 y Arts. 31, 32 y 33 del RD 1720/2007). Este derecho implica que si la persona afectada solicita la corrección de los datos o bien cuando el responsable del fichero tenga conocimiento de que son inexactos, tiene la obligación de corregirlos en un plazo de 10 días. Si los datos fueron cedidos, la ley

también obliga a comunicar, en un plazo de 10 días, a quién se cedieron los datos de la incorrección de los mismos. Estos a su vez tienen también 10 días de plazo para rectificarlos. Esta obligación trasladada al contexto de los servicios sociales conlleva un ejercicio continuo de puesta al día de los expedientes de las personas atendidas, puesto que el cumplimiento de esta obligación no deriva del hecho de que las personas afectadas lo soliciten, sino por que la ley exige que se rectifiquen una vez se tenga conocimiento de la inexactitud. Esta exigencia legal es uno de los más claros ejemplos de la necesidad de desarrollar excepciones legales en el ámbito de los servicios sociales, puesto que, en el seguimiento de las situaciones abordadas, constantemente se obtienen nuevos datos que convierten en inexactos los anteriores, (de los cuales, habitualmente se ha informado a terceros), debido al dinamismo derivado de las intervenciones sociales, lo que llevaría a esfuerzo excesivo que dificultaría el ritmo de trabajo requerido para la atención prestada desde el servicio. Por ejemplo, piénsese en lo habitual que puede ser cambios de domicilio, situación de bajas o altas laborales, altas o bajas en las percepciones de subsidios, trasiego de miembros que conforman la unidad de convivencia etc. Esta tarea puede resultar más sencilla si el registro de datos es sólo informático,

**notas** 17. En la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se recoge ya como derecho de los ciudadanos en el artículo 35 y se desarrolla en el 37: Derecho de acceso a Archivos y Registros. Esta Ley sólo hace referencia a la Administración Pública a diferencia de la normativa de protección de protección de datos que engloba a todo el ámbito público y privado. La aplicación de esta Ley es de carácter supletorio al Reglamento (art. 115 RD 1720/2007).

18. Sin perjuicio de la opción de solicitar la especificación de los ficheros respecto a los cuales quiere ejercitar este derecho, cuando razones de especial complejidad lo justifiquen.

## El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos

pero por el contrario, en la actualidad es habitual, que se combine con un tratamiento en soporte papel.

¿Qué implica el derecho de cancelación? Se traduce en el derecho a que se supriman los datos que resulten ser inadecuados o excesivos. La cancelación da lugar al bloqueo de los datos. La solicitud se resolverá en un plazo de 10 días desde su recepción. Si no se disponen de datos se comunicará en el mismo plazo. (Art. 16 Ley de la 15/1999 y Arts. 31, 32 y 33 del RD 1720/2007).

Por último ¿En que consiste el derecho de oposición? Este derecho supone que no se lleve a cabo el tratamiento de los datos o se cese en el mismo en supuestos concretos estipulados en el artículo 34 del RD 1720/2007. Igual que el anterior se resolverá su solicitud en un plazo de 10 días desde su recepción. Si no se disponen de datos se comunicará en el mismo plazo. (Arts. 34, 35 y 36 del RD 1720/2007).

Respecto a estos derechos, no es necesario explicar, en la descripción de la información obligatoria, en que consisten, sino de la posibilidad de ejercerlos. Este ejercicio de reconocimiento debe hacerse de forma activa, a través de solicitud presentada ante el responsable y en la dirección indicada, que son los aspectos recogidos en el último apartado del artículo 5.

*e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.*

Este es uno de los puntos más sencillos, puesto que resulta fácil señalar el responsable del tratamiento<sup>19</sup> y la dirección completa del mismo, ya que son los datos indicados en el momento de inscribir el fichero.

## 4. Principio y deber del consentimiento

El consentimiento del titular de los datos para el tratamiento de los mismos es la piedra angular de la normativa que regula el derecho a la protección de datos personales. El consentimiento se requerirá con carácter general, pero se contemplan unos supuestos especiales a los que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 6 de la Ley.

*2. No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7, apartado 6, de la presente Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado.*

*3. El consentimiento a que se refiere el artículo podrá ser revocado cuando exista causa justificada para ello y no se le atribuyan efectos retroactivos.*

*4. En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo con-*

*trario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado.*

La determinación del consentimiento que procede en cada caso se basa en la naturaleza de los datos que se recaben. En la Ley se establece que hay una serie de datos que tienen que ser especialmente protegidos, denominados también datos sensibles, respecto a los cuales de algunos se exige consentimiento expreso y de otros escrito:

**Artículo 7. Datos especialmente protegidos.** De acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 16 de la Constitución, nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

1. Cuando en relación con estos datos se proceda a recabar el consentimiento a que se refiere el apartado siguiente, se advertirá al interesado acerca de su derecho a no prestarlo.

2. Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias. Se exceptúan los ficheros mantenidos por los partidos políticos, sindicatos, iglesias, confesiones o comunidades religiosas y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, en cuanto a los datos relativos a sus asociados o miembros, sin perjuicio de que la cesión de dichos datos precisará siempre el previo consentimiento del afectado.

3. Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente.

4. Quedan prohibidos los ficheros creados con la finalidad exclusiva de almacenar datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial o étnico, o vida sexual.

5. Los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras.

6. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal a que se refieren los apartados 2 y 3 de este artículo, cuando dicho tratamiento resulte necesario para la prevención o para el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos se realice por un profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto.

También podrán ser objeto de tratamiento los datos a que se refiere el párrafo anterior cuando el tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del afectado o de otra persona, en el supuesto de que el afectado esté física o jurídicamente incapacitado para dar su consentimiento.

■ **notas** 19. El responsable puede ser una persona física o jurídica.

## **El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos.**

Se contemplan tres tipos de consentimiento que, conforme a lo expuesto sobre los datos especialmente protegidos, se corresponden con tres formas de recabarlos:

**Consentimiento por escrito:** Sólo se exige si se recaban datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, (con la excepción recogida en el apartado 2 del artículo 7 anteriormente presentado).

**Consentimiento expreso:** Se exige cuando se recaban datos relativos al origen racial, salud y vida sexual, excepto si hay razones de interés general en base a la ley.

**Consentimiento tácito:** consiste en informar a la persona y ofrecerle mecanismos para que pueda negarse, si no lo hace, se entiende que tenemos el consentimiento tácito. Todos los datos que no sean sensibles, se pueden obtener por consentimiento tácito

### **5. Prueba del cumplimiento del deber de informar y la obligación de recabar el consentimiento**

El nuevo Reglamento deja claro que es necesario conservar la prueba que acredite estas obligaciones por parte de los responsables de tratamiento, por tanto, surge la cuestión de cómo probar que se realizaron.

*Artículo 18. Acreditación del cumplimiento del deber de información.*

*1. El deber de información al que se refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999,*

*de 13 de diciembre, deberá llevarse a cabo a través de un medio que permita acreditar su cumplimiento, debiendo conservarse mientras persista el tratamiento de los datos del afectado.*

*2. El responsable del fichero o tratamiento deberá conservar el soporte en el que conste el cumplimiento del deber de informar. Para el almacenamiento de los soportes, el responsable del fichero o tratamiento podrá utilizar medios informáticos o telemáticos. En particular podrá proceder al escaneado de la documentación en soporte papel, siempre y cuando se garantice que en dicha automatización no ha mediado alteración alguna de los soportes originales.*

Respecto al consentimiento el punto 3 del artículo 12 es también rotundo:

*3. Corresponderá al responsable del tratamiento la prueba de la existencia del consentimiento del afectado por cualquier medio de prueba admisible en derecho.*

Por lo tanto, lo expresado en los artículos anteriores, justifica sobradamente la recogida por escrito del consentimiento informado, pues sirve de prueba del cumplimiento de estas obligaciones, al igual que serviría su registro en una grabación oral o audiovisual del desarrollo de una entrevista o sesión de terapia familiar por ejemplo.

Los/las trabajadores/as sociales recogemos directamente la información de las personas atendidas, y por tanto es lógico que seamos los que informemos y recabemos el consentimiento. Para acreditar esta obligación legal el responsable del fichero o tratamiento precisará de la prueba de este acto. Imaginemos que se produce una denuncia por no haber sido informado de

un tratamiento (al abrir expediente y realizar la Historia Social) o por una cesión de datos (al emitir un Informe Social) que el/la Trabajador/a Social realiza en el marco de una intervención. En estos casos, será necesario probar que se ha informado y recabado el consentimiento para ello o bien justificar que no se requerían estas obligaciones.

Puede surgir la duda de si ante el consentimiento tácito y expreso se mantiene la obligación de acreditar el cumplimiento de haber recabado el consentimiento, en este sentido, la AEPD responde claramente en el *Informe jurídico 93/2008*<sup>20</sup>, al señalar respecto al punto 3 del artículo 12 antes expuesto que *“cualquiera que sea la forma en que se recabe el consentimiento, deberá el responsable de disponer de las pruebas que acredite que dispone del consentimiento del afectado para tratar sus datos”* (2008:3). Así se explica, en este mismo Informe, que si la recogida de datos se realiza a través de una página web, mediante formularios y cláusulas a las que se accede por medio de enlaces, con la denominación de “aviso legal” o “política de protección”, el consentimiento informado debe de recabarse de manera que resulte imposible introducir algún dato sin que se pase por el conocimiento de las advertencias necesarias. Al efecto de acreditación de este deber, continúa la AEPD señalando que, serviría de prueba de esta obligación el demostrar que el programa impide registrar datos sin antes haber aceptado el aviso legal. Cabe resaltar que la importancia de lo expresado en este Informe reside en que cualquiera que sea la forma de recabar el consentimiento el responsable debe acreditar su cumplimiento a través de pruebas. Por otra parte, aunque la atención en servicios sociales se produzca generalmente de forma presencial, en los últimos tiempos

se están incorporando sistemas de atención vía web, como puede ser un servicio de consultas mediante el cual los ciudadanos plantean preguntas y, desde la institución o servicio, se responden también a través de este medio. En este proceso entran en juego ya datos de carácter personal, aunque sólo sea la dirección de correo electrónico.

De todo lo expuesto en este apartado se extrae una conclusión clara: aún en el caso de que se traten sólo datos que precisen únicamente el consentimiento tácito o expreso, siempre será ventajoso recabarlo por escrito.

## 6. Propuesta de modelo para la recogida del consentimiento informado

En consonancia con lo hasta ahora expuesto, y aunque la ley exija sólo el consentimiento por escrito al tratar ciertos datos sensibles, se recomienda que siempre lleve a cabo de esta forma por dos razones fundamentales:

- Aporta la prueba que acredita el cumplimiento de esta obligación legal.
- La firma de un documento escrito otorga un significado diferente al atribuido si sólo se recogiese de forma expresa. Hace más consciente al trabajador/a social y a la persona afectada de la importancia de esta acción.

**■ notas** 20. AEPD (2008) Informe jurídico 93/2008. Formas de obtener el consentimiento mediante web: consentimientos tácitos.

## **El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos**

Por otra parte, la obligación de recogerlo por escrito, podría derivar ya del hecho de registrar datos especialmente protegidos que así lo exijan, tal como establece el artículo 7 de la Ley, anteriormente expuesto.

En el anexo I se presenta un formato de documento de consentimiento informado, que además de firmar la persona afectada, podría ser aconsejable que lo firme también el/la trabajador/a social, aunque no es necesario, al igual que podría ser oportuno también entregar una copia a la persona afectada.

El modelo se estructura en cinco partes:

1. En la parte superior el anagrama o los datos de identificación de la institución o servicio.
2. Datos identificativos de la persona afectada. Los incluidos en este modelo serían los básicos que cumplirían esta función, y al margen del nombre y apellidos, cualquiera de los otros podría servir para evitar coincidencias.
3. Espacio para el consentimiento y la indicación de a quién se otorga la autorización del tratamiento de datos.
4. Espacio para la descripción del contenido de la información obligatoria. Excepto el apartado 4, que puede expresarse tal como se indica en la Ley, el resto de los apartados precisa de la necesaria especificación de la información según el caso.
5. Parte final del documento: fecha, firma de la persona afectada y, si se considera conveniente, firma del/la trabajador/a social.

## **7. La normativa de protección de datos está pensada en singular.**

Uno de los aspectos más difíciles de resolver respecto a los deberes de información y obtención del consentimiento, es el hecho de que generalmente la persona que aporta la información no sólo proporciona datos de carácter personal de sí misma, sino también de otras personas familiares o no familiares<sup>21</sup>. Personas que en muchas ocasiones, ni tan siquiera tienen conocimiento de que se están registrando sus datos.

¿Cómo hacer efectivas estas obligaciones en estos casos? La oportunidad de resolver esta gran dificultad se le ha pasado al nuevo Reglamento, y en parte parece que ni la jurisprudencia quiere hacerse eco de esta cuestión. Pero si se asume el cumplimiento de la Ley, qué soluciones se pueden plantear:

1. Que firmen en un único documento de consentimiento informado las personas de las que se registran datos de carácter personal.
2. Elaborar varios documentos de consentimiento para que las diferentes personas de las que se registran datos lo firmen.
3. Indicar que se recogen datos familiares. Esta solución me era aportada por especialistas en el tema, sin embargo creo que en su mente estaban datos familiares de la persona no datos personales de los familiares. Es decir, una cuestión es indicar que tiene 4 hermanos, y uno de ellos con una discapaci-

dad, que registrar el nombre y apellidos de los hermanos, con la descripción de la discapacidad que presenta uno de ellos, que es la forma habitual de registrarlo en la documentación empleada en servicios sociales.

Asumiendo la primera propuesta como la más factible, se presenta a continuación un modelo de consentimiento informado colectivo o grupal, con la misma estructura que el expuesto anteriormente para el caso de una sola persona, con la peculiaridad de contemplar los datos de identificación y, por supuesto, la firma de varias personas. Esta opción plantea un reto complejo, ya que, la situación descrita no es excepcional, sino todo lo contrario, es lo habitual en la atención en los servicios sociales, por lo tanto, el operativizar estas obligaciones legales se presenta de difícil cumplimiento dada la cantidad de personas que entran en juego y que, de partida, ya supone una ralentización en el proceso de intervención social.

El modelo anterior debe adaptarse al nº de miembros del grupo familiar y relacional del que se recaban datos personales. Por lo tanto se recomienda que una vez conocido el número de personas afectadas, se modifique el formato ampliando o reduciendo las casillas y espacios para las firmas de cada una de estas personas. Este documento se podría entregar a la persona que acude al servicio cuando presenta la demanda, y a través de ésta, hacerla llegar a aquellas personas de las que se registrarán datos personales. Otra posibilidad sería que lo recabase directamente el/la trabajador/a social en otra entrevista conjunta con las otras personas afectadas o en una visita a domicilio.

Un repaso de la Ley Orgánica 15/1999, en torno a la reflexión aquí planteada, obliga a detenerse en los apartados 4 y 5 del ya comentado artículo 5:

*4. Cuando los datos de carácter personal no hayan sido recabados del interesado, éste deberá ser informado de forma expresa, precisa e inequívoca, por el responsable del fichero o su representante, dentro de los tres meses siguientes al momento del registro de los datos, salvo que ya hubiera sido informado con anterioridad, del contenido del tratamiento, de la procedencia de los datos, así como de lo previsto en las letras a), d) y e) del apartado 1 del presente artículo.*

*5. No será de aplicación lo dispuesto en el apartado anterior, cuando expresamente una ley lo prevea, cuando el tratamiento tenga fines históricos, estadísticos o científicos, o cuando la información al interesado resulte imposible o exija esfuerzos desproporcionados, a criterio de la Agencia de Protección de Datos<sup>22</sup> o del organismo autonómico equivalente, en consideración al número de interesados, a la antigüedad de los datos y a las posibles medidas compensatorias.*

No obstante, los casos generalmente presentados en servicios sociales, no entrarían en el apartado anterior, por lo que se debería informar a dichos terceros afectados del tratamiento efectuado.

**notas** 21. Agustín Puente en la exposición citada al principio de este artículo, hacía referencia a: "Problemas en caso de solicitudes en beneficio de personas distintas de los solicitantes".

22. Ver Procedimiento de exención del deber de información al interesado, recogido en el artículo 153 del Reglamento.

## El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos

### 8. Obligación de la información en los documentos impresos de recogida de datos personales

Esta obligación viene recogida en el punto 2 del artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999:

*2. Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior.*

Recuérdese que el apartado anterior es el punto 1 que señala el contenido de la información obligatoria, analizado anteriormente.

A continuación se expone un ejemplo de la información que debe incluir un documento impreso y que ilustra esta obligación:

*En cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, (BOE nº 298, 14-12-1999), se informa de la inclusión de los datos aportados en este documento en un fichero denominado "Beneficiarios del Servicio de Ayuda a Domicilio", cuya finalidad es la gestión de dicho servicio, y los destinatarios son la Empresa "Mayores" encargada de la prestación del servicio, y el Departamento Territorial de la Consellería de Trabajo e Benestar de A Coruña, que lo subvenciona. Las respuestas a las preguntas indicadas con un asterisco son de carácter obligatorio, y la negativa a aportarlas supone la baja en dicho servicio. Se informa además de la posibilidad de ejercer los derechos de acce-*

*so, rectificación, cancelación y oposición. Estos derechos pueden ser ejercidos ante el Ayuntamiento de Ulloa, Avda. de la Constitución nº 5, 15709, Telf: 981.345.678.*

Esta obligación es también discutible en la variedad de documentos que los/as trabajadores/as sociales emplean para el registro de datos de las personas atendidas. La cuestión que se formula es la siguiente ¿es obligatorio en todos los documentos? En principio, la respuesta sería que es imprescindible en aquellos documentos impresos que se cumplimentan con datos personales y que las personas afectadas visualizan o incluso firman, por ejemplo el contrato de intervención familiar. En los documentos que cumplimenta el/la trabajador/a social, y que no visualiza en ningún momento la persona titular de los datos, parece no tener sentido la información obligatoria, ya que la persona afectada sencillamente no la ve. Sin embargo en algunos contextos optan por hacer la Historia Social conjuntamente con las personas atendidas, en ocasiones la construcción del genograma suele emplearse para hacer partícipes activos a los miembros de la familia, etc. por tanto ya visualizan un documento que puede tener un formato impreso aunque abierto. En consecuencia, tiene que figurar en el documento la información obligatoria. En definitiva se puede optar por ponerla sólo en aquellos que fijamente visualizan y/o firman las personas atendidas, o por el contrario, por las situaciones que se pueden presentar, para asegurar el cumplimiento de esta obligación, es recomendable ponerla en todos.

Cuestión aparte merece el Informe Social, que en principio, como documento de comunicación interprofesional parece exento de esta obligación, sin embargo podríamos indicar alguna referencia al

contenido confidencial de la información, del secreto profesional y del cumplimiento de la normativa de protección de datos.

En ocasiones en la cláusula que recoge la información obligatoria, y que figura en los documentos impresos, que además generalmente se firman, se incluye también la recogida del consentimiento. Esto es una buena práctica que sirve para acreditar el cumplimiento de estas obligaciones. Así, al ejemplo anterior se le podría incorporar:

*Con la cumplimentación y firma de este documento se otorga el consentimiento para la inclusión y tratamiento de los datos aportados.*

Por otra parte, es difícil encontrar algún ejemplo de documento impreso que tenga en cuenta que se registran datos de terceras personas, en concreto, en la gestión de recursos en el ámbito de servicios sociales, los impresos de solicitud de Pensiones no Contributivas<sup>23</sup> pueden considerarse excepcionales, pues contienen una cláusula informativa en donde se evidencia la implicación de registrar datos de terceras personas, y en este sentido, el interesado queda obligado a informar y recabar el consentimiento de las personas con las que convive y de las cuales aporte datos personales. A continuación se expone toda la cláusula pues ilustra varios aspectos de los comentados.

*De conformidad con lo establecido en el artículo 5 da Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre , de Protección de Datos de Carácter Personal, (BOE nº 298, 14-12-1999), se informa a los titulares de los datos, de modo expreso, preciso e inequívoco de su tratamiento por parte de la Consejería de Trabajo e Bienestar y su incorporación al fichero mixto denominado "PEN-*

*SIONS NON CONTRIBUTIVAS" inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos, cuya finalidad es la determinación de aquellas personas que por sus características tienen derecho a la obtención de una pensión no contributiva y los complementos de las mismas. Además se informa al interesado, o representante legal de ser el caso, de la obligatoriedad de las respuestas y que la negativa a facilitar los datos requeridos en la solicitud supondrá la no tramitación de la misma. El titular de los datos autoriza expresamente al acceso a sus datos contenidos en ficheros de otras Administraciones Públicas con el objeto de contrastar la información facilitada en la solicitud. Los datos facilitados podrán ser comunicados a las entidades gestoras de la Seguridad Social dispuestas en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Los interesados podrán ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición ante el responsable del fichero: Consejería de Trabajo e Bienestar. Subdirección Xeral de Inclusión Social, Servizo de Prestacións, Complexo Administrativo de San Caetano, s/n, 15781 Santiago de Compostela (A Coruña). Con carácter previo a la presentación de esta solicitud, el solicitante o el representante legal deberá informar a los convivientes de los que aporte datos personales, de los extremos contenidos en esta cláusula y solicitar su consentimiento para la inclusión de los mismos en a solicitud.*

Además de ser muy completa, el interés principal de esta cláusula informativa radica en el último párrafo del texto pues

**notas** 23. La gestión de las pensiones no contributivas corresponde a las administraciones autonómicas, en este caso el impreso que contiene esta cláusula es la versión en gallego.

## **El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos**

representa una fórmula de cumplir las obligaciones legales de informar y recabar el consentimiento de terceras personas afectadas. No obstante como prueba del cumplimiento de estos deberes legales resulta muy débil o nula, por lo que se propone que en los documentos impresos, además, por supuesto de la firma de la persona solicitante, se contemplen espacios para la firma de todas las personas de las que se recaban datos, a las que legalmente se debería informar y, en su caso, recabar su consentimiento.

### **9. El Código Deontológico de la profesión de Trabajo Social y la protección de datos**

*El Código Deontológico de la Profesión de Diplomado en Trabajo Social fue aprobado en 1999 por el Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social. En el Preámbulo del mismo se expone que "se aseguran una serie de principios y líneas de actuación, otorgando a los diplomados en trabajo social/asistentes sociales, un marco normativo que favorezca su independencia, credibilidad, honestidad e intervención respetuosa..." "... ya que es imprescindible que cuenten con un marco legal perfectamente delimitado en el que apoyar su actuación profesional, frente a posibles injerencias o alteraciones en su labor."*

Respecto a la referencia de que el Código Deontológico supone un marco legal en el que apoyar la actuación profesional del Trabajo Social hay que señalar que es relativa, pues sí supone una base reglamentaria para regular esta actuación profesional en el ámbito de competencia de los cole-

gios profesionales de trabajadores/as sociales, no lo es a efectos de aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal, es decir, el Código Deontológico no tiene fuerza de ley para amparar actuaciones de los/as trabajadores/as sociales que no se ajusten o supongan excepciones a la normativa de protección de datos de carácter personal.

Con la finalidad de poner de manifiesto la relevancia del respeto a la confidencialidad, al secreto profesional y tratamiento de la información, presente en la actuación de los trabajadores/as sociales, en el Anexo III, se exponen algunos artículos cuyo contenido hace referencia a los aspectos tratados.

Los artículos seleccionados muestran claramente que la protección de datos personales no es ajena al ejercicio profesional del Trabajo Social, sino todo lo contrario. Sin embargo el cumplimiento del Código Deontológico no es suficiente, pues estamos también obligados por la normativa de protección de datos, que amplía, precisa y refuerza este derecho fundamental.

Para concluir volvamos al principio y recordemos que desde el momento en que una persona expone su demanda y tomamos la iniciativa de registrar, en cualquier documento y soporte, alguno de sus datos personales tenemos la obligación de cumplir la normativa que regula la recogida y tratamiento de datos de carácter personal, y conocer formas de hacerla cumplir, al mismo tiempo que damos garantía a nuestra intervención profesional.

Conscientes del trabajo, a veces engorroso, que implican el cumplimiento de estos deberes, si lo observamos desde una perspectiva positiva, hay que reconocerle la fuerza que le otorga a la relación profesio-

nal en Trabajo Social, pues ayuda a fortalecer la confianza necesaria para establecer un adecuado contexto de colaboración profesional con las personas que acceden a los servicios sociales.

Para finalizar y, a su vez, recordar el propósito de este artículo, sirva lo expresado por el Director de la AEPD: *"La obtusidad que rodea la normativa de la protección de datos, obliga a que sea necesario la traslación e interpretación a un contexto determinado"*.

#### Bibliografía

AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2004): *Guía de protección de datos personales para Servicios Sociales públicos*; Madrid.

- (2008): *Protección de datos personales para Servicios Sociales públicos*; Madrid.

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (2008): *Informe jurídico 93/2008. Formas de obtener el consentimiento mediante web: consentimientos tácitos*. Recuperado el 12 de marzo de 2009, de [www.aepd.es](http://www.aepd.es).

CONSEJO GENERAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL (1999): *Código Deontológico de la Profesión de Diplomado en Trabajo Social*; Madrid.

LEY 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE nº 285 de 27 de noviembre de 1992.

LEY ORGÁNICA 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter per-

sonal. BOE nº 298, de 14 diciembre de 1999.

PUENTE ESCOBAR, AGUSTÍN (2009): *"Ficheros específicos: sanidad, videovigilancia y servicios sociales"* Seminario Protección de Datos de las Administraciones Públicas, UIMP, Agencia Española de Protección de Datos, Valencia.

RALLO LOMBARTE, ARTEMI (2009): *"La AEPD: autoridad independiente para la protección de datos"*; Seminario Protección de Datos de las Administraciones Públicas, UIMP, Agencia Española de Protección de Datos, Valencia.

REAL DECRETO 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. BOE nº 17 de 19 de enero de 2008.

SALGADO SEGUÍN, VICTOR. (2003). *"A protección de datos persoais na lexislación española: a LOPD"*. Revista Galega de Trabajo Social. Fervenzas, 7, 7-22.

SENTENCIA 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, del Tribunal Constitucional. Recurso de inconstitucionalidad 1.463/2000. Promovido por el Defensor del Pueblo respecto de los arts. 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales. Nulidad parcial de varios preceptos de la Ley Orgánica. BOE nº 4 de 4 de enero de 2001.

## **El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos**

### **Anexo I**

*(Anagrama de la  
Institución o Servicio)*

*(Datos identificativos de la persona afectada )*

Nombre y apellidos: .....

DNI: ..... Fecha de nacimiento:.....

Dirección: .....

**Da el consentimiento / autoriza de manera expresa e inequívoca**, al Equipo de Servicios Sociales del Ayuntamiento de ..... para a inclusión de los datos en el sistema de tratamiento de datos .....

**Dándose por informado de modo expreso, preciso e inequívoco de:**

*(Indicar lo que proceda respecto a: la existencia del fichero o tratamiento de datos, la finalidad de la recogida de los mismos y de los destinatarios de la información).*

*(Indicar lo que proceda respecto al: carácter obligatorio o facultativo da su respuesta a las preguntas que se le formulan).*

*(Indicar lo que proceda respecto a: las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos).*

De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

*(Indicar lo que proceda respecto a: la identidad y dirección del responsable del tratamiento)*

En ....., a ..... de .....de 2010

Fdo.: Don/a.....

Fdo.: .....

Trabajador/a Social

**Anexo II***(Anagrama de la Institución o servicio)**(Datos identificativos de la personas afectadas)*

Nombre y apellidos:	DNI

**Damos el consentimiento / autorizamos de manera expresa e inequívoca,**  
al Equipo de Servicios Sociales del Ayuntamiento de ..... para a inclusión de los  
datos en el sistema de tratamiento de datos.....

**Dándonos por informados de modo expreso, preciso e inequívoco de:**

- 1. (Indicar lo que proceda respecto a: la existencia del fichero o tratamiento de datos, la finalidad de la recogida de los mismos y de los destinatarios de la información).*
- 2. (Indicar lo que proceda respecto a: carácter obligatorio o facultativo da su respuesta a las preguntas que se le formulan)*
- 3. (Indicar lo que proceda respecto a: las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos)*
- 4. De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.*
- 5. (Indicar lo que proceda respecto a: la identidad y dirección del responsable del tratamiento)*

En ....., a ..... de .....de 2010

Fdo.: Don/a.....

Fdo.: Don/a.....

Fdo.: Don/a.....

Fdo.: Don/a.....

Fdo.: Don/a.....

Fdo.: Don/a.....(Trabajador/a Social)

## **El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos.**

### **Anexo III**

#### **Capítulo II.- Principios Generales de la Profesión**

*Artículo 11.- Los trabajadores sociales deben de tener en cuenta los principios de derecho a la intimidad, confidencialidad y uso responsable de la información en su trabajo profesional. Los trabajadores sociales respetan la confidencialidad justificada, aún en los casos en que la legislación de su país esté en conflicto con este derecho.*

#### **Capítulo III.- Relación del Diplomado en trabajo social/asistente social con los usuarios/clientes.**

*Artículo 21.- El diplomado en trabajo social/asistente social debe hacer un uso responsable de la información relativa al usuario, siendo respetuoso en la obtención de la misma, justificando su necesidad y solicitando su consentimiento para utilizarla sólo a efectos de una intervención coordinada y efectiva”*

#### **Capítulo IV.- Relación del Diplomado en trabajo social/asistente social con la entidad donde preste sus servicios.**

*Artículo 26.- El diplomado en trabajo social/asistente social cuando informe regularmente de su actividad a los responsables o directivos de la entidad donde preste sus servicios, deberá hacerlo dentro de los límites compatibles con el secreto profesional y los principios básicos de la profesión.*

*Artículo 29.- El diplomado en trabajo social/asistente social debe tener en cuenta que la documentación de trabajo está sujeta a criterios de confidencialidad, por lo que su uso queda limitado por y para el objetivo profesional de que se trate.*

#### **Capítulo V.- Relación del Diplomado en trabajo social/asistente social con otras entidades y organizaciones.**

*Artículo 31.- Los informes realizados, a petición de una entidad u organización, están sujetos al deber y derecho general de la confidencialidad, quedando la entidad solicitante obligada a no darles difusión fuera del objetivo concreto para el que fue recabado.*

#### **Capítulo VI.- Secreto Profesional**

*Artículo 35.- El secreto profesional es un derecho y un deber del diplomado en trabajo social/asistente social, derecho y deber que permanecen incluso después de que haber cesado en la prestación de los servicios profesionales.*

**Artículo 36.-** *El diplomado en trabajo social/asistente social debe guardar secreto de todo lo que los usuarios/clientes le transmitan y confíen, así como de lo que conozca en su ejercicio profesional. Tanto la recogida como la comunicación de datos debe ser restringida a las necesidades de la intervención profesional.*

**Artículo 37.-** *La información que le sea requerida al profesional a efectos estadísticos, de planificación, evaluación de programas u otros, debe facilitarla sin los datos identificativos de los usuarios/clientes.*

**Artículo 38.-** *Los sistemas de informatización de los datos contenidos en fichas, historias, expedientes e informes sociales deben garantizar el derecho a la intimidad del usuario/cliente, siendo el acceso a la citada información restringido a los profesionales directamente implicados en la práctica profesional.*

**Artículo 39.-** *La interrupción o finalización de la relación profesional o la muerte del usuario/cliente no exime al diplomado en trabajo social/asistente social de guardar el secreto profesional.*

**Artículo 40.-** *No se vulnera el secreto profesional en los siguientes supuestos:*

a) *Por la realización de la actividad profesional en equipo, siempre que lo que se revele sea necesario para la intervención profesional.*

b) *En la relación y colaboración del diplomado en trabajo social/asistente social con otros profesionales de distinto ámbito técnico o de otras disciplinas, siempre que dicha colaboración se produzca en el marco de la intervención profesional.*

*Si con el mantenimiento del secreto profesional se produjera un perjuicio al propio usuario/cliente, por causa de incapacidad física o psíquica, o se dañaran los intereses de terceros declarados incapaces o no.*

*Para evitar una lesión notoriamente injusta y grave que la guarda del secreto profesional pudiera causar al profesional a un tercero.*

*Cuando el profesional fuera relevado del secreto profesional por el propio usuario/cliente o sus herederos. Dicho acto de relevo deberá constar por escrito.*

*En los casos contemplados en los casos c) y d) del presente artículo los diplomados en trabajo social/asistentes sociales deben ser relevados de la guarda del secreto profesional por la Junta de Gobierno del Colegio Oficial donde se hallen colegiados, previo asesoramiento de la Comisión Deontológica, cuando la haya.*

**Artículo 41.-** *El diplomado en trabajo social/asistente social que se encuentra en situación de sufrir una perturbación por el mantenimiento del secreto profesional, debe comunicarlo por escrito a la Junta de Gobierno de su Colegio Oficial para obtener la defensa y protección colegial en el uso del secreto dentro de su actuación profesional.*

## **El consentimiento informado en servicios sociales desde la óptica del Trabajo Social: aplicación de la normativa de protección de datos**

### **Capítulo VIII.- Relaciones entre Diplomados en trabajo social/asistentes sociales y otros profesionales.**

*Artículo 48.- El diplomado en trabajo social/asistente social debe limitar las informaciones que aporta a sus colegas y otros profesionales tan sólo a los elementos que considere estrictamente indispensables para la consecución del objetivo común, respetando el secreto profesional.*



# Comentarios de libros





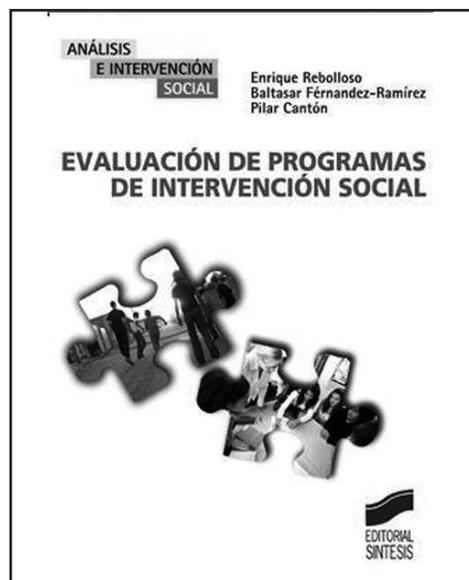
**Rebollosa, Enrique; Fernández-Ramírez,  
Baltasar y Cantón, Pilar**  
**Evaluación de programas de intervención social**  
**Madrid 2008**  
**Síntesis**  
**ISBN: 978-84-9756-569-1**

El libro que presentamos está editado por Síntesis, dentro de la interesante colección Intervención Social – Trabajo Social. Los autores son profesores e investigadores del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Almería y, junto con otros investigadores, forman un grupo de trabajo centrado en el ámbito de la evaluación de la intervención social, habiendo publicado numerosas obras en materia de evaluación de programas.

En sus más de 400 páginas, el libro aborda de manera clara y ordenada los asuntos más relevantes y, a veces, controvertidos relacionados con la evaluación de programas. El extenso contenido está repartido en quince capítulos agrupados en cuatro partes, que se describen brevemente a continuación.

La primera integra los cuatro primeros capítulos y está dedicada al diseño de políticas y programas de intervención social. De esta parte, resulta especialmente interesante la relación que se establece entre programación, intervención social y evaluación. La segunda parte se titula “Evaluación sistemática de los programas de intervención social” y en tres capítulos propone distintos enfoques para abordar cada uno de los dos tipos básicos de evaluación: de proceso o de resultados. La tercera parte se dedica a la evaluación económica, abordando en cada capítulo los modelos tradicionales de evaluación económica: eficiencia, coste-beneficio, coste-efectividad.

La última parte del libro trata de “problemas prácticos y calidad de las evaluaciones”. En ella trata asuntos tan atractivos como el enfoque cualitativo de la evaluación, el uso de la evaluación y el modo de



fomentarlos y, por último, el contexto de las evaluaciones.

Se trata de un libro sobre evaluación dedicado expresamente a la intervención social que recoge las aportaciones de los autores más relevantes del panorama internacional en materia de evaluación de programas. El rigor académico con el que son tratados los distintos temas no es obstáculo para conseguir un texto ágil y, sobre todo, útil para aquéllos que tengan interés por revisar y mejorar los procesos de intervención social.

Aunque el libro en su conjunto tiene un gran valor, destacaría especialmente dos asuntos que resultan de especial interés: el enfoque cualitativo y el uso de la evaluación. Son dos asuntos distintos pero muy relacionados. El primero atañe a las cuestiones metodológicas y el segundo a cuestiones relativas a la finalidad de la evaluación.

**Reboloso, Enrique; Fernández-Ramírez, Baltasar y Cantón, Pilar**  
**"Evaluación de programas de intervención social"**

Los autores defienden, en línea con la literatura especializada dominante, la necesidad de combinar los enfoques cualitativos y cuantitativos en evaluación, superando tan intensos como estériles debates académicos del pasado. La complejidad de la realidad con la que trabajan los interventores sociales precisa de la utilización de las diferentes formas de acercamiento a la realidad social, sin que sobre ninguna. El uso combinado de metodologías de corte cuantitativo y cualitativo es una opción pragmática, es decir, orientada no tanto por consideraciones epistemológicas o metodológicas como por la necesidad de que la importante inversión que supone llevar a cabo un proceso de evaluación resulte de utilidad.

La utilidad, como destacan los autores de este libro, se convierte en una de las cualidades más importantes de la evaluación y ésta se relaciona directamente con el uso de los resultados de la misma. El uso de la evaluación debe ser considerado desde el

inicio de la evaluación, en el mismo momento de su planteamiento y debe condicionar todo el proceso. La falta de utilidad llevó a la evaluación a una crisis de la que aún se está recuperando. En buena medida, el despertar del interés por la evaluación en el marco de los programas sociales va unido a su capacidad de contribuir a la mejora de la intervención social. Este libro puede considerarse, sin duda, una importante contribución a la literatura especializada en lengua castellana en la medida en que facilita a los implicados en la intervención social (responsables políticos, gestores, técnicos...) una buena guía para mejor entender, plantear y llevar a cabo evaluaciones útiles de programas de intervención social.

**Pablo de la Rosa Gimeno**

## C. Rossel Odriozola Tercer Sector y Co-Gestión de Políticas Públicas en España y Uruguay. ¿Un matrimonio por conveniencia?

INAP. Madrid

369 Págs

2008

ISBN: 9788470887505

El libro objeto de esta reseña no es precisamente una novedad editorial. Fue publicado hace ya dos años por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas tras haber sido galardonado en 2007 con el VII Premio al mejor trabajo de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas Iberoamericanas. La recuperación de esta obra, sin embargo, no sólo es pertinente por el tema que aborda (la prestación de servicios sociales públicos a cargo del Tercer Sector y lo que esto implica tanto para las administraciones públicas como para las entidades voluntarias) sino que, además, es absolutamente oportuna dado el momento en el que nos encontramos (enmarañados en plena crisis económica y laboral, inmersos en la revisión de las leyes de servicios sociales en algunas comunidades autónomas y en proceso de hacer plenamente efectivos los derechos reconocidos por la Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia).

La literatura publicada sobre el Tercer Sector al abrigo de la ciencia política no es escasa, aunque tampoco se podría afirmar que éste haya sido un tema de especial relevancia para dicha disciplina (como tampoco se puede decir que lo haya sido para otras). Es claro, sin embargo, que el creciente interés que el asunto ha ido suscitando en las últimas décadas ha corrido paralelo al protagonismo que las entidades voluntarias han ido asumiendo en los procesos de toma de decisiones y en la prestación de servicios públicos (especialmente de protección social). En consecuencia, la discusión politológica se ha vertebrado en torno a dos grandes debates, bien sistematizados y documentados por la autora, Cecilia Rossel Odriozola, en las primeras



páginas del libro: democracia elitista versus democracia participativa y posturas defensoras del Estado de Bienestar versus antiestatismo neoconservador.

Los desarrollos teóricos que se han sucedido al amparo de estos dos ejes constituyen, para la autora, la base de los dos grandes argumentos políticos que defienden la implicación de la sociedad civil en los procesos de implementación de las políticas públicas, aunque ambos parten de postulados muy diversos y llegan a propuestas también muy diferentes. El primero sostiene que la participación asociativa en las políticas públicas es una vía para profundizar en la calidad de la democracia, mientras que el segundo confía en esa misma participación como herramienta para contribuir a una reforma del Estado y de su papel gerencial de los asuntos sociales.

Analizados con mucho detalle estos aspectos y todavía en la primera parte del libro

**C. Rossel Odriozola**  
**Tercer Sector y Co-Gestión de Políticas Públicas en España y Uruguay.**  
**¿Un matrimonio por conveniencia?**

(la dedicada a analizar los enfoques teóricos para el análisis de la participación asociativa en la gestión de las políticas públicas), la autora aborda temas tan sugerentes como las ventajas y desventajas de los nuevos modelos de política social (tanto de los modelos en sí mismos como de las aportaciones del Tercer Sector) o los problemas y tensiones que se han documentado en la implantación de los diversos esquemas de cogestión (asociados a los propios esquemas o a las características de las entidades no lucrativas). Aquí, como en el resto de los capítulos, la autora acredita una absoluta solvencia en el manejo de las teorías sobre las relaciones entre el Estado y el Tercer Sector, revelando un significativo dominio de la bibliografía surgida al amparo de disciplinas tales como la ciencia política, la sociología o la economía (la fundamentación bibliográfica del conjunto es, desde luego, sobresaliente).

El capítulo que cierra la primera parte del libro resulta especialmente interesante porque está dedicado a analizar los impactos que la cogestión de servicios públicos está teniendo sobre las entidades del Tercer Sector a corto, medio y largo plazo. Así, la autora disecciona con habilidad, agilidad y profusión de citas, las transformaciones que, de acuerdo a la literatura existente, está protagonizando el Tercer Sector a corto plazo: el crecimiento de su número y tamaño, la aparición de nuevos escenarios de competencia entre las mismas entidades no lucrativas y de éstas con las firmas comerciales, la dependencia económica de los servicios públicos creando una especie de “enlace de supervivencia”, la burocratización y el desarrollo de estructuras cada vez más grandes y en ocasiones más descentralizadas, la profesionalización y cierta “desvoluntarización” de las entidades, y la adopción de estrategias de

acción con criterios uniformizantes y dirigidas preferentemente hacia los colectivos más desfavorecidos. Con la misma habilidad e igual interés, se detiene en los impactos a medio y largo plazo que las entidades están viviendo que afectan a su autonomía, a sus procedimientos de acción y al cumplimiento de algunos de los roles que han sido emblemas identitarios del sector: la innovación, la construcción de comunidades, el liderazgo para el desarrollo, etc.

Una vez dotada de este sólido armazón teórico, la autora dedica la segunda parte del trabajo a evaluar dos modelos de cogestión de servicios públicos (el español y el uruguayo) desde dos planos diferentes pero vinculados: de un lado, la concepción e implementación de los propios modelos (comparando sus ventajas e inconvenientes desde el punto de vista económico, metodológico o de su eficacia) y, de otro, los impactos de los modelos sobre el Tercer Sector (en el corto, medio y largo plazo). Se cierra el libro con un capítulo de conclusiones estructurado en torno a dos grandes preguntas: ¿qué podemos esperar de la cogestión? y ¿qué está pasando en el Tercer Sector?.

El libro resulta extraordinariamente interesante tanto por la ambición de sus objetivos (evaluar los modelos de colaboración entre Estado y Tercer Sector para la prestación de servicios de protección social, sacando a la luz las ventajas e inconvenientes de los nuevos formatos de gestión de servicios), como por la investigación empírica que aporta (la comparación de los casos uruguayo y español). Las conclusiones obtenidas no sólo no decepcionan sino que resultan lúcidas, sugerentes y altamente interesantes.

La recomendación de su lectura, pues, no debe ir dirigida en exclusiva a los/las estudiosos/as de las políticas sociales, los servicios sociales y el Tercer Sector, ni a los/las académicos/as que tienen la estimable tarea de formar a futuros profesionales que han de desarrollar un espíritu crítico en el ejercicio de su encargo competencial. Sino también, y muy especialmente, a responsables de entidades del Tercer Sector, a

políticos y a técnicos de las administraciones públicas que tienen ante sí la ingente tarea de construir relaciones de cooperación entre dos de los interlocutores más sobresalientes de la arena asistencial.

**Juan M<sup>a</sup> Prieto Lobato**



## Presentación de artículos indicaciones generales

1. Los artículos han de ser inéditos.

El Comité Editorial podrá entender oportuna la publicación de textos que hayan sido publicados en el extranjero.

2. Los artículos para el *Dossier* no excederán de 25 folios, los artículos para las Sección Libre de 20 y los artículos para la sección de Interés *Profesional* tendrán una extensión máxima de 12 folios, incluidos cuadros y referencias bibliográficas. (letra Arial 12, el folio tendrá en torno a las 30 líneas por folio, 70 caracteres por línea y márgenes de 3 cm).

3. Las citas de autores se incluirán en el texto señalando apellido del autor con mayúsculas, año, dos puntos y página del libro al que se haga referencia. Asimismo se han de incluir las fuentes de procedencia de los cuadros, gráficos, tablas y mapas que se incluyan adecuadamente numerados.

4. Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético. Solo se recogerán los autores expresamente citados en el texto. Si el autor del artículo lo considera oportuno podrá recoger bibliografía recomendada. No exceder de diez referencias bibliográficas. Se presentara en el formato siguiente:

a) Libros: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; año de publicación entre paréntesis seguido de dos puntos; título del libro subrayado o en cursiva; Editorial; lugar de publicación.

b) Revistas: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; año de publicación entre

paréntesis seguido de dos puntos; título del artículo entre comillas; título de la Revista subrayado o en cursiva; número de la Revista; intervalo de páginas que comprende dicho artículo; Editorial; lugar de publicación.

c) Páginas Web: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; fecha de consulta entre paréntesis; título del artículo o documento en cursiva o subrayado.

d) Referencia legislativa: Documento; ley orgánica, decreto ley, orden, número y fecha de publicación.

5. Los artículos irán precedidos de un breve resumen en español e inglés que no exceda de las 10 líneas. Se indicarán las "palabras claves", también en español e inglés ( no más de 5) para facilitar la identificación informática. Se incluirá un breve currículum vitae del autor o autores que no supere las 8 líneas. En él se incluirán: teléfono de contacto, dirección de correo electrónico y postal.

6. Los comentarios de libros tendrán una extensión máxima de 60 líneas (70 caracteres/línea), especificándose el autor, título, editorial, lugar, fecha de publicación de la obra y ISBN, así como apellidos, nombre y correo electrónico de quien realiza la reseña.

**7. Los artículos se enviarán a la dirección electrónica de la revista:**

E-mail: [revista@cgtrabajosocial.es](mailto:revista@cgtrabajosocial.es)

