

revista de

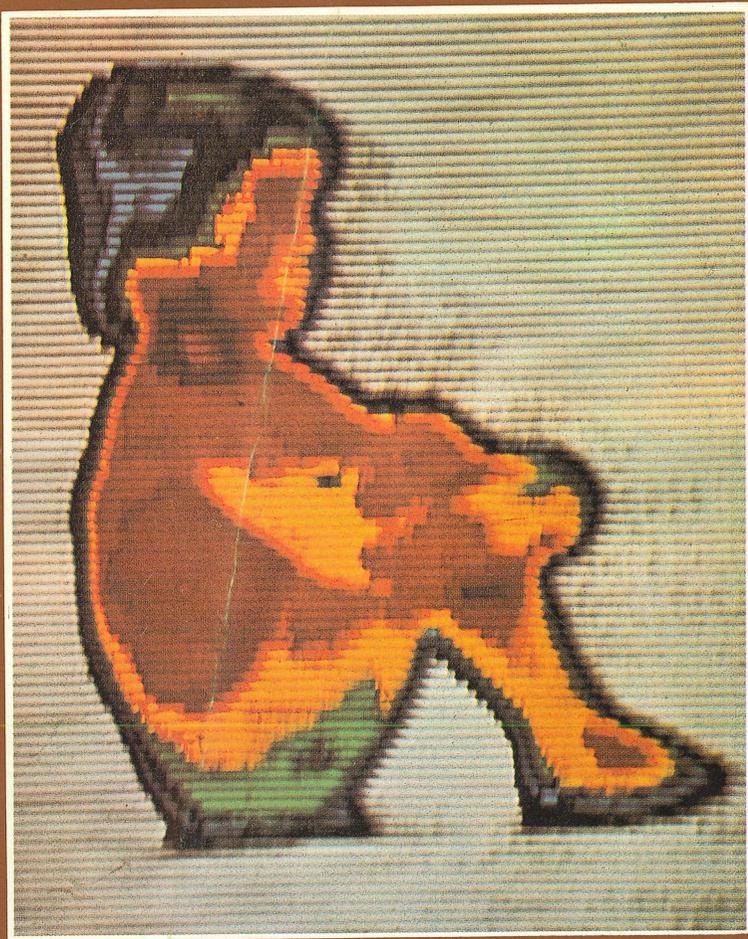
---

# SERVICIOS y SOCIALES

---

## Politica Social

---



**SINDICALISMO Y  
ACCION SOCIAL**

**EDUCACION  
Y DESIGUALDAD**

**DOSSIER  
MENORES**

**ENTREVISTA A  
ELENA PELAEZ**

### **COMITE EDITORIAL**

José Manuel Ramírez,  
Gloria Rubiol, Balbino Pardávila,  
María Dolores Caballero,  
Luz Verde, Amelia Sampedro  
y Gustavo García

### **COORDINADOR GENERAL**

Balbino Pardávila

### **DISEÑO**

Alfredo H. Fernández

### **SECRETARIA**

Consuelo Gutiérrez

### **CONSEJO ASESOR**

Elvira Cortajarena,  
Gregorio Rodríguez, Joan  
Artells, Josep Arenas,  
M.ª Angeles Campo,  
Miguel Angel Cabra, Montserrat  
Colomer, Rosa Doménech,  
Teresa Ordinas, Ana Díaz,  
J. M. García Madaria y  
Luis Valenciano

### **EDITA**

Consejo General de Colegios  
Oficiales de Diplomados en  
Trabajo Social y  
Asistentes Sociales

**El Comité Editorial no  
se identifica,  
necesariamente, con el  
contenido de los artículos  
publicados**

### **ADMINISTRACION, REDACCION Y SUSCRIPCIONES**

Doctor Cortezo, 11 - 2º  
28012 Madrid. Tel. 468 37 06  
Horario: martes y jueves  
de 9 a 12 horas

### **REALIZA**

Consultores Editoriales, S.A.L.  
Lagasca, 71. Tels. 431 13 36  
y 431 14 59. 28001 Madrid

### **IMPRIME**

Grefol, S.A.

Depósito legal: M-16020-1984

# S U M A R I O

EDITORIAL	5
ENTREVISTA A SALCE ELVIRA, SECRETARIA DE EMPLEO DE COMISIONES OBRERAS	6
ENTREVISTA A BLANCA MANGLANO RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO CONFEDERAL DE SERVICIOS SOCIALES DE LA UNION GENERAL DE TRABAJADORES	10
LA REFORMA EDUCATIVA: APROXIMACION A UN ANALISIS CRITICO DE SU SITUACION EN EL ESTADO ESPAÑOL	16
EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES EXISTENTES	28
CONSIDERACIONES SOBRE LAS MODIFICACIONES QUE EN MATERIA DE PROTECCION DE MENORES INTRODUCE LA LEY DE ADOPCION	32
NORMATIVA INTERNACIONAL, ESTATAL Y AUTONOMICA (COMPETENCIAS Y TRANSFERENCIAS) SOBRE EL MENOR	46
LOS RECURSOS PARA MENORES EN LOS SERVICIOS SOCIALES	54
LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA DENTRO DE UN PROGRAMA DE ATENCION A LA INFANCIA EN ALTO RIESGO SOCIAL EN CATALUÑA	64
EL NIÑO MALTRATADO. INTERVENCION DESDE UN CENTRO DE ATENCION A LA INFANCIA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID	70
EL TRABAJO SOCIAL CON MENORES: UN MODELO DE INTERVENCION	76
¿DE QUIEN ES EL NIÑO? EJEMPLO DE CASO INDIVIDUALIZADO DE TRABAJO SOCIAL CON MENORES	82
LA PROTECCION DE MENORES Y LA NUEVA LEY DE ADOPCION, SEGUN LA DIRECTORA GENERAL DE PROTECCION JURIDICA DEL MENOR	86

COMUNICADO DE LA COORDINADORA DE BARRIOS PARA SEGUIMIENTO DE JOVENES Y MENORES, SOBRE LA LEY DEL MENOR	90
LIBROS Y DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LA PROBLEMÁTICA DEL MENOR	94
ENTREVISTA A ELENA PELAEZ OCHOTORENA, PRESIDENTA DEL COMITE DE ENLACE DE LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES SOCIALES DE LA C.E.E. CON LA COMISION EUROPEA	102
PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1988	106
EN TORNO A UN ESTUDIO COMPARADO SOBRE LAS ENTIDADES PRIVADAS Y PARAPUBLICAS EN EUROPA OCCIDENTAL	110

**A**l publicar el número nueve de la REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL iniciamos una segunda época. Un nuevo período que aunque respetando las líneas de trabajo existentes, dedicará, como ya anunciábamos en el número anterior, una atención especial a los temas ligados al trabajo social y a las técnicas de intervención profesional. La REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL trata de ser un órgano de expresión y un medio de formación profesional para todos los trabajadores sociales del Estado. Su campo de análisis lo constituyen los problemas teóricos y prácticos que en la órbita de los Servicios Sociales y el trabajo social se plantea la sociedad y la profesión de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

El Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales al editar esta Revista pretende colaborar y promocionar la difusión de información científica que pueda resultar de utilidad para el ejercicio de la profesión y para hacer patente nuestra opinión como colectivo. Por ello, se encuentra abierta a la participación de los colegiados y sus órganos representativos.

A partir de este número la Revista se articulará en cuatro grandes bloques de contenido. El primer bloque examinará un tema de actualidad, preferentemente por medio de una entrevista. El segundo conjunto de artículos versará sobre una cuestión general de política social o servicios sociales, orientándose el tercero hacia aspectos específicos de trabajo social. Por último, el cuarto bloque temático se enfocará a la divulgación de las principales actividades efectuadas por el Consejo General y los Colegios.

Concretamente, en el número nueve, las secciones corresponden a los siguientes temas: SINDICALISMO Y ACCION SOCIAL, EDUCACION Y DESIGUALDAD, DOSSIER MENORES y el CONSEJO INFORMA, destacando en esta sección la entrevista realizada a Elena Peláez, Presidenta del Comité de Enlace con la Comunidad Económica Europea y Vicepresidenta del Consejo General.

Asimismo indicar, que en esta segunda época se ha modificado la presentación y formato de la Revista, con el objeto de hacerla más atractiva y cómoda de lectura y manejo.

# POLITICA SOCIAL DE CC.OO.

Balbino Pardávila

## ENTREVISTA A SALCE ELVIRA, SECRETARIA DE EMPLEO DE COMISIONES OBRERAS

**Los niveles de bienestar de un país deben medirse primordialmente por el reparto de la renta que se hace, del reparto del producto interior bruto.**

—¿Cómo describiría usted la situación de bienestar social en el Estado Español?

—A la hora de analizar desde el punto de vista de Comisiones Obreras la situación actual del bienestar social en España, deberán hacerlo en función de la distribución de la renta en el país. Cómo se distribuye el Producto Nacional Bruto en España, es lo que importa. Podemos afirmar que en España la distribución de bienes y servicios resulta cada año más desigual. Progresivamente un porcentaje menor de gente acapara un mayor porcentaje de la renta y un porcentaje muy alto de familias cada vez recibe menos. Esto origina que ahora más que nunca la frontera entre el paro y la pobreza comience a dejar de existir. Los parados de larga duración se están convirtiendo en pobres perpetuos, que carecen de lo mínimo para existir. Al igual que los pensionistas asistenciales y con mínimos de pensión, el colectivo de minusválidos, jóvenes sin primer empleo, etc.

—¿Qué significa esta situación?

—Pues que en España existe una muy mala distribución de la riqueza. Cuando decimos que de los tres millones de parados registrados, más de dos millones no reciben ningún tipo de prestación económica, significa claramente que existe una distribución injusta de la riqueza del país, además en una situación de crecimiento económico.

Insistiendo, diría que los niveles de bienestar de un país deben medirse primordialmente por el reparto de la renta que se hace, del reparto del producto interior bruto. Desde el punto de vista de otros indicadores de bienestar social (número de camas hospitalarias, calidad de las viviendas, etc.). España se encuentra claramente por debajo de los países de la CEE.

—Se concuerda normalmente por parte de partidos políticos, organismos empresariales, sindicatos, que las políticas de empleo constituyen uno de los medios fundamentales de elevar o mantener, al menos, el nivel de

*calidad de vida de la población. ¿Cuál es su valoración sobre la situación española al empleo y las perspectivas futuras?*

—Sobre el empleo en España tenemos que hacer tres reflexiones básicas.

La primera es que tenemos tres millones de parados y esta situación no la puede soportar ningún país desarrollado. La segunda consiste en que la situación de los parados empeora progresivamente. Solamente 27 de cada 100 parados cobran en la actualidad (abril 1988) algún tipo de prestación económica. Además la media de la prestación cobrada viene siendo cada vez menor. Un mayor número de parados cobra la prestación complementaria, que es un 75% del salario mínimo interprofesional; alrededor de 32.000 pesetas, lo que está haciendo que la media de la prestación de desempleo cobrado en la actualidad esté por las 40.000 pesetas y si eso lo repartimos en una familia, la situación en que se encuentra esta familia es de pobreza. Y eso los que cobran; entonces, ¿cuál es la situación de los que no cobran?

Destacaría la tragedia que supone que el año pasado hayan sobrado 180.000 millones de pesetas de las cuotas de trabajadores y empresarios para la cobertura del desempleo; existiendo unos niveles tan bajos de cobertura en este país.

Si el Estado aportara un 51% (como en el año 80), de los recursos del INEM, y no el 26% como durante el año 87, junto a la actual participación de trabajadores y empresarios podría elevarse la cobertura de desempleo a un 50% de los afectados.

Un dato importantísimo a rete-

ner es el aumento del paro de largo duración. Una persona que lleve dos años sin trabajar se encuentra abocada a la marginación en un mercado de trabajo cambiante.

Dentro del sector juvenil el paro de larga duración significa marginalidad, delincuencia, significa droga, no podemos olvidar estos factores para entender la situación de la sociedad.

Una tercera reflexión consiste en el aumento de la precarización en el empleo. Un sesenta por ciento de los contratos que se firman son de menos de seis meses de duración, que no dan derecho posteriormente a prestaciones económicas, si se carece de cargas familiares. El empleo que se crea en España es precario, un empleo con muy malas condiciones laborales, especulativo y así está claro que no se puede avanzar hacia un bienestar social mayor.

*—Desde su punto de vista ¿en qué debe consistir la acción sindical en materia de política social? ¿cuáles deben ser las prioridades de intervención de un sindicato?*

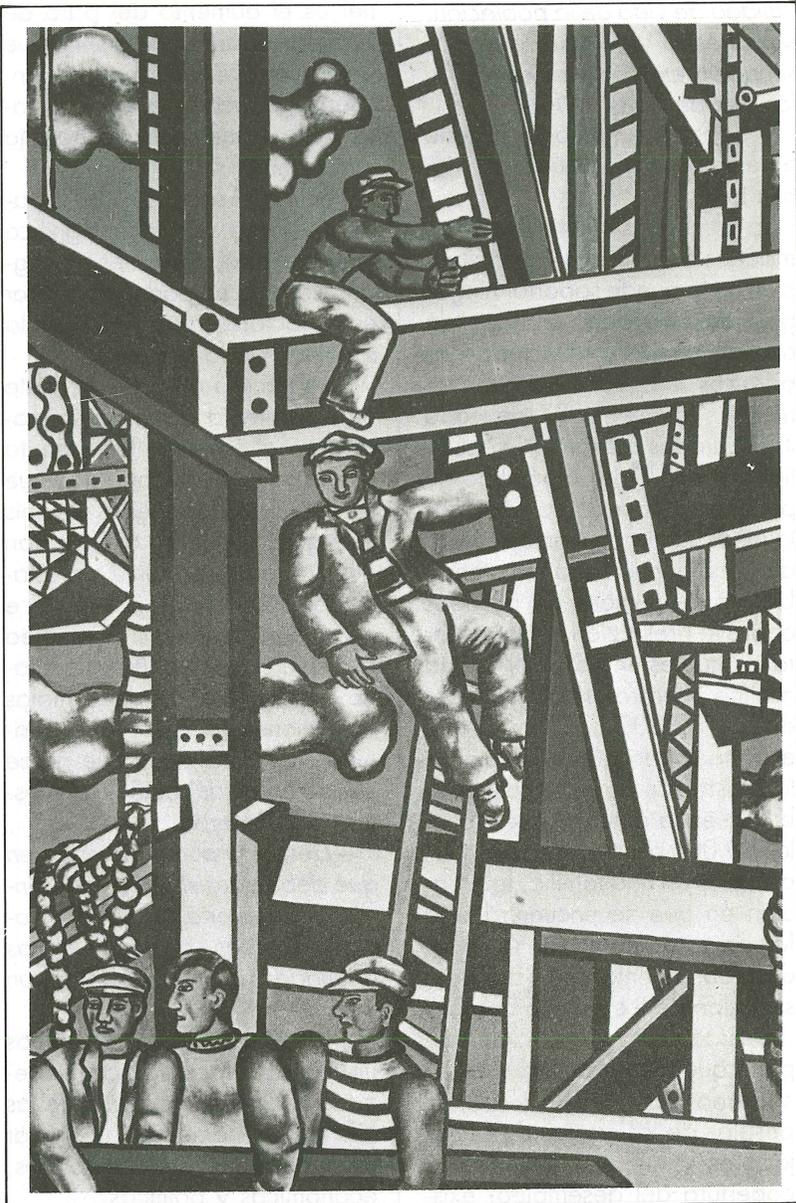
—Nosotros nos consideramos un sindicato sociopolítico. Debemos salir de las fronteras de las fábricas y comenzar a hablar más de cuestiones laborales, económicas y políticas.

Por ejemplo, los Presupuestos Generales del Estado de cada año, tienen que ser discutidos por el conjunto del país, además de por el Parlamento. Significa que los sindicatos impulsen a través de su intervención y su participación en la elaboración de los P.G.E., mejoras en la sanidad, en las pensiones, en las prestaciones por desempleo; en las

**Una persona que lleve dos años sin trabajar se encuentra abocada a la marginación en un mercado de trabajo cambiante.**

Fernand Leger.

**El empleo que se crea en España es precario, un empleo con muy malas condiciones laborales, especulativo.**



atenciones a la juventud y la mujer, significa en suma incrementar las partidas presupuestarias sociales con el objetivo de aumentar el bienestar de los trabajadores.

*—Tal vez uno de los colectivos, en peor coyuntura sea el juvenil ¿cree usted que existe alguna solución a su situación?*

*—Respecto al tema del empleo juvenil, de la situación de la juventud, pensamos que se necesita actuar de muy diferente manera. Ahora se les regala a los empresarios 500.000 pesetas, 700.000 pesetas, por un puesto de trabajo, para que ni siquiera ponga de alta en la Seguridad Social a los chavales.*

Creemos que debe elaborarse un **Proyecto de Bienestar Social** para la juventud. Nada de regalar dinero a los empresarios, sino que las Administraciones Públicas empleen a los jóvenes en servicios de mejora del hábitat, en trabajos con ancianos, en guarderías, con minusválidos, en crear cooperativas de trabajo, sociedades anónimas laborales, con auténticas posibilidades tecnológicas, de comercialización; y no como las actuales que se cierran a los dos años porque son incapaces de enfrentarse al sector privado. Creemos que este tipo de actuaciones generaría tejido social, generaría empleo. Este **Plan de Bienestar Social** juvenil en unos años, y con las inversiones y continuidad adecuada, generaría unas infraestructuras sociales importantes.

—Un tema de debate actual se refiere a la "dualización de la sociedad". Al olvido, en cierta manera, de los análisis en base a la existencia de clases sociales; sustituyéndolas por análisis en función de la situación de "empleado" o "desempleado".

—Sí, es un tema interesante. Últimamente hay proyectos de izquierda que abandonan el marxismo y para los que la lucha de clases no existe. Consideran que hay otro tipo de luchas. Por un lado están todos los que tienen trabajo, desde el obrero del metal hasta los ministros y banqueros. Y por el otro lado "los marginados".

Yo creo que es evidente que la explotación capitalista continúa. Los trabajadores venden su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Siguen existiendo clases sociales. Lo contrario es admitir,

es echar la responsabilidad de las desigualdades sociales existentes a las espaldas de los trabajadores. Lo que importa, es lo que decíamos al principio, la distribución de los bienes en un país de manera equitativa.

Debemos ir a la construcción de una sociedad totalmente distinta. Si hablamos de nueva tecnología, tecnología con la que una máquina, un robot, efectúa el trabajo de muchos trabajadores, debemos hablar también de reducción de jornada de trabajo, sino ¿qué pasa?, ¿que los trabajadores sin empleo se van "al otro lado" de la sociedad? ¿que cada vez un sector más reducido de población va a vivir mejor, y va a haber un 90% de "duales" al final?

Seamos serios. Vivimos en una sociedad de explotación. Hay explotadores y explotados. La forma de solucionar los problemas sociales, no es creando "duales" sino transformando la sociedad. Debemos repartir el trabajo para que trabajen todos; distribuir los beneficios, quitar a los que tienen.

Debemos dejar de hablar de sociedad dual y hablar de reparto social. Si en estos momentos un 40% de la renta se la lleva un 10% de señores y los demás nos repartimos lo que sobra, lo que hay que conseguir es que ese 90% del país se lleve el 90% de la renta; o al menos un 70%. Hay que reducir las desigualdades existentes.

Para hablar de auténtico bienestar social hay que partir de la distribución de la renta, del reparto social de la riqueza. Esta es la cuestión básica, no la sociedad dual.

**La forma de solucionar los problemas sociales, no es creando "duales" sino transformando la sociedad.**

# ACCION SOCIAL Y U.G.T.

Balbino Pardávila

---

## ENTREVISTA A BLANCA MANGLANO RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO CONFEDERAL DE SERVICIOS SOCIALES DE LA UNION GENERAL DE TRABAJADORES

---

**La participación de los gastos sociales de nuestro país en el P.I.B. está todavía 10 puntos por debajo de la media europea comunitaria.**

*¿Qué valoración realiza U.G.T. de la situación general de los sistemas de bienestar social (Sanidad, Educación, Seguridad Social..)?*

En todos los países industrializados, paralelamente a la situación económica, se ha vivido, y se vive, una ofensiva ideológica y práctica contra el modelo de "estado social", con la pretensión de reducir las prestaciones y servicios de los sistemas de bienestar social, achicando el "espacio protector-redistribuidor" en el conjunto de las actividades de los Estados.

Nuestro país no ha escapado a esta tendencia, basta recordar la polémica reforma de la Seguridad Social, aunque a la vez se han producido importantes avances en la racionalización y ordenamiento y algunos sistemas de bienestar.

No obstante, la participación de los gastos sociales de nuestro país en el P.I.B. está todavía 10 puntos por debajo de la media europea comunitaria, cifra elo-

cuente por sí sola y que señala con claridad el enorme esfuerzo que se debe realizar para desarrollar una política social adecuada a las necesidades que nuestra sociedad manifiesta.

En cuanto al sistema sanitario, U.G.T. en su último Congreso critica la actual configuración del mismo, por cuanto "no universaliza el derecho a la asistencia sanitaria pública, no integra los recursos sanitarios públicos en un dispositivo único, mantiene sistemas privados para la provisión de servicios y un esquema de financiación a través de cotizaciones a la Seguridad Social. Sostenemos que es necesario un Servicio Nacional de Salud que integre todos los recursos sanitarios públicos en un dispositivo único, que extienda las prestaciones sanitarias de forma gratuita a toda la población, y cuya financiación corra a cargo de los Presupuestos Generales del Estado permitiendo un control democrático de la gestión y una participación efectiva de los usuarios.

Referente a la educación, U.G.T. se considera defensora histórica de la escuela pública, gratuita, pluralista y no discriminatoria, democrática, científica, creativa y de calidad, y financiada por el Estado. Desde esta perspectiva, la legislación aprobada —Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) Ley Orgánica de Reforma Universitaria (LRU), Ley del Consejo Social de las Universidades y Ley del Consejo General de Formación Profesional— ha puesto las bases necesarias para transformar el sistema educativo hacia el modelo antes señalado. No obstante se hace necesario conseguir adecuar el funcionamiento práctico del sistema educativo a las demandas y necesidades sociales, por lo que estimamos necesario:

— Armonizar el sistema escolar mediante la ordenación general de la enseñanza, desde las escuelas infantiles hasta la universidad, que sustituya la todavía vigente Ley General de Educación.

— Dotar de medios suficientes al sistema escolar, de manera que se asegure la plena escolaridad y los recursos suficientes para alcanzar un nivel de calidad óptimo.

En cuanto a la Seguridad Social, U.G.T. piensa que ésta debe cumplir un doble objetivo: garantizar a los trabajadores y sus familias unas rentas contra los riesgos individuales y colectivos y asegurar una forma de distribución que corrija la desigualdad de nuestra sociedad. La lista de medidas propuestas es bastante amplia, por lo que excluyo la relación pormenorizada de las mismas, aunque si quiero hacer

especial mención a la que se refiere al sector no contributivo, para el que se propone la integración y coordinación de las actuales formas asistenciales de protección (prestaciones del Fondo de Asistencia Social, protección específica de minusválidos y nivel asistencial de desempleo), la flexibilización de los requisitos de acceso a la protección asistencial y el incremento de la cuantía de las pensiones asistenciales.

En definitiva, pensamos apoyar aquellas medidas y actuaciones que contribuyan a mejorar, racionalizar y fortalecer los servicios y prestaciones que desde los sistemas de bienestar social se dirigen a los ciudadanos en general y en especial a los trabajadores.

*¿Cuál es su opinión sobre los niveles de bienestar social existentes en este momento en España?*

Resulta difícil medir el nivel de bienestar en cualquier sociedad. Buena parte de los indicadores al uso no hacen más que reflejar parcialmente momentos o situaciones, que no son más que aspectos en la situación social. Así por ejemplo vivimos unos años de crecimiento económico que pueden llevar a un espectador ajeno a deducir una situación creciente de bienestar. Sin embargo la realidad es que, junto al crecimiento económico, imprescindible por otra parte para conseguir niveles adecuados y estables de bienestar social, se ha venido produciendo un crecimiento sostenido del desempleo, especialmente entre la juventud, lo que indudablemente afecta negativamente a la situación so-

**Hay que señalar el débil papel del gasto público social en relación con las necesidades sociales crecientes.**

cialmente vivida. Por otra parte hay que señalar el débil papel del gasto público social en relación con las necesidades sociales crecientes. Sin duda alguna los niveles de bienestar son manifiestamente mejorables.

Lo que es indudable es la necesidad de reforzar los sistemas de bienestar social, especialmente aquellos que, como los Servicios Sociales, parten de una situación de mayor debilidad, mediante una adecuada financiación y una ordenación y racionalización de las administraciones sociales que permita unificar recursos y actuaciones.

*Los sindicatos constituyen uno de los agentes-interlocutores fundamentales en el diseño, ejecución y control de las políticas sociales realizadas en un país. Pero en concreto ¿cuáles cree usted que debiesen ser estas tareas a efectuar por un sindicato: U.G.T., en el ámbito de las políticas sociales?*

La lucha por mayores cotas de igualdad y de solidaridad social son señas de identidad que forman parte de la esencia misma del sindicato. En este sentido la acción sindical ha permitido históricamente hacer avanzar la democracia social, consolidando derechos que hoy nos parecen naturales, como el derecho a la enseñanza, a la salud, a las pensiones, etc.

Este papel, adecuado al tiempo en que vivimos, es el que realiza el sindicato. Sostenemos la tesis de que la construcción del "estado del bienestar" es una realidad inacabada y que las reformas pendientes para completar el diseño de un sistema público y solidario son numerosas. Por ello venimos reivindicando

reformas sociales que amplíen y completen el marco de nuestro sistema de cobertura social. Democratizar, reformar, controlar y hacer más eficaces las instituciones sociales, es pues una preocupación constante y sistemática del sindicato en el campo de la política social.

*Se habla mucho en la actualidad de la sociedad dual. Del arrinconamiento de las clases sociales. ¿Está usted de acuerdo con estos análisis?*

La existencia de una "dualización" de la sociedad es algo objetivo y un fenómeno cuya presencia es detectada por todos los observadores sociales.

La crisis económica, con sus secuelas de desempleo y reducción efectiva de coberturas de la protección social, ha removido la estructura social, haciendo que importantes colectivos de población sufran una especial situación de marginación. En este marco se puede encuadrar, a título de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustiva, el colectivo de ancianos sin pensión o con la pensión asistencial, los parados de larga duración que por la edad o profesión no consiguen incorporarse a sistemas productivos, las familias monoparentales —fundamentalmente mujeres solas con cargas familiares, mujeres divorciadas, la minoría gitana, un sector de la población minusválida que no ha conseguido la integración laboral y la población marginada de las grandes ciudades, que están formando lo que ya se conoce como la "nueva pobreza".

La realidad está ahí, a la vista de todos, y no hace falta ser un experto para darse cuenta de la

**La construcción del "estado del bienestar" es una realidad inacabada y que las reformas pendientes para completar el diseño de un sistema público y solidario son numerosas.**

existencia de un amplio colectivo de marginados del sistema. El debate que se viene planteando en todas las sociedades modernas es cómo abordar el problema. Y desde el sindicato nuestra respuesta es clara: estamos por la justicia social y a favor de las medidas que contribuyan a mejorar la sociedad. Estamos pues en contra de la dualización social y a favor de una mejor distribución de los recursos, de manera que la marginación social tienda a desaparecer.

*¿Cuál cree que debe ser el papel de un sindicato respecto a la acción social?*

El concepto sindical de la acción social tiene un sentido amplio y nace del análisis de que hacer avanzar la democracia social, es decir, ocuparse el conjunto de las "condiciones de vida" de los trabajadores en particular y de todos los ciudadanos en general, es una obligación y una necesidad del sindicalismo moderno.

Por ello nos preocupamos por la situación de la Seguridad Social y el grado de protección que otorga, por el sistema sanitario y su funcionamiento, por el nivel de cobertura y la gestión de los subsidios de desempleo, por la calidad del sistema educativo, por apoyar la expansión e implantación de los servicios sociales, por desarrollar formas de economía social, en definitiva: por todos y cada uno de los aspectos más significativos que constituyen el entramado de una "sociedad de bienestar".

*¿Qué políticas concretas tiene programadas la U.G.T. en el campo de los Servicios Sociales?*

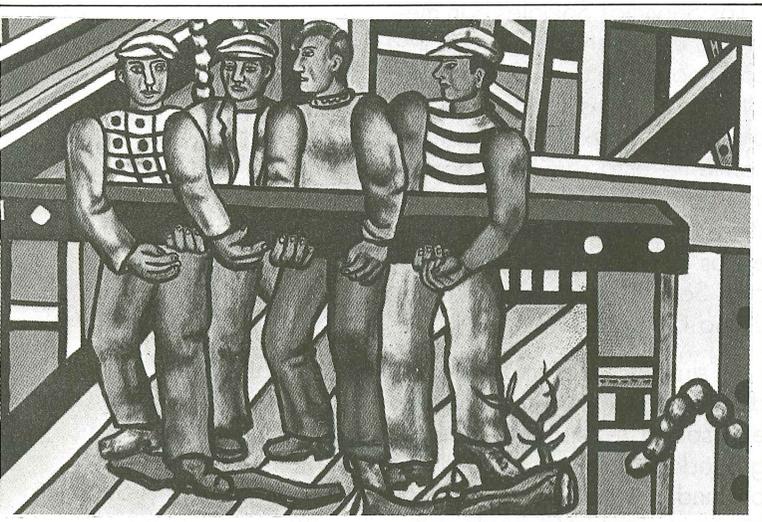
Los Servicios Sociales han merecido una atención muy significativa por parte de U.G.T., hasta el punto de constituir un área sindical especializada cuyo funcionamiento está regulado por un mandato del Congreso. Las políticas concretas fueron diseñadas en las Primeras Jornadas de Acción Social y refrendadas en el último Congreso de U.G.T.

En síntesis, valoramos que "la deficiencia de servicios sociales en España reviste una especial gravedad derivada tanto de la profundidad de la crisis como de las carencias históricas de nuestro sistema de protección social".

Creemos que es necesaria una **mayor financiación** destinada a Servicios Sociales, de forma que progresivamente alcancemos un nivel de prestaciones y servicios similar al europeo. La Administración Central debe intensificar las iniciativas positivas realizadas en esta materia, como han sido la dotación de un crédito de 1.500 millones de pesetas destinado a apoyar los Servicios Sociales municipales, que este año se ha puesto en marcha por la Dirección General de Acción Social, o el crecimiento presupuestario que viene teniendo el Instituto de Servicios Sociales, en materia de inversiones para centros y servicios destinados a minusválidos y tercera edad.

También pensamos que sería muy útil unificar bajo una misma dirección política y administrativa todos los programas y actuaciones que se realizan, de forma que se ganara en operatividad y eficacia al tiempo que se rentabilizan al máximo los recursos sociales.

**Estamos pues en contra de la dualización social y a favor de una mejor distribución de los recursos.**



Fernand Léger. Detalle de Los Constructores. 1950.

**Los Departamentos de Servicios Sociales de U.G.T. son órganos especializados de asesoramiento a las Comisiones Ejecutivas, por tanto se ocupan del estudio y análisis continuados de los Servicios Sociales, su evolución, expansión e implantación.**

Por último señalar que hay que acentuar la cooperación entre los diversos escalones de la administración social, como vía necesaria para conseguir unos servicios sociales útiles a los ciudadanos. Cooperación que debe basarse en las competencias atribuidas a cada administración y que debe contribuir o mejorar el nivel de prestaciones y servicios.

*¿Cuáles son los objetivos, organización y actividades del Dpto. Confederal de Servicios Sociales?*

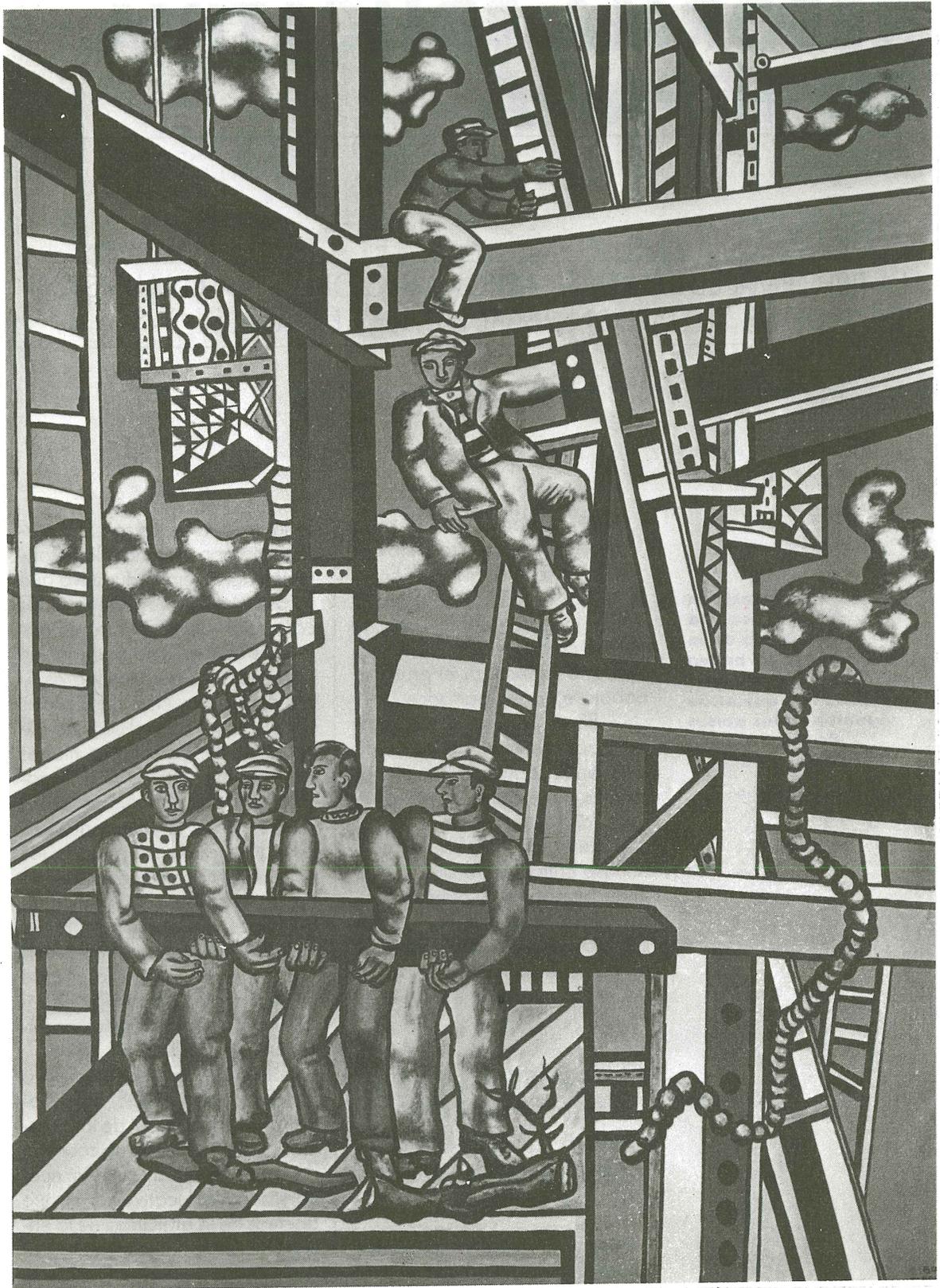
Los departamentos de Servicios Sociales de U.G.T. son órganos especializados de asesoramiento a las Comisiones Ejecutivas, por lo tanto se ocupan

del estudio y análisis continuados de los Servicios Sociales, su evolución, expansión e implantación, y de los colectivos susceptibles de necesitar la intervención de los mismos. Los departamentos ejecutan las decisiones que se adopten en estas materias y promueven la relación y articulación del sindicato con las asociaciones representativas de estos colectivos, al tiempo que realizan acciones de sensibilización social respecto de las problemáticas específicas de los colectivos.

Los departamentos tienen al frente a un responsable que realiza la función de director y cuyo nombramiento se realiza por la Comisión Ejecutiva. Tiene además un Equipo de Dirección en el cual participan representantes de las Federaciones de Industria y cuantos especialistas se estime necesario. Se pueden constituir cuantas Comisiones Especializadas se consideren oportunas, en función de las necesidades de los departamentos.

En cuanto a las actividades, señalar que son de lo más variado, y van, desde relacionarse con las administraciones sociales, participar en los Consejos de Bienestar y organismos de participación relacionados con los Servicios Sociales, hasta la celebración de seminarios, campañas de sensibilización, etc.

Es indudable que para aquellos profesionales del trabajo social que quieren apoyar transformaciones en favor del progreso y de la justicia social, los departamentos de Servicios Sociales son un magnífico instrumento que el sindicato brinda para trabajar en favor de la solidaridad.



Fernand Leger. Los Constructores. 1950

# REFORMA EDUCATIVA EN ESPAÑA

---

## LA REFORMA EDUCATIVA: APROXIMACION A UN ANALISIS CRITICO DE SU SITUACION EN EL ESTADO ESPAÑOL

---

**La transición democrática y la consecuencia de la misma exigen un nuevo modelo educativo más acorde con los que están vigentes en los países de nuestra área cultural y política.**

**T**omando como base el texto "Proyecto para la reforma de Enseñanza. Propuesta para debate" del Ministerio de Educación y Ciencia. Vamos a estructurar el presente trabajo en dos apartados:

— En el primero exponemos las líneas maestras del proyecto resaltando aquellas cuestiones de más interés para los profesionales de los Servicios Sociales.

— En el segundo hacemos un análisis crítico de lo que constituyen los errores de planteamiento y las lagunas de dicho proyecto, poniendo el acento no en los aspectos pedagógicos sino en los aspectos sociales del mismo.

### **I. PRESENTACION DEL PROYECTO PARA LA REFORMA NECESIDAD DE LA REFORMA**

El cambio social y económico experimentado en nuestro país

en la década de los sesenta trajo como consecuencia la adaptación del sistema educativo que se plasmó en la Ley General de Educación de 1970. No es objeto de este artículo ahondar en esta cuestión, pero los logros, y como no, las muchas deficiencias son evidentes para el conjunto de la sociedad. Pero no es menos evidente que la transición democrática y la consecución de la misma exigen un nuevo modelo educativo más acorde con los que están vigentes en los países de nuestra área cultural y política. Países, que por otra parte, ya hicieron frente a las demandas sociales a través de la oferta de una educación postobligatoria y del incremento de los gastos sociales en materia educativa.

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) ha desarrollado el artículo 27 de la Constitución consagrando un conjunto de principios que inspiran un nuevo sistema educativo en el que además de la gratuidad de la enseñanza en los niveles obligatorios y de la extensión de la oferta

educativa se contempla la promoción de la igualdad de oportunidades y la existencia de programas de educación compensatoria así como la integración escolar de los alumnos con minusvalías físicas, psíquicas y sensoriales.

Son pues, dos los principios que inspiran la reforma educativa:

- La necesaria homologación del sistema a los del área cultural y política en la que España está inserta.
- La necesaria adaptación del mismo a una sociedad tecnológicamente avanzada, constitucionalmente democrática y culturalmente plural.

## LA ESTRUCTURACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

El sistema educativo anterior a la Universidad se estructura en tres etapas:

- Educación Infantil: 0-6 años, no obligatoria
- Educación Básica Obligatoria:
  - Educación Primaria: 6-12 años
  - Educación Secundaria Básica: 12-16 años
- Educación Secundaria postobligatoria: 16-18 años con dos modalidades, los Bachilleratos y la Educación Técnico-Profesional.

## LA EDUCACION INFANTIL

Dividida en dos ciclos: 0-3/3-6.

La extensión de la oferta de puestos escolares en estas edades constituye una clara apuesta por la calidad del sistema educativo y por una auténtica igualdad de oportunidades. La administración educativa tratará de involucrar a otras instituciones públicas (Diputaciones, Ayuntamientos) y a organizaciones privadas sin ánimo de lucro, a crear centros de educación infantil.

Como dato decir que en la actualidad la oferta de la red pública se concentra en los niveles de 4 y 5 años estando escolarizados el 84% y el 97% respectivamente.

Los profesionales para impartir estos niveles educativos serán maestros especialistas en educación infantil con educadores infantiles en el ciclo 0-3 años.

## EDUCACION BASICA OBLIGATORIA

### A) EDUCACION PRIMARIA

Abarca los actuales ciclos inicial y medio de la EGB más el curso 11-12 años con el cual comienza actualmente el ciclo superior de la EGB. Se organiza en tres ciclos 6-8/8-10/10-12.

Se contempla el paso automático de un ciclo a otro y únicamente se prevé la repetición de curso en casos excepcionales no siendo posible la repetición de más de dos cursos en toda la etapa obligatoria (incluida la secundaria).

Se impartirá en los actuales centros de EGB por maestros especialistas en primaria y por especialistas de cada área curricular específica (Ed. Física, Ed. Artística e Idioma Moderno).

La finalidad educativa en esta etapa es la de conseguir la socialización de los niños, la adquisición de los aprendizajes básicos como la expresión oral, la lectura, la escritura, el cálculo aritmético y también la elemental autonomía de acción en su medio.

### B) EDUCACION SECUNDARIA BASICA

Es el período que suscita más problemas en la actualidad por lo tanto el más necesitado de un cambio en profundidad.

La educación secundaria obligatoria constará de dos ciclos todavía sin definir aunque el proyecto opta claramente por la estructuración 12-14/14-16.

Las razones del compromiso del gobierno para universalizar la oferta educativa hasta los 16 años se basa en el interés de prolongar la educación básica de los ciudadanos/as hasta su posible entrada en el mundo del trabajo (edad legal 16 años) proporcionándoles una cultura común más completa. La prolongación de la escolaridad tiene el valor social de evitar una segregación excesivamente temprana y en muchos casos irreversible. La escuela comprensiva (logro social alcanzado en buena parte de Europa desde hace décadas) aspira a ofrecer las mismas oportunidades de formación a todos los alumnos sin distinción de clases sociales y actúa como mecanismo compensador de las desigualdades de origen.

La educación secundaria obligatoria implica una complejidad de la oferta educativa mucho

mayor de la que actualmente ofrece el sistema escolar y exige una inversión de recursos materiales y humanos que aseguren la calidad de la enseñanza.

Esta etapa se impartirá en distintos centros. El primer ciclo (12-14), en los actuales centros de EGB y por maestros especialistas en áreas. El segundo ciclo (14-16) en centros que se denominarán de Educación Secundaria y Profesional, impartido por licenciados especialistas en áreas.

## EDUCACION SECUNDARIA POSTOBLIGATORIA

### 1. EL BACHILLERATO 2. LA EDUCACION TECNICO-PROFESIONAL

#### 1. EL BACHILLERATO

Tiene sustantividad propia y un carácter bien definido: por su no obligatoriedad, por su doble cualidad de preparatorio (para la Educación técnico-profesional o para la Universitaria) y terminal, por el ofrecimiento de posibilidades más amplias de elección y por su mayor cercanía al mundo profesional y laboral.

Se estructura en tres modalidades con un bloque de conocimientos comunes (alrededor de un 40% del tiempo total) y un 20% reservado a la opcionalidad: Bachillerato de Ciencias Humanas y Sociales, Bachillerato de Ciencias de la Naturaleza y de la Salud y Bachillerato Técnico.

Se impartirá en los centros de Educación Secundaria y Profesional por profesionales especialistas en asignaturas.

#### 2. LA EDUCACION TECNICO-PROFESIONAL

Su característica fundamental es la de conducir directamente a la obtención de un título profesional con valor inmediato en los mercados de trabajo nacional y europeos.

La nueva ordenación de la Educación Técnico-Profesional pretende adaptar las distintas titulaciones y especialidades a los niveles de cualificación establecidos en el Consejo de la CEE.

Se establecen cinco niveles, el primer nivel se hará en la Secundaria Obligatoria; al segundo nivel se podrá acceder una vez concluida la Secundaria Obligatoria y al tercer nivel, una vez concluido el Bachillerato, o cumpliendo deter-

minados requisitos que aseguren que el alumno va a realizar con aprovechamiento este curso. El cuarto y quinto nivel quedan reservados para la universidad.

## LA EDUCACION DE ADULTOS

Las cotas alcanzadas por el desarrollo educativo de nuestro país, las necesidades que emanan de las características de la población adulta, así como las que derivan de nuestra incorporación plena a Europa en un contexto de rápida transformación económica, social y cultural, aconsejan que la Educación de Adultos se incorpore de una manera explícita y realista a la nueva ordenación del sistema educativo.

El proyecto define el campo de la Educación de Adultos como: "Formación orientada al trabajo, formación para el ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas y participación social, formación para el desarrollo personal, formación general de base que cuando no se consiguió en la edad apropiada constituye un requisito indispensable de tipo compensador".

Su amplitud hace necesaria la colaboración de las administraciones educativas con otros poderes públicos (municipios, Comunidades autónomas, Universidad) y con la iniciativa social y privada, aunque la administración educativa sea la responsable de los programas dirigidos a los adultos independientemente de quien los promueva y financie. Esto implica una coordinación de las distintas administraciones y por lo tanto exige la paulatina configuración de distritos. Los consejos escolares municipales previstos en la LODE pueden constituir un paso decisivo en esta dirección. Tanto la LODE como la Ley de Bases de Régimen Local encontrarán en el distrito una de sus concreciones más prometedoras y en la educación de adultos un campo en el que actuar unitariamente.

El papel de la Universidad en este campo se centrará en investigar sobre cualificaciones y perfiles profesionales, métodos y recursos educativos para adultos y en abrirse a alumnos no universitarios como ocurre en los países de nuestro entorno cultural.

## INTEGRACION EDUCATIVA

“La escuela tiene que dar respuesta a las necesidades de todos los niños, cualesquiera que éstos sean”, de ahí la necesidad de que el Sistema educativo ordinario integre a los sujetos con discapacidades psíquicas, físicas y sensoriales.

Recoge este capítulo el Real Decreto de 6 de marzo de 1985 a través del que se pone en marcha un proyecto con el fin de crear las condiciones de una efectiva integración escolar en los centros que lo deseen.

La integración real y efectiva supone una modificación profunda en la organización escolar en la flexibilidad de los espacios de aprendizaje, en la renovación inicial y permanente del profesorado, en el aumento de las plantillas y en la revisión de los procedimientos de evaluación y promoción.

El currículum de los alumnos con necesidades especiales ha de ser el de sus compañeros, pero con las adaptaciones curriculares que su desarrollo exija. Estas adaptaciones pasarían por:

- La modificación del tiempo previsto para alcanzar los objetivos curriculares.
- Eliminación o introducción de objetivos, contenidos y actividades en el currículum ordinario.
- Priorización de ciertas áreas u objetivos curriculares frente a otros.

Cuando la integración se hace imposible en un aula ordinaria, el sistema prevé aulas especiales y centros específicos. El objetivo fundamental es poner al niño en condiciones de una modalidad más integradora: del colegio específico al aula especial, de ésta a un aula ordinaria con apoyo y de aquí a un aula ordinaria sin apoyo (si esto es posible).

## EVALUACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

La evaluación continuada de los procesos de enseñanza-aprendizaje, han de ser sobre todo procedimientos destinados a que el estudiante y el medio escolar dispongan de la información necesaria para regular sus respectivos proyec-

tos, así como para elegir con conocimiento de causa entre distintas estrategias educativas.

La evaluación de los alumnos de enseñanza obligatoria y comprensiva (primaria y secundaria básica) ha de ser continuada y orientativa más que prescriptiva y selectiva y realizada por los propios profesores. La repetición y permanencia de un estudiante en un ciclo será siempre excepcional y nunca superior a dos cursos en la enseñanza obligatoria. Al finalizar esta etapa los estudiantes recibirán una certificación que contemple la evaluación global y la evaluación de las distintas áreas junto con una orientación específica respecto al futuro profesional o académico más conveniente. Los que no concluyan esta etapa recibirán un certificado de escolaridad donde se especifique el número de años cursados, el nivel de aprendizaje alcanzado así como las orientaciones más adecuadas para su futuro.

En la etapa postobligatoria hay que distinguir la opción Técnico-Profesional en la que los alumnos recibirán un título para ejercer una profesión, precisamente por el carácter terminal de dicha modalidad; los que opten por el bachillerato, definido en la ley como terminal y propedeúutico, recibirán un título que les permitirá incorporarse al mundo laboral o bien continuar sus estudios en el Nivel 3 de la enseñanza Técnico-Profesional (una vez superadas las asignaturas, por supuesto).

Ahora bien, para acceder a la Universidad será preciso superar una prueba externa, homologada para todo el sistema educativo (tanto desde el Bachillerato como desde el Nivel 3 de la enseñanza Técnico-Profesional).

## ORIENTACION EDUCATIVA Y EQUIPOS DE APOYO A LA ESCUELA

El proceso orientador debe reunir las siguientes características:

- Ser continuo y a lo largo de todo el proceso educativo.
- Implicar a todas las personas que intervienen en la educación (profesores, familias, etc.).
- Atender las características de cada estudiante.

Para impulsar y coordinar la orientación escolar el sistema educativo debe contar con una red sectorizada de equipos psicopedagógicos de apoyo, los cuales, además de la dimensión psicológica y pedagógica atenderán aspectos familiares que tienen incidencia en el ámbito educativo. Esta red de equipos psicopedagógicos ha de estructurarse en sectores escolares que tendrán una configuración exterior definida por criterios demográficos, geográficos, tipología y necesidades de la zona y abarcará centros escolares de todo tipo y nivel.

Las funciones de estos equipos serán:

- Preventiva de problemas individuales o colectivos que lleven a la inadaptación o fracaso escolar.
- Compensadora, proporcionando los medios para el desarrollo de los estudiantes que no alcancen los objetivos curriculares mínimos.
- De asesoramiento y apoyo técnico y didáctico a los profesionales. Han de estar en estrecha relación con los claustros de profesores y los departamentos de orientación de los centros.

El MEC en su ámbito de gestión directa unificará en una sola red los distintos servicios que en la actualidad dependen de él: SOEV, Equipos Multiprofesionales, Equipos de atención temprana, Equipos de Apoyo de Educación Compensatoria, etc., con el objeto de racionalizar su funcionamiento y evitar la duplicidad de funciones actualmente existente. Asimismo, se establecerán cauces de coordinación con otras instituciones para aprovechar al máximo los diversos servicios de orientación existentes.

Todo esto sin menoscabo de que cada centro escolar tenga un Departamento de Orientación integrado por Profesores Tutores coordinados por un profesor del centro que tenga formación específica de carácter pedagógico.

Se potenciará la figura del Profesor Tutor en todas las etapas de la enseñanza.

## TEMPORALIZACION DE LA REFORMA

A lo largo del curso actual se impulsará la discusión sobre el proyecto, se elaborará el diseño curricular de todos los niveles educativos y

se pondrán en marcha una serie de medidas sobre la estructura del sistema educativo: profesorado de apoyo, recursos materiales, ampliación de equipos psicopedagógicos y equipos de orientación, mejora de la educación técnico-profesional y formación del profesorado.

Durante el curso 88-89 continuará la elaboración del diseño curricular para la etapa infantil, primaria y secundaria y para la nueva educación Técnico-Profesional.

A la actualización científica y didáctica del profesorado y a la provisión de recursos y medios que hagan posible el cambio se procederá durante el curso 89-90.

A lo largo de los seis años siguientes se irá modificando paulatinamente el conjunto del sistema educativo, comenzando por los primeros cursos de las etapas que van a experimentar un cambio más profundo.

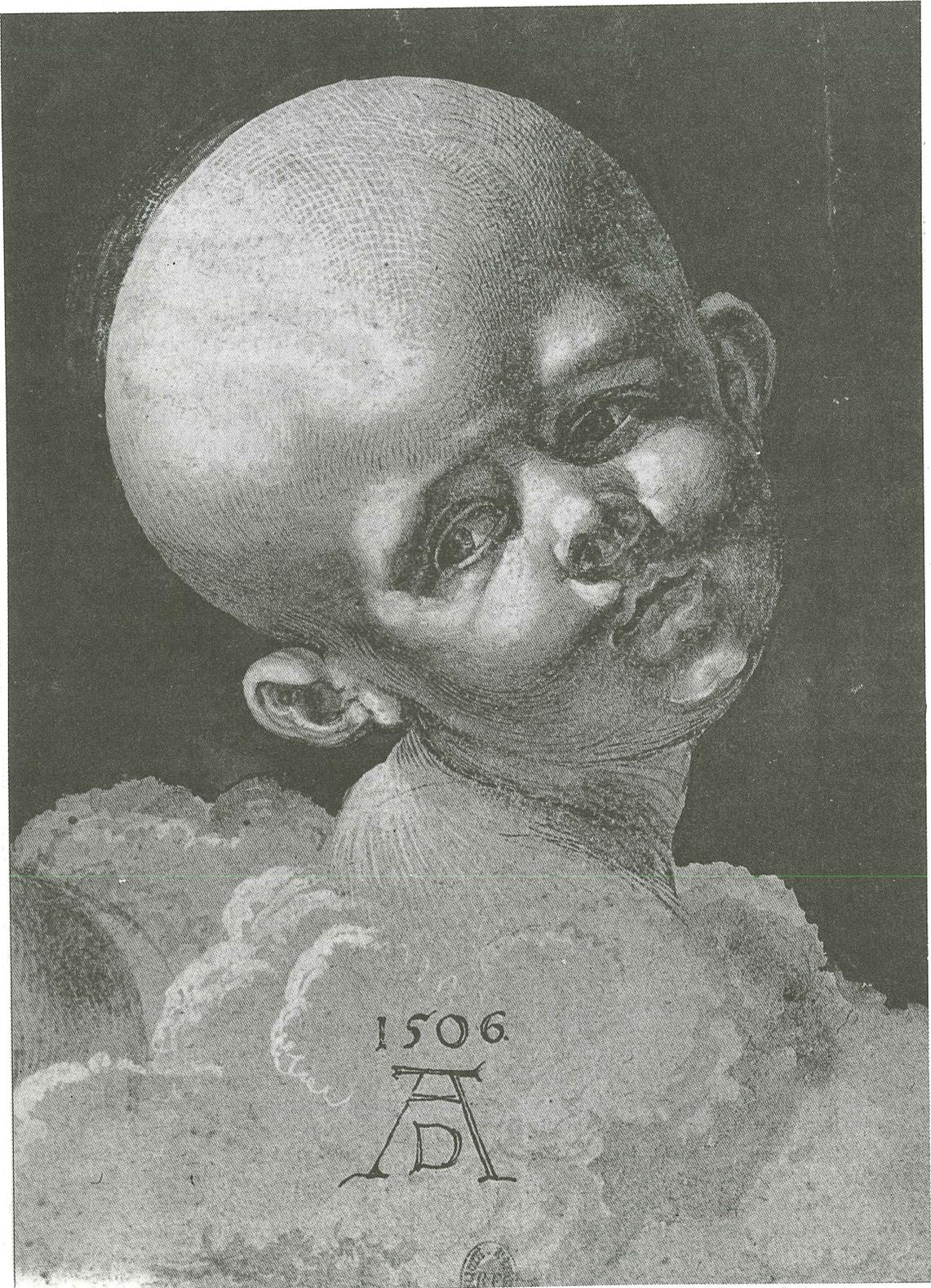
## II. APROXIMACION A UN ANALISIS CRITICO

La reforma del sistema educativo es una necesidad ampliamente reconocida por el conjunto de la sociedad y muy en particular por los colectivos directamente implicados, así como por los Movimientos de Renovación Pedagógica, los Sindicatos de clase, etc.

El fracaso escolar, la doble titulación al acabar la etapa obligatoria, la formación profesional como reducto que acoge a los menos capaces que en su inmensa mayoría son también los de más bajo origen social, la escasa calidad de la enseñanza y un amplio etcétera de elementos negativos, reclaman a gritos una transformación profunda del sistema.

Aun compartiendo, en términos generales, la filosofía del Proyecto de Reforma expuesto por el MEC creemos que, por una parte, algunos aspectos reproducen los fallos del actual sistema y que, por otra parte, si no se abordan ciertas medidas urgentes la Reforma sería sencillamente inviable.

Empezaremos por la segunda cuestión: la implantación de cualquier reforma en profundidad requiere un cuadro de medidas de planificación territorial, de financiación, de formación del profesorado, de diseño de un decreto de plantillas,



Alberto Durero. Detalle cabeza niño. 1506.

cuerpos, etc. Todo ello pasa inexcusablemente por la elaboración de una LEY DE FINANCIACION DE LA REFORMA, sin la cual, ésta se quedaría en una mera declaración de intenciones, en un blanqueo de fachada. Los movimientos de Renovación Pedagógica, los Sindicatos de clase y otros colectivos se han expresado repetidas veces en este sentido.

Un conocimiento exhaustivo de los recursos materiales y humanos existentes sería un paso previo imprescindible para la elaboración de una Ley de Financiación rigurosa y racional de cara a obtener una optimización del sistema. Un aumento generoso del PIB destinado a educación (hoy es del 3,9%), hasta situarlo en el promedio europeo (el 6%) es una necesidad si se está por aumentar la calidad de la enseñanza y la igualdad de oportunidades.

Las desigualdades sociales anteriores al sistema educativo obligatorio como causa de fracaso escolar y social, nos obligan a detenernos con especial interés en la etapa de la educación infantil.

Si la Reforma contempla como uno de sus objetivos fundamentales la democratización de la enseñanza, la puesta en práctica de una auténtica igualdad de oportunidades, es preciso garantizar la oferta pública de plazas escolares en esta etapa no obligatoria para todos los españoles que quieran acceder a ella. Dejarla en manos de administraciones municipales, diputaciones e instituciones privadas no contribuye en absoluto a corregir los desequilibrios sociales ni a hacer efectiva la integración escolar de cualquier tipo de minusválidas o diversidades. Por el contrario, las desigualdades se acentuarán entre los individuos (los que tuvieren o no oportunidad de acudir a escuelas infantiles), entre zonas geográficas (zona rural/urbana, municipios ricos y pobres, administraciones municipales más sensibles y capacitadas o menos, etc.) más o menos favorecidas.

Es más, creemos que la administración no sólo debe de garantizar un puesto en la escuela infantil para los padres que lo deseen, sino que debería de arbitrar una serie de medidas de acción o discriminación positiva dirigidas hacia los grupos o colectivos desfavorecidos por razones de origen social, de ubicación geográfica, etc.

Valoramos positivamente la consideración de

la etapa infantil con estructura interna y caracterización curricular propia dentro del sistema educativo, superando el carácter asistencial actual, pero criticamos la propuesta de una red múltiple de centros de este nivel y defendemos, por el contrario, la existencia de una Red Escolar Pública Infantil dependiente del MEC o de las CCAA, con el necesario protagonismo de los padres y ayuntamientos en esta etapa. Hay que decir además que con la no inclusión de la Escuela Infantil en una única Red pública, en el fondo se está abriendo una vía y bastante ancha por cierto, a la potenciación de la enseñanza privada en este nivel.

La otra gran novedad del proyecto MEC es la Educación Secundaria Obligatoria (12-16) con ella se amplía la obligatoriedad dos años (actualmente está en los 14). La opción del MEC de ampliar la obligatoriedad hacia arriba y no hacia abajo se debe sin duda a razones económicas. Téngase en cuenta que el nivel de escolarización entre los 14 y 16 años es prácticamente total y la infraestructura (centros, recursos) ya existe, mientras que la escolarización en la etapa infantil requeriría un desembolso económico muchísimo mayor al no existir prácticamente infraestructura.

Uno de los aspectos más criticados del sistema educativo actual es la existencia de la doble titulación al finalizar la enseñanza obligatoria (EGB) por lo que significa en la práctica de reproducción y profundización de las desigualdades sociales de origen, pues bien, creemos que el proyecto es ambiguo en este sentido: de hecho, va a existir una doble titulación (más o menos encubierta) al acabar la etapa obligatoria y otra vez a perpetuar los defectos que se "pretenden" corregir del sistema actual. Por eso rechazamos cualquier medida prescriptiva que se le dé al informe evaluador propuesto por el MEC, pues sería una forma vergonzante de mantener la doble titulación que teóricamente quiere suprimirse. Para acceder a la etapa postobligatoria consideramos suficiente haber cursado la obligatoria, pues de lo contrario, en la práctica se produciría una amplia bolsa de alumnos que quedarían al margen del sistema educativo y sin posibilidad de reincorporarse al mismo en otra etapa de su vida.

El hecho de que finalizada la etapa obligatoria el alumno que quiera continuar estudios tenga que optar por el Bachillerato o la E. Técnico-Profesional, nos hace concebir la duda razonable de que la única novedad con respecto al sistema actual (en el que los alumnos a los 14 años "eligen" entre la F.P. o el BUP), es que se retrasa en dos años la elección. Mucho nos tememos que se vuelva a reproducir el esquema discriminatorio, selectivo e irreversible (cuestiones todas que en teoría se quieren evitar).

Veamos por qué: el alumno que opte por la enseñanza Técnico-Profesional de 2.º Nivel (a la que se accede desde la obligatoria), difícilmente podrá reincorporarse al sistema educativo; mientras que a los alumnos de Bachillerato se les permite el paso al tercer nivel de la E. Técnico-Profesional directamente, a los que superen el 2.º Nivel de la E.T.P. se les exige la realización de un curso complementario que no es otra cosa que una barrera selectiva. Mucho nos tememos que vuelva a ocurrir lo mismo con la E.T.P. que con la F.P. actual, que se convierta en la parienta pobre del sistema educativo, en una opción de segunda categoría, devaluada, con lo que ello implica de reproducción de las desigualdades de origen.

Teniendo en cuenta que en la sociedad actual la mayoría de las profesiones se aprenden en cuestión de meses, no se justifica la existencia de una enseñanza Técnico-Profesional distinta y no integrada en el Bachillerato; creemos que ésta debería estar integrada en el Bachillerato por lo menos en lo que se llama segundo nivel y no sólo para contribuir a profundizar en el camino de la igualdad social, sino también por razones pedagógicas. Consideramos que la fusión de las dos opciones en el Bachillerato contribuiría a dar a todos los alumnos la posibilidad de alcanzar un grado de polivalencia adecuado e imprescindible para su especialización posterior en Escuelas Técnicas, Universidades o en el propio mundo laboral. Polivalencia "hoy vetada a las capas populares donde la pobreza conduce a mucha gente a un solo oficio o a un estrecho margen de actividades casi siempre forzosas" reservando para los que opten por el Bachillerato "una protección frente a los cambios tecnológicos y procesos de sustitución

relativamente rápidos en el mercado de trabajo".

Como mal menor, su titulación debe equipararse a la del Bachillerato para acceder al tercer nivel de la E.T.P. y de éste a la Universidad.

Para el acceso a la Universidad tanto desde Bachillerato como desde el tercer nivel de la ETP se requiere la realización de una Prueba Homologada que no es otra cosa que la actual selectividad. El curso pasado el movimiento estudiantil puso en el tapete el tema de la selectividad; el debate sobre este tema se abrió a la sociedad y ya son muy pocos los que no ven en las pruebas de selectividad otra cosa que una barrera de carácter económico y social. El MEC sigue dando el mismo tipo de argumentaciones para justificar lo que ahora se va a llamar Prueba Homologada, por lo que creemos sobra cualquier tipo de reflexión en el presente trabajo.

Felicitemos a las autoridades educativas por la inclusión del Decreto de Integración dentro del sistema educativo ordinario en cuanto que supone un paso adelante en el proceso de "normalización" de la educación ya que viene a cumplir el artículo 23, aptdo. 1 de la Ley 13/82 que dice: "el minusválido se integrará en el sistema ordinario de educación general recibiendo en su caso los programas de apoyo y recursos que la presente ley les reconoce".

Si el Decreto de 6 de marzo de 1985 que regulaba la creación de Centros Experimentales de Integración creó muchas expectativas entre el profesorado ante la posibilidad de crear equipos pedagógicos y multiprofesionales de apoyo a la escuela, hoy podemos decir que a estas alturas aún no se han arbitrado las medidas oportunas para la creación de una infraestructura (zonal y general) que posibilite el reciclaje del profesorado en ésta específica labor ni se crearon los cauces para conseguir la coordinación de los equipos de apoyo a la integración (equipos de atención temprana, servicios de orientación, equipos multiprofesionales, etc.). Tampoco se ha hecho un seguimiento de la experiencia ni se sabe cuáles son los alumnos sujetos de integración y cuáles los que deben permanecer en centros específicos.

Una escuela que esté al servicio del educando como ser social integrable, requiere que los

poderes públicos garanticen los recursos necesarios así como también una mayor atención al núcleo familiar acompañado todo ello por la creación de expectativas sociales para que la integración pueda ser efectiva. La presencia de profesionales de los servicios sociales en los equipos de orientación tanto de los centros como de los sectoriales, se hace imprescindible.

El documento para la Reforma no menciona para nada la Escuela Rural por lo que sospechamos que la existencia de esta realidad específica es ignorada por las autoridades.

Al igual que la Ley General de Educación de 1970 a la que pretende superar, ignora la Escuela Rural hoy encuadrada en un subsistema de educación compensatoria. Señalamos anteriormente como positivo que la futura LODE (Ley Orgánica del Sistema Educativo) consagre y articule el principio de integración así como que encuadre la Educación de Adultos dentro del sistema ordinario y no como mecanismo compensatorio, pero añoramos un apartado dedicado a la Escuela Rural. Teniendo en cuenta que en algunas CCAA la población rural sigue representando un alto porcentaje, nos parece muy grave que se obvie esta realidad.

Si la oferta pública de plazas escolares desde los 0 años no satisface la demanda, si no se dota a estas escuelas de los especialistas necesarios, si no se puede practicar la integración escolar en ellas, ¿qué sentido tiene hablar de igualdad de oportunidades, de calidad de la enseñanza, objetivos ambos del proyecto de reforma? No seguirá siendo la Escuela Rural la parienta pobre, no se abrirá una brecha todavía más profunda entre los alumnos de la ciudad y del campo?

Creemos que es poco serio y riguroso no abordar esta cuestión de un modo específico.

Muchas veces se ha sostenido que lo que diferencia a los individuos no es su inteligencia de base sino el medio en que nacen y se desarrollan. Un sistema educativo que persiga una verdadera democratización debe garantizar a los niños del medio rural la misma calidad educativa que a los demás. La lucha contra las carencias socioculturales del medio rural debe realizarse además a través de mecanismos compensatorios tales como animadores socioculturales, educadores sociales, talleres de

artesanía, comedores, equipos de trabajadores sociales, actividades extraescolares, enmarcadas en los proyectos pedagógicos que el borrador diseña, etc.

La labor que incida en la toma de conciencia por parte de los padres en su actuación como educadores, la información acerca de los recursos económicos que están a su disposición, el seguimiento familiar de los disminuidos o inadaptados al sistema escolar, desde su más temprana edad y a lo largo de todo el proceso educativo, hacen necesaria en todos los ámbitos pero sobre todo en las zonas deprimidas social y culturalmente (como son la mayoría de las rurales) la presencia de profesionales que desempeñen estas tareas.

Nos interesa destacar el poco esfuerzo imaginativo realizado por las autoridades educativas en cuanto a la formación inicial y permanente del profesorado, a pesar de que "la calidad educativa pasa por un profesorado competente, es decir, cualificado, renovado y motivado".

El documento mantiene las titulaciones existentes: maestro generalista de Educación Infantil, maestro generalista de Educación Primaria. Existen también maestros especialistas para las áreas específicas que se establezcan en el currículum de primaria (educación física, artística e idioma moderno).

La Secundaria Obligatoria será impartida por licenciados en áreas, los del primer ciclo formados en las actuales escuelas de Formación del Profesorado y los del segundo (14-16) en las Facultades completando su formación en un curso teórico-práctico de carácter psicopedagógico. Lo mismo para los profesores de la etapa postobligatoria.

Otras posibilidades de especialización como la educación especial y el tratamiento educativo de trastornos de la audición y del lenguaje deberán cursarse una vez obtenida la diplomatura de maestro.

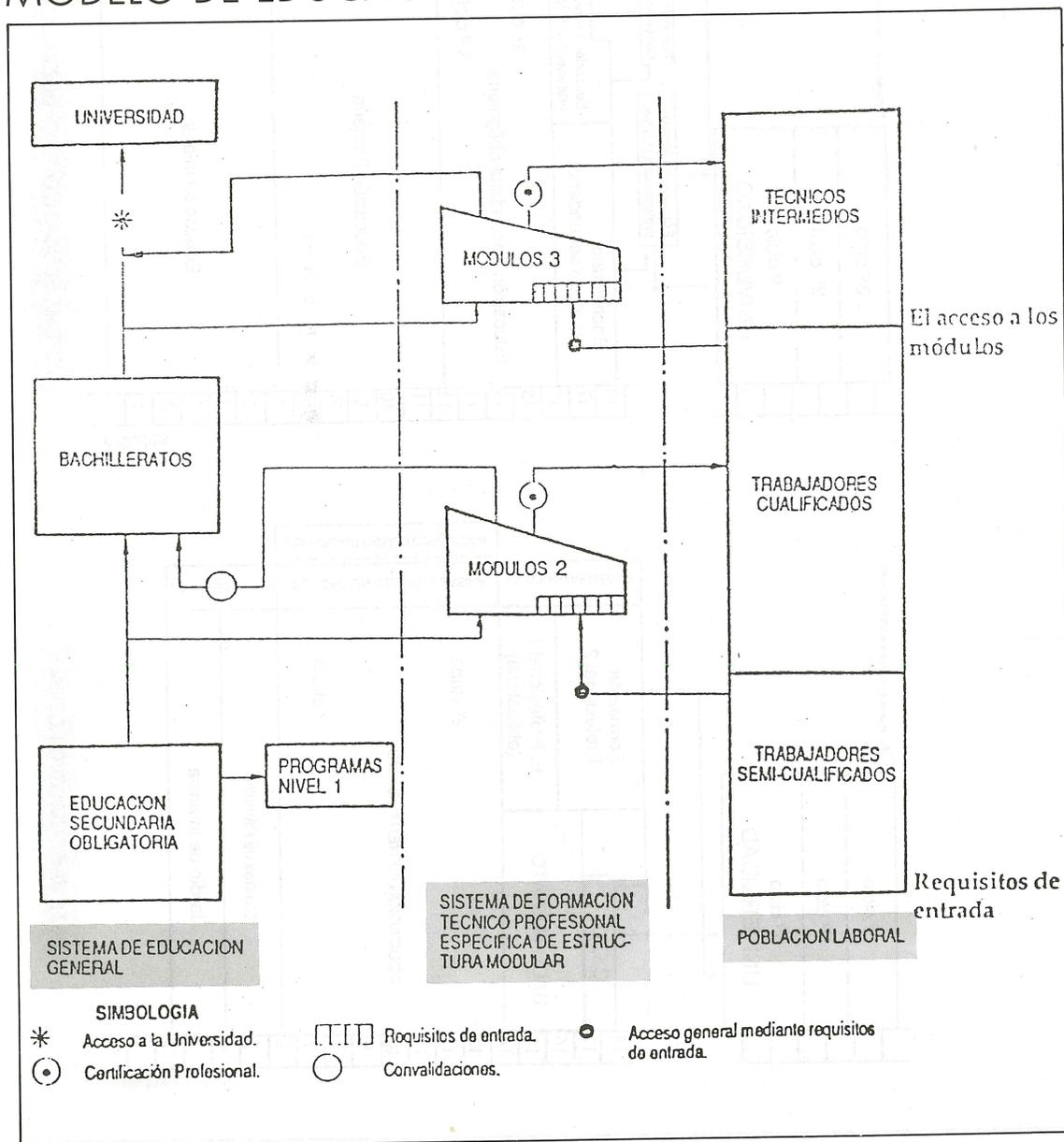
No aclara el documento qué va a pasar con los minusválidos psíquicos, físicos o sensoriales en la secundaria obligatoria y en la postobligatoria: ¿serán atendidos por profesionales especialistas o se formarán profesionales para hacer frente a la integración en estos niveles?

Nos llama la atención que no se contemple

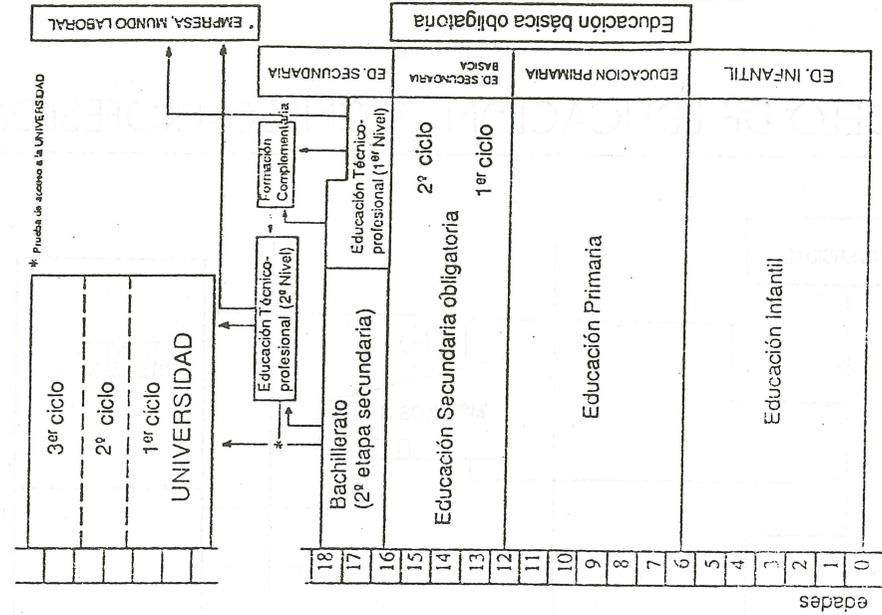
# DOCUMENTO-1

## PROPUESTA MINISTERIAL DE ORDENACION DE LA E.T.P.

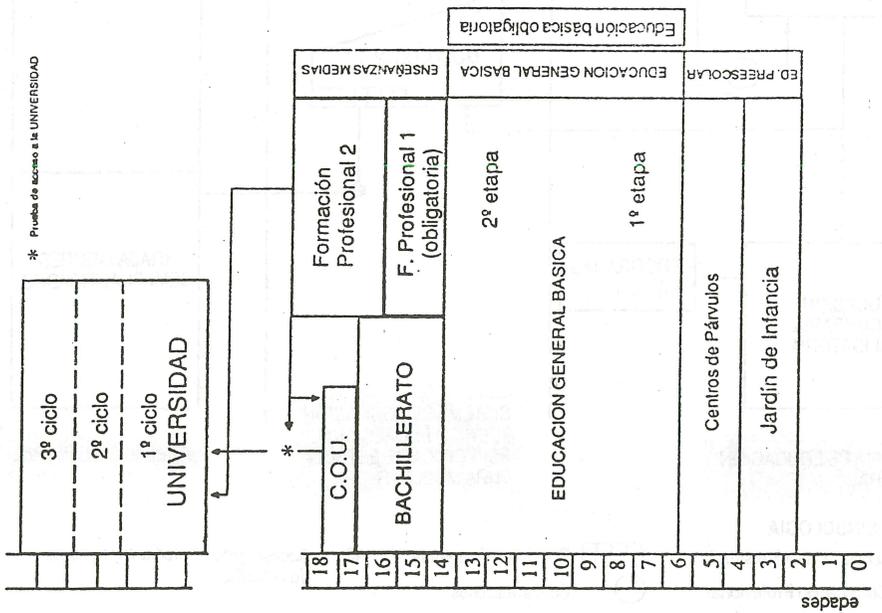
### MODELO DE EDUCACION TECNICO-PROFESIONAL



# DOCUMENTO-2



SISTEMA EDUCATIVO: PROYUESTA del M.E.C.



SISTEMA EDUCATIVO ACTUAL

la existencia de especialistas para ciegos, no sabemos si interpretarlo como un lapsus o que se les considera como no integrables en el sistema ordinario; en este último caso tendría sentido la existencia de centros específicos de que habla el proyecto.

En cuanto a la Enseñanza Técnico-Profesional, por estar considerada como una responsabilidad compartida entre el sistema educativo ordinario y la empresa, puede que incorpore profesionales ajenos a la tarea docente. El sistema aportaría su potencial pedagógico, sus profesores, determinados medios didácticos; y la empresa sus capacidades técnicas, sus especialistas, sus medios materiales actualizados y la posibilidad de aprendizaje que sólo la actividad productiva y profesional puede dar. No concreta cómo se darán los apoyos necesarios ni las adaptaciones que hay que hacer. Sí habla de centros específicos de esta modalidad para el aprendizaje de tareas para los sujetos que no puedan integrarse, pero no nombra a los profesionales que impartirán estas enseñanzas.

La formación permanente del profesorado, comprendida en la jornada laboral se vinculará a las características y problemas de su práctica profesional y se realizará en los Centros de Profesores (CEPS). Hay que señalar que existen CCAA en las que estos centros no funcionan por lo que ignoramos cómo se va a llevar a la práctica el necesario "reciclaje" del profesorado para hacer frente a la Reforma. ¿Quedará esto una vez más en manos del voluntarismo de unos cuantos profesionales?

De pasada y sin profundizar nos preocupa el olvido de la realidad lingüística y socio-cultural de algunas Comunidades Autónomas y muy especialmente de aquéllas que tienen lengua propia. La normalización lingüística en estas comunidades debería ser un objetivo fundamental de la Reforma. Posibilitar que la educación se haga en la lengua propia y que las Autonomías disfruten de un amplio margen de competencias para adaptar y completar el diseño curricular base, debería ser una cuestión prioritaria.

Los trabajadores sociales son elementos imprescindibles en el sistema educativo, pues entendemos que "el desarrollo integral del niño

no se ha de ceñir al recinto escolar, sino que ha de avanzar hacia una educación de comunidad que potencie el desarrollo autónomo del niño/a y de los adultos".

Parcelas de la educación como la integración escolar, la escuela rural, etc., y la tantas veces mentada igualdad de oportunidades, que no es sinónimo de igualdad social, requieren un marco de actuación mucho más amplio que el meramente pedagógico, necesita enmarcarse en una coordinación de servicios múltiples que el proyecto de Reforma menciona una sola vez y para señalar que se unificarán en una sola red los servicios de apoyo que del MEC dependan.

La atención a la familia, la pobreza socio-cultural, los/as alumnos/as que quedarán al margen del sistema educativo, el fracaso escolar causado por deficiencias en la alimentación, en la higiene, etc., el fracaso social causado por la marginación, la inadaptación y el propio fracaso escolar son razones que no se pueden ignorar y que justifican por sí mismas la presencia de profesionales sociales (asistentes sociales, educadores, animadores) en el sistema educativo ordinario.

Nos parece importantísimo de cara a conseguir una calidad educativa y un mayor bienestar social que la Reforma Educativa desarrolle con claridad las funciones de estos profesionales dentro del sistema ordinario y contemple los requisitos necesarios para su homologación con los países de nuestro entorno.

#### BIBLIOGRAFIA:

- Guy Avanzini: *El fracaso escolar*. Barcelona. Edit. Herder, 1982.
- *Documento para la Reforma del Ministerio de Educación y Ciencia*.
- *Documento del X Congreso de los Movimientos de Renovación Pedagógica, celebrado en Granada en diciembre de 1987*.
- *Conclusiones de las III Jornadas de Escuela Rural celebradas en La Coruña en 1987*.
- Alberto Moncada: *El aburrimiento escolar*. Barcelona. Edit. Plaza y Janés, 1985, 1.ª edición.

# DESIGUALDAD SOCIAL EN LA EDUCACION

Luz Verde Figueiras (\*)

## EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES EXISTENTES

**La salida del proceso escolar por abandono y/o fracaso escolar, constituye un factor de desigualdad de primera magnitud.**

Los factores económicos, socio-culturales, psicológicos, salud y hábitat constituyen causas de desigualdad "anteriores" a la escuela y condicionan el proceso educativo del niño/a de manera tal que muchos analistas consideran irremediable.

En el tránsito por el proceso educativo se generan al mismo tiempo, otras desigualdades que están relacionadas con los factores económicos, sociales, de salud y de hábitat con los objetivos mismos de la educación centrados en la obtención de rendimientos, la falta de una educación individualizada, integradora e integrada en el medio natural del niño/a.

La salida del proceso escolar por abandono y/o fracaso escolar, constituye un factor de desigualdad de primera magnitud, por lo que supone de abandono a su propia suerte de personas que han evidenciado una incapacidad para la socialización,

una incapacidad para adquirir una formación adecuada que les posibilite y capacite para acceder a un empleo, la imposibilidad de acceder o de participar en el proceso productivo lleva ineludiblemente a la marginación económica y a la marginación social y al inicio de un nuevo ciclo de desigualdades.

Decir que un sistema educativo no es más que un reflejo de una determinada política económica y social, es un lugar común, pero no por ello es menos cierto. La política educativa forma parte de la política general y por tanto, no puede analizarse aisladamente, sino formando parte de todo ese entramado económico y social ya que hereda, reproduce y desarrolla objetivos extraños a sí misma, y ello es así, porque la enseñanza es impotente para hacer efectivo el derecho de igualdad de oportunidades, ya que trata por igual a personas que no lo son y porque la solución a la desigualdad hay que buscarla dentro de la escuela, en los aspectos internos para que no

desarrolle más causas de desigualdad, pero sobre todo en una política económica, social y cultural adecuada para corregir las desigualdades "anteriores" a la escuela.

La idea de que el sistema educativo podría ser el motor de cambio de una sociedad, hace lustros que quedó desfasada, "la reforma de la enseñanza no puede sustituir a la reforma de la sociedad" (T. Husen), pero sí hay que reconocer que existe una interrelación entre cambio social/cambio educativo.

La Ley General de Educación de 1970, no cabe duda que supuso un paso adelante muy importante, por cuanto que hizo posible el acceso a la educación de miles de ciudadanos hasta entonces marginados de ella. Pero, ¿fue suficiente? ¿supuso realmente una democratización de la enseñanza en el sentido de la potenciación del principio de igualdad de oportunidades? No.

En la actualidad el Ministerio de Educación y Ciencia, así como los colectivos directa o indirectamente implicados en la enseñanza, reclaman un cambio en profundidad y aun existiendo diferencias en los criterios, coinciden básicamente en que el actual sistema no sirve, porque **reproduce y en algunos casos profundiza las desigualdades sociales de origen.**

Trataremos de explicar por qué, pero antes parece necesario insistir en la idea de que si bien el sistema educativo no puede paliar, por sí solo, las desigualdades de clase (esto requeriría un cambio estructural de la sociedad) sí puede contribuir a perpetuarlas (sistema actual) o por el contrario a corregirlas.

¿Por qué creemos que el sistema educativo actual perpetua y genera desigualdad?

a) **Es un sistema discriminatorio y selectivo.** Es discriminatorio en primer lugar, porque no contempla la enseñanza preescolar (anterior a los 6 años) como una etapa con objetivos propios, sino que se la considera con un carácter asistencial y se la deja en su mayor parte en manos de instituciones privadas, siendo la oferta pública muy escasa, lo que provoca que los/as niños/as de zonas rurales, deprimidas, barrios periféricos, los carentes de recursos económicos, inicien la Educación General Básica en una situación de clara desventaja con respecto a los que por unas u otras razones tuvieron acceso

a la enseñanza preescolar. No hay que olvidar la enorme importancia que según los expertos tiene el diagnóstico y la estimulación precoz para los casos de los/as niños/as minusválidos/as, quienes al verse impedidos/as de ella resultan posteriormente mucho más difíciles de recuperar e integrar.

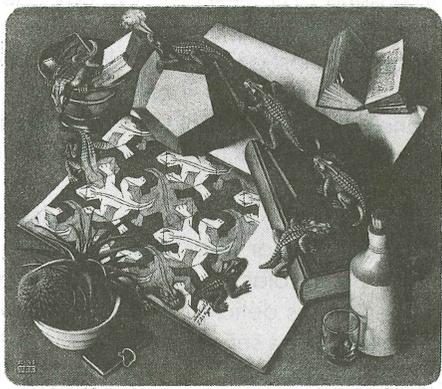
De otra parte, las ayudas económicas existentes para paliar estas deficiencias en la educación preescolar no resultan suficientes para compensar los déficits de la oferta pública por las causas antes señaladas para las áreas rurales, deprimidas y barrios periféricos, por ausencia de oferta de plazas de la iniciativa privada y por carencias de recursos económicos.

En segundo lugar, es selectivo y discriminatorio porque consagra la existencia de la doble titulación (Certificado Escolar para los que no superan la Enseñanza General Básica y Graduado Escolar para los que la superan) al finalizar la E.G.B. con lo cual los que no obtienen la titulación adecuada se ven abocados/as a muy temprana edad (14 años) a pasar a engrosar las filas del paro o a cursar estudios de segunda categoría (así calificados repetidas veces) como son las escuelas de Formación Profesional, quedando marginados/as de las enseñanzas de Bachillerato única vía de acceso, por otra parte, a los estudios universitarios. Según los datos ofrecidos por el I.N.E. referentes a la población activa del primer trimestre de 1986 el 75,8% de los parados de larga duración está constituido por un colectivo de personas que son analfabetos, sin estudios, sólo primarios o sólo bachilleres elementales y el 24,2% restante dispone de una formación cultural elevada.

Es selectivo y discriminatorio también por el carácter no gratuito de la segunda enseñanza (hasta el curso actual) y de la enseñanza universitaria y por una inadecuada e ineficaz política de becas.

A pesar de la gratuidad de la enseñanza primaria y secundaria, y de las ayudas económicas existentes para adquisición de libros de textos y material didáctico destinadas a las Escuelas Unitarias y a los Centros de Educación General Básica situados en municipios con población inferior a los 10.000 habitantes, no alcanzan para compensar los gastos que supone la escolarización de un niño/a a las familias con

Litografía Reptiles. 1943. M.C. Escher.



deficiencias económicas por las causas que sea y que constituyen un amplio sector de población. Esto provoca y genera abandono escolar y también demandas alternativas al sistema general y que en la actualidad son canalizadas hacia el internamiento de los menores en Centros Asistenciales, con el consiguiente desarraigo familiar y social, que se transforma normalmente en causas de marginación y desigualdad.

La política de becas resulta inadecuada e injusta en tanto en cuanto no se valoran las desigualdades de origen causadas por deficiencias económicas, familiares y de esfuerzo, ya que su regulación no atiende estas desigualdades y prima los resultados escolares ignorando la relación existente entre estos y la estimulación del medio social, económico y familiar. Al mismo tiempo generaliza unas ayudas mínimas para amplios sectores que no precisarían de esos aportes económicos en perjuicio de los más necesitados económicamente que precisan de ayudas mucho más importantes para estimular su continuidad en el proceso educativo y posibilitar a sus familias la estimulación y no la disuasión de la continuidad, por la sobrecarga que significa para las economías más débiles el que cualquiera de sus miembros aunque este sea menor, no aporte algo a la economía familiar. Esta es una causa de abandono escolar muy importante y un sistema democrático defensor de la igualdad de oportunidades y carente de todo tipo de ofertas para los jóvenes, no debería permitirse.

La política de becas debería servir precisamente para compensar las desigualdades económicas que se producen fuera del sistema

escolar y lo consideramos como una de las posibilidades efectivas del sistema educativo para contribuir a su corrección.

La escasa cantidad de plazas de comedores escolares en la enseñanza primaria y la ausencia de ellas en la secundaria es causa de discriminación para los escolares cuyos padres trabajan y no pueden adecuar los horarios escolares y laborales, lo mismo que para los de economías débiles y para los que su hábitat y la carencia de medios de transporte les hacen permanecer toda la jornada fuera del hogar.

— Es discriminatorio y selectivo porque las posibilidades de elección libre en la segunda enseñanza no son reales, ya que no existen ofertas de Institutos de Bachillerato y/o de Formación Profesional en todas las zonas y comarcas, y porque las ofertas de especialidades de formación profesional son limitadas en cada zona.

— Es discriminatorio y selectivo porque deja fuera del sistema escolar a la mayor parte de los/as niños/as minusválidos/as. En el mejor de los casos se les mantiene en el aula de Educación Especial o integrados en las aulas con gran esfuerzo personal del profesorado y sin los apoyos necesarios. Los programas de integración que se están llevando a cabo, abarcan a pocos centros y a pocos niños/as. De todos es sabido que una política de integración social de los/as minusválidos/as, pasa inexcusablemente por la total integración escolar de éstos y ello porque la escuela constituye uno de los elementos de socialización más importante tanto para los unos como para los otros.

— Es discriminatorio y selectivo porque la política de concentraciones escolares supone que los/as alumnos/as que residen en zonas de oblación dispersa la dedicación de una parte importante de su tiempo a los desplazamientos a la escuela, en muchos casos en condiciones deficientes, en detrimento del tiempo libre y del que pasan con su familia. Les priva asimismo de la participación y del disfrute de actividades extraescolares que se llevan a cabo fuera del horario escolar.

Esta política ha provocado también la imposibilidad de acceso a la enseñanza preescolar a los menores de seis años por no estar reglamentada la posibilidad de utilización del trans-

porte escolar. También ha producido el surgimiento de las Escuelas-Hogares (internados) para acoger a aquellos niños/as que por razón del tiempo y de la distancia de su hogar a la escuela les resulta de muy difícil acceso.

b) **La ineficacia del sistema** genera un elevado índice de abandonos y de fracaso escolar que se transforman en un inexorable fracaso social. Las causas son de índole diversa, pero se pueden apuntar como más sobresalientes, las siguientes:

- La falta de presupuestos adecuados hacen que el gasto público en Educación, sea el más bajo de los países de la Comunidad Económica Europea, 3,2% del Producto Interior Bruto frente a un 5-6%.

La inadecuación presupuestaria trae consigo:

- Unas instalaciones escolares insuficientes y deterioradas.

- Recursos insuficientes para el normal desenvolvimiento de los Centros.

- La escasez de puestos escolares en determinadas etapas y zonas (Enseñanza concertada).

- La inadecuada formación inicial y permanente del profesorado.

- Un profesorado poco estimulado económicamente y socialmente poco valorado.

- A todo ello habría que añadir un aspecto más de carácter pedagógico, pero también muy importante, y es la inadecuación de los objetivos y de los currículos a la realidad individual del/a alumno/a y de su entorno social y geográfico, lo que da lugar a una escuela poco motivadora y poco estimulante.

La ineficacia del sistema y las lagunas de la Ley General de Educación trajeron consigo la necesidad de elaborar un Decreto de Educación Compensatoria para conseguir el objetivo de la igualdad de oportunidades.

Este Decreto hizo proliferar mecanismos educativos compensatorios diferentes en las Comunidades Autónomas con competencias educativas plenas y el territorio de actuación del propio Ministerio de Educación y Ciencia, en los que no nos detendremos porque resultaría largo y difícil para exponer en este artículo.

Mecanismos compensatorios son: **Los Centros de Recursos**, en los que se concentran determinados medios didácticos y son lugar de encuen-

tro e intercambio de experiencias e información y de apoyo técnico al profesorado.

**La Agrupación de Colegios Rurales** de Educación General Básica pretende dar un marco jurídico a los centros incompletos (menores de ocho unidades) y a las escuelas unitarias extendidas por toda la geografía española e ignoradas por la Ley de 1970. Con ellos se pretende asegurar la atención de los alumnos de Preescolar y ciclo inicial en su localidad de residencia.

**Los profesores itinerantes** de apoyo a la escuela rural, su número está en función de las dotaciones presupuestarias.

Mecanismos compensatorios son también los programas de atención a una capa amplia de alumnos/as entre 14 y 16 años en los Centros de Formación Profesional con programas educativos destinados a paliar el fracaso escolar co-secuado en la Educación General Básica.

Todos estos mecanismos junto a los subsistemas educativos (educación especial, educación de adultos, escuela rural) que discurren paralelos y divergentes con el sistema general, evidencian el fracaso del sistema educativo en la etapa general y básica para atender a las diversidades generadas en la complejidad social.

Aceptando pues que el sistema educativo no puede ejercer la función niveladora de las desigualdades generadas fuera del sistema, si debería poner los medios y los recursos necesarios para evitar que éstas se reproduzcan y desarrollen a lo largo de la escolarización y que se conforman como factores de marginación para amplias capas de población que se ven incapaces de salir de ese circuito de marginalidad si no es a través de la promoción social que supone alcanzar un nivel de sociabilidad, instrucción y formación que les posibilite el acceso a una ocupación del tipo que sea dentro del proceso productivo.

Y es necesario insistir en ello, sobre todo, en el momento actual en que se está produciendo una amplia discusión sobre la Reforma de la Enseñanza para que sea valorada adecuadamente.

---

(\*) Asistente Social de S.S. Comunitarios de la Mancomunidad de municipios de la zona de Ordes-La Coruña

# ESTUDIO SOBRE LA LEY DE ADOPCION

Olayo E. González Soler (\*)

## CONSIDERACIONES SOBRE LAS MODIFICACIONES QUE EN MATERIA DE PROTECCION DE MENORES INTRODUCE LA LEY DE ADOPCION

**La Ley 21/1987, aunque usualmente sea conocida con la denominación de "Nueva Ley de Adopción", es algo más que una Ley reguladora de tal institución jurídica.**

### I. INTRODUCCION

La regulación de la adopción ha sido objeto de una reciente modificación llevada a cabo por la Ley 21/1987 de 11 de noviembre que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 17 de noviembre de 1987. Consiguientemente entró en vigor el día 7 de diciembre siguiente y es de aplicación a todos los expedientes presentados en los Juzgados competentes a partir de la fecha señalada. Para los expedientes que estuviesen pendientes en los Juzgados en la fecha de entrada en vigor de la Ley citada, la misma tiene una previsión en su Disposición Transitoria Primera: conforme a ella, los solicitantes pueden optar por la aplicación de la legislación antigua o de la nueva, salvo que la adopción solicitada fuera de las denominadas anteriormente simples, respecto de las cuales la Disposición Transitoria citada ordena que se sobresean o archiven tales expedientes, puesto que, como veremos, tal clase de

adopción no subsiste después de la reforma.

Las adopciones constituidas conforme a la Ley antigua subsistirán y producirán los efectos que en la misma se les reconocía sin perjuicio de que los interesados puedan solicitar la constitución conforme a la nueva legislación si se cumplen los requisitos que en la misma se exigen.

Sin embargo, la Ley 21/1987, aunque usualmente sea conocida con la denominación de "Nueva Ley de Adopción", es algo más que una Ley reguladora de tal institución jurídica, como tendremos ocasión de ver a lo largo de este trabajo.

Tal afirmación viene avalada no sólo porque la Ley modifique otras disposiciones del Código Civil, como las que determinan la legislación aplicable cuando algunos de los elementos intervinientes no goza de nacionalidad española o cuando es formalizada en el extranjero (arts. 4 y 5 del Código Civil), o de la Ley de Enjuiciamiento Civil, como las

que regulan la tramitación de los expedientes (arts. 1.825 a 1.827 y 1.829 a 1.832 del Cuerdo Legal citado), sino muy fundamentalmente porque regula instituciones que, aunque no eran desconocidas en el Ordenamiento Jurídico Español, sin embargo, no eran consideradas como instituciones propias del derecho de familia o, si lo eran, su regulación se inspiraba en principios totalmente diferentes. Nos estamos refiriendo al acogimiento y a la tutela, de las que hablaremos con más detenimiento después.

Así lo pone de manifiesto, por otra parte, la nueva rúbrica del Capítulo V del Título VII del Libro I del Código Civil, titulada a partir de ahora "De la adopción y otras formas de protección de menores". La nueva Ley, pues, constituye el instrumento legal para resolver en el plano jurídico la problemática de los menores en situación de riesgo y supone la derogación de las competencias que en esta materia venían siendo desarrolladas, mal que bien, por los antiguos Tribunales Tutelares de Menores, con el nombre de facultad protectora.

La primera consecuencia práctica que conviene retener es, por tanto, que desde el día 7 de diciembre de 1987 lo antes llamados Tribunales Tutelares Menores que, en la actualidad se denominan Juzgados de Menores, únicamente tienen competencia en el ámbito de la facultad reformadora, que se ejerce sobre los menores de dieciséis años que hayan cometido hechos susceptibles de ser considerados como delitos o como faltas por la legislación correspondiente, que, en esencia, está constituida por el Código Penal.

Consecuentemente, cuando se tenga conocimiento que un menor se encuentra en situación de riesgo, situación que la Ley también se ocupa de definir con no demasiada fortuna en mi opinión, se prescindirá de acudir al Juzgado de Menores. Habrá que acudir entonces a las instituciones y organismos competentes a partir de ahora, cuya exposición se hará a lo largo de este trabajo.

## II. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA LEY

Antes de entrar en el examen de las distintas instituciones que se regulan en la Ley 21/1987

de 11 de noviembre, parece necesario referirse a algunos principios que la inspiran y que, en alguna medida, constituyen sus características generales. De ellos nos ocupamos a continuación.

### A) Desjudicialización de los niveles de protección

Desde la perspectiva de los operadores sociales y, tal vez, dando respuesta a sus reivindicaciones, llama la atención poderosa y satisfactoriamente en mi opinión, el cambio introducido por la Ley en la regulación de la protección de menores en situación de riesgo.

A partir de ahora la intervención judicial se reduce a situaciones en que haya un conflicto de intereses jurídicamente protegidos. Si la situación de riesgo no implica la existencia de tal conflicto, la misma debe ser atendida en el ámbito en el que se produce: el propio de los Servicios Sociales.

Es más, si la situación de riesgo supusiera una controversia de derechos y la misma pudiese ser resuelta de mutuo acuerdo por los interesados, tampoco resulta necesaria la intervención judicial.

En consecuencia, la intervención judicial va a quedar reducida a aquellos casos en que la situación de riesgo del menor supone un conflicto entre los derechos del menor y los de quienes ostentan la patria potestad y/o tutela que no ha podido ser resuelto satisfactoriamente por acuerdo entre los interesados.

### B) Potenciación de las alternativas familiares

Aún cuando no se puede afirmar que la Ley haya acabado con el internamiento de menores en establecimientos, sin embargo es de advertir que no se menciona ni se regula detalladamente tal medida.

Conforme a la Ley las situaciones de riesgo de los menores tienen que ser resueltas con estas medidas: tutela, guarda, inserción en familia propia, acogimiento con familia sustituta o adopción.

El internamiento, pues, no se contempla de forma expresa. Su desaparición, sin embargo, no es posible porque, como veremos, el ejerci-

cio de la tutela y de la guarda se traducirá en muchos casos en un internamiento.

Sin embargo, las instituciones con competencia en materia de protección de menores, si son sensibles al cambio introducido por la Ley y quieren acomodar su actuación a sus principios inspiradores, deben tomar buena nota de que la finalidad de la Ley es proporcionar al menor en situación de riesgo una alternativa familiar, con familia propia o con familia sustituta.

Ello exige, en mi opinión, que se produzca un cambio radical en los programas de actuación desarrollados hasta ahora en la mayoría de los casos y por la mayoría de tales instituciones.

Tal cambio debe de traducirse en la rápida implantación de equipos de trabajo que puedan proporcionar tales alternativas familiares mediante el adecuado tratamiento de la familia del menor y, cuando tal tratamiento se revele ineficaz o fundamentalmente se pronostique así, mediante la captación de familias sustitutas para acogimiento o adopción.

### **C) Tratamiento unitario de los hermanos**

En este punto la Ley no deja lugar a dudas. El art. 172.4 del Código Civil en su nueva redacción dispone que "se procurará... que la guarda o el acogimiento de los hermanos se confíe a una misma institución o persona, siempre que redunde en interés del menor".

### **D) Primacía del interés del menor**

Suele ser este un principio siempre invocado en todas las legislaciones de protección y nunca suficientemente cumplido. Tacha a la que entiendo que tampoco escapa esta Ley que comentamos.

Terminamos de ver su invocación en el principio que se acaba de exponer y se refleja también en aspectos tales como la necesidad de contar con el consentimiento del menor para su adopción o para su acogimiento, a partir de los doce años, que antes se exigía sólo para la adopción y a partir de los catorce años.

El mismo principio inspira, según la exposición de motivos de la Ley, "todas las diversas garantías que acompañan al procedimiento constituyente de la adopción o del acogimiento".

Entiendo que tales garantías se refieren a la posibilidad conferida al Juez de ordenar la práctica de las diligencias necesarias para asegurarse de que la adopción, el acogimiento o su cesación resultaran beneficiosas para el menor o de que todas las actuaciones se efectúen con las reservas convenientes para evitar que la familia de origen tenga conocimiento de cual sea la adoptiva.

Igualmente se refleja este principio cuando se condiciona la extinción de la adopción a que, aun cumpliéndose los requisitos que la Ley exige, aquella no perjudique gravemente al menor o cuando se condiciona la constitución de la adopción al interés del menor o cuando se recomienda al Fiscal la vigilancia de los menores sujetos a tutela, guarda o acogimiento.

Sin embargo, pienso que la piedra de toque para sostener la vigencia de este principio está constituida por la respuesta a las siguientes preguntas: ¿En qué casos se puede prescindir del consentimiento de la familia biológica para formalizar el acogimiento o la adopción de un menor? ¿En qué casos pueden entrar en juego los mecanismos de protección previstos en la Ley?, o expresándonos ya con la terminología de la nueva Ley, ¿cuándo se puede considerar a un menor en situación de desamparo?

Por lo que respecta al acogimiento la Ley dirige un claro mandato a los jueces encargados de aprobarlo. Si los padres del menor que no han consentido el acogimiento formalizado extrajudicialmente, se opusieron al acogimiento o no comparecieron a presencia judicial, el juez debe aprobar el acogimiento cuando el mismo sea de interés del menor.

¿Cuándo se va a considerar que tal medida redunde en interés del menor y, por tanto, debe el juez de aprobarla? La Ley no proporciona ningún criterio. El arbitrio judicial es, pues, pleno.

Sin embargo, arbitrio no es arbitrariedad. El juez podrá aprobar o no el acogimiento que se le proponga pero su aprobación o su rechazo debe de razonarse.

En consecuencia, incumbe a las entidades legitimadas para proponer tal medida la carga de probar que la misma es beneficiosa para el menor. De ahí que la propuesta de acogimiento deba de acompañarse de los informes pertinentes

de trabajadores sociales y de cualquiera otros medios de prueba que sirvan para acreditar la conveniencia para el menor de la medida cuya aprobación se propone.

En cuanto a la adopción la regulación legal es aún menos expresiva de la primacía del interés del menor ya que, en definitiva, puede afirmarse que sigue siendo necesario el consentimiento de los padres biológicos.

Aunque la Ley utilice el término asentimiento cuando se refiere a los padres biológicos, tal tecnicismo no impide que pueda afirmarse que, en último término, depende de su voluntad el que la adopción se formalice o no.

En efecto, sólo en los casos de imposibilidad física para prestarlo o cuando los padres del adoptando estén legalmente privados de la patria potestad se puede prescindir de su asentimiento.

Si no están privados pero sí están incurso en causa de privación de la patria potestad, no es necesario que asientan a la adopción, sino que basta con que sean oídos. Pero si al oírlos se opusieren alegando que no están incurso en causa de privación de patria potestad, debe de suspenderse la tramitación del expediente y resolver en un procedimiento incidental si los mismos están o no incurso en causa de privación de patria potestad.

Aún cuando la tramitación de ese proceso incidental se acomoda a uno de los procedimientos más simples y abreviados que se conocen en nuestro ordenamiento, contra la resolución que le ponga fin cabe recurso de apelación.

¿Puede afirmarse, entonces, ante tal situación la primacía de los intereses del menor? Honradamente entiendo que no, sobre todo porque considero que la nueva Ley ha supuesto un retroceso en relación a la legislación anterior.

Cualquiera que sean las críticas que merezca la anterior regulación de la adopción, creo que es evidente que en este punto primaban más los intereses del menor que en la nueva, porque el consentimiento de los padres biológicos no era necesario cuando el menor se encontraba abandonado, situación que se presumía concurría por el transcurso del plazo de un mes desde que el niño era entregado a una institución sin que sus padres se interesaran por el mis-

mo. Y todo ello, sin perjuicio de que la situación pudiera probarse por otros medios.

A diferencia de ello, con la nueva regulación es necesario para poder prescindir del asentimiento de los padres biológicos, como antes se decía, que éstos estén privados legalmente de la patria potestad —supuesto que hoy es poco frecuente— o incurso en causas de privación de la misma, supuesto que, si los padres lo piden, tiene que decidirse después de un proceso durante cuya tramitación está paralizado el expediente de adopción.

Por último, en cuanto a la situación de desamparo, equivalente a la que en la legislación anterior se denominaba abandono, ya se ha apuntado más arriba que, cuando menos, la nueva regulación introduce factores, de incertidumbre al suprimir la presunción de la situación por el transcurso del tiempo.

Pero, además tal incertidumbre resulta fortalecida en la nueva definición de desamparo porque, pese a todo, la misma no deja de ser un concepto jurídico indeterminado.

Prescindiendo de la alusión que se contiene a la moral, la clave de la noción de desamparo radica en la moral, la clave de la noción de desamparo radica en la falta de la necesaria asistencia —material o moral— en que se encuentra un menor como consecuencia del incumplimiento del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las Leyes.

¿Cuál es la asistencia —material o moral— necesaria para el niño? No creo que se pueda tildar de exageración que la respuesta a esta pregunta no sólo va a depender de las circunstancias de cada caso en concreto sino también, y muy fundamentalmente, de los criterios subjetivos de quien en cada caso esté llamado a apreciarla.

### **E) Supresión del tráfico de niños**

Otro de los principios fundamentales inspiradores de la Ley es la supresión del denominado en su exposición de motivos "odioso tráfico de niño", consecuencia de la "falta casi absoluta de control de las actuaciones que preceden a la adopción".

Para conseguir tal finalidad el legislador recurre a un procedimiento drástico: monopoliza en entidades públicas la legitimación para el

acogimiento o la adopción. Sólo tales entidades públicas o el Ministerio Fiscal pueden efectuar tales propuestas. Las que en las Disposiciones Adicionales de la Ley se denominan instituciones colaboradoras de integración familiar sólo pueden intervenir en funciones de guarda y mediación, siempre que cuenten con la habilitación necesaria y, en todo caso, sometidas a las directrices, inspección y control de la autoridad que las habilite.

Contra una tal publicación de la adopción o del acogimiento ya se han alzado las primeras voces, que, además, adviertan del riesgo de sustituir el tráfico de niños por el tráfico de influencias.

Negar la existencia de tal riesgo me parece absurdo, de la misma forma que me lo parece asegurar que su existencia es consustancial al nuevo sistema.

Pasando por alto el grado de desconocimiento de la realidad social de los destinatarios naturales de la ley que estamos comentando —para los cuales sólo tienen vigencia las normas represivas— que supone defender la pervivencia del anterior sistema con carácter general, entiendo que lo verdaderamente decisivo en este tema es examinar las posibilidades que ofrece la legislación para impedir que surja el anunciado tráfico de influencias.

Dejando a un lado principios de carácter general con arreglo a los cuales tiene que desarrollarse la actividad administrativa (Cfr. art. 103 de la Constitución española) y sin contar con la contrastada, al menos para mí, honestidad profesional de los operadores sociales que actúan en este campo, en la Ley se contemplan instrumentos de control que, adecuadamente utilizados, pueden dificultar cuando menos el también odioso tráfico de influencias.

De una parte, en la propuesta de adopción hay que expresar con detalle las razones que justifiquen la exclusión de otros interesados.

De otra parte, es razonable pensar que muchas de las propuestas de adopción que se presenten serán de niños tutelados por la Administración o que se encuentren en situación de acogimiento familiar administrativamente formalizado. Unos y otros están bajo la vigilancia del Fiscal que, por imperativo constitucional y por su Estatuto Orgánico, debe actuar confor-

me a los principios de legalidad imparcialidad y objetividad.

Además, ya se ha dicho antes que el Juez está facultado para acordar la práctica de las diligencias que estime necesarias para acreditar que la adopción o el acogimiento se proponen en interés del menor.

Que se pidan más controles, me parece loable siempre que los mismos no supongan una mayor burocratización para la adopción de las medidas de protección previstas en la Ley y siempre que no sean un pretexto para que se manifiesten los sedicentes intereses privados.

Utilizando conjuntamente esas posibilidades pienso que resulta factible poner al tráfico de influencias en condiciones de ser controlado por los jueces. Para ello basta que cualquiera —sea o no componente de los equipos de adopción de las entidades competentes— haga llegar a conocimiento del Fiscal, la existencia de tal tráfico para que éste, dentro del propio expediente de adopción pueda pedir su investigación para determinar si la familia propuesta es la más idónea o ha sido adecuadamente seleccionada.

Por lo demás, la Disposición Adicional Primera establece que las Entidades Públicas a las que la ley confiere legitimación para hacer propuestas de adopción y acogimiento son las pertenecientes a la Administración estatal, autonómica o local a las que les corresponda la protección de menores conforme a las leyes.

En el caso de nuestra Comunidad Autónoma tales competencias de protección han sido asumidas con carácter exclusivo frente a la Administración del Estado, por lo que tales entidades deben de pertenecer a la Administración Autonómica o a la Administración Local.

### III. MEDIDAS DE ADOPCION

Como antes se decía, las medidas de protección previstas en la Ley son la tutela, la guarda, la reinserción en la propia familia, el acogimiento y la adopción. A continuación nos ocuparemos del examen de cada una de ellas, insistiendo no tanto en sus aspectos sustantivos como en sus aspectos formales, por entender que son éstos los que más pueden interesar a los trabajadores sociales.

Por otra parte, se prescindirá de la exposición

de la reinserción familiar por entender que es una medida cuya adopción no plantea dificultad alguna y su aplicación depende de criterios estrictamente profesionales que los trabajadores sociales conocen mejor que nadie.

### A) Tutela automática

Como la tutela es una institución propia del derecho de familia con caracteres bien definidos (el tutor es el representante del incapacitado), denominaremos a esta medida en la forma expresada para evitar confusiones y porque, como veremos, una de sus características peculiares es el automatismo en su constitución.

La tutela automática está regulada en el artículo 172.1. del Código Civil y es la principal manifestación de la desjudicialización que opera la Ley en los primeros escalones de protección de menores en situación de riesgo.

Inmediatamente que se tenga conocimiento de que un menor se encuentra en situación de desamparo, el mismo es tutelado automáticamente por la entidad pública competente en materia de protección de menores.

La adopción de tal medida debe de hacerse dictando la resolución oportuna en la que se contenga la declaración de desamparo y contra la cual se debe de informar a los padres biológicos que pueden recurrir ante los Juzgados de Familia donde los haya y, en su defecto, ante los Juzgados de Primera Instancia.

Apreciada la situación de desamparo, la constitución de la medida se produce por ministerio de la Ley, sin necesidad de autorización judicial ni de que la patria potestad, o cualquiera de sus facultades como la guarda y custodia, sea suspendida o privados de ella sus titulares.

Tampoco es necesario que la misma se inscriba en registro alguno. El único requisito que impone la ley es que se comunique al Ministerio Fiscal, lo que creo aconsejable que se haga en el plazo más breve posible y remitiendo copia de la resolución en que se acuerde.

Como tutora que es, la entidad pública tiene sobre el menor sujeto a esta medida los mismos derechos y obligaciones que si fuera su padre.

En consecuencia, ejercerá la guarda y custodia de la persona del menor y administrará sus bienes. En el ejercicio de la guarda y custodia

podrá la entidad acordar el internamiento del menor en un establecimiento o colocarlo en una familia, aun cuando la responsabilidad sobre el menor siempre corresponde a la entidad tutora. Igualmente podrá la entidad tutora establecer el régimen que crea conveniente sobre visitas o comunicación con los padres biológicos, llegando, si se estima necesario a prohibirlas.

En tal caso, y en general, cuando se ejerciten o cumplan los derechos y obligaciones que la entidad asume en virtud de la tutela automática, debe de dictarse la resolución adecuada, expresando en ella los recursos que contra la misma caben.

En esta materia de recursos, la Ley presenta grandes lagunas ya que, salvo para la adopción, en los demás casos no establece los recursos que cabe interponer ni el procedimiento por el que se deben ventilar las reclamaciones.

Sin embargo, como es obvio que los afectados por las resoluciones administrativas dictadas en el ejercicio de la tutela automática tienen que tener la posibilidad de impugnar tales decisiones y como las mismas afectan al ejercicio de la patria potestad, puede ser de aplicación la disposición transitoria décima de la ley 11/1981, de 13 de mayo, que modificó el Código Civil en materia de separación o divorcio.

En dicha disposición se regula un procedimiento sencillo en el que los interesados pueden actuar sin necesidad de abogado ni de procurador, pero como es jurisdicción que se ejercita a instancia de parte, es preciso que esté presente en el Juzgado la resolución que impugna, la cual le debe de ser entregada por la entidad en el momento de comunicarle la resolución que en cada caso adopte.

La ley no contiene previsión alguna respecto a la duración de esta medida de forma expresa. Sin embargo, es claro que está configurada como una medida provisional de duración limitada.

Así se deduce del art. 172.2 del Código Civil, que dispone que "la entidad pública asumirá sólo la guarda **durante el tiempo necesario...**" o del art. 239 del mismo Código que dispone que se debe de nombrar un tutor ordinario cuando existan personas que por sus relaciones con el menor o por otras circuns-

tancias puedan asumir la tutela con beneficio para el menor.

Por tanto, la tutela automática se configura como un mecanismo de protección que permite, si las entidades cumplen con las obligaciones que la ley les impone, que no exista menor alguno en situación de desamparo, debiendo de limitarse su duración al tiempo necesario para realizar el diagnóstico adecuado del caso y proporcionarle la solución oportuna de entre las previstas en la ley: reinserción en su familia de origen, acogimiento, adopción o tutela ordinaria, pues como veremos, la guarda está prevista para situaciones específicas.

Me parece importante insistir en el carácter provisional y en la vocación temporal de esta medida. Ahora que se está iniciando el proceso de aplicación de la Ley, es necesario que los responsables de las Entidades competentes entiendan que la tutela automática sólo puede durar lo que dure la situación de desamparo. Y esta situación, caracterizada porque el menor carece de la asistencia material y moral necesaria, no puede prolongarse: es necesario actuar sobre la familia de origen y si su situación es irreversible proveer al menor de una familia que la sustituya.

También me parece necesario insistir en que la dificultad fundamental para aplicar esta medida radica en determinar cuando un menor se encuentra en situación de desamparo.

Antes se han hecho algunas precisiones que ahora conviene completar.

En lo que quiero insistir en primer lugar es en que como la noción de desamparo es lo que se denomina un concepto jurídico indeterminado, la determinación de su contenido ofrece un precioso campo de colaboración mutua entre trabajadores sociales y fiscales que hay que aprovechar.

En segundo lugar, pienso que hay que huir de una interpretación restrictiva porque dejaría entonces fuera del campo de aplicación de la tutela automática a los menores que no totalmente desamparados, se encuentran en situaciones que usualmente se denominan de semiabandono.

Un criterio a tener en cuenta para interpretar el desamparo pienso que debe de partir de un presupuesto que la Ley olvida: el menor es tan

titular de derechos y deberes como cualquier otra persona, pero carece de la posibilidad de ejercitarlos. Alguien tiene que actuar por él. ¿Cuándo? ¿En qué casos? Sencillamente, en todos aquellos supuestos en que tales derechos no sean ejercitados por quienes antes que nadie vienen obligados a hacerlo: sus padres biológicos.

Una última precisión al respecto: como la Ley exige para que se aprecie la situación de desamparo que el menor quede privado de la asistencia moral o material necesaria, ello no ocurrirá cuando uno de sus progenitores cumplan adecuadamente con sus obligaciones, aun cuando el otro no colabore o interfiera en el cumplimiento de tales deberes.

En tales casos la posibilidad que se ofrece es recurrir al Ministerio Fiscal para que inste del Juzgado la adopción de las medidas de protección adecuadas en cada caso.

## B) Guarda

Es una medida regulada en el art. 172.2 del Código Civil aplicable por las Entidades Públicas a solicitud de los padres del menor cuando justifiquen que por enfermedad o por otras circunstancias graves no pueden atenderlo.

A diferencia de la anterior, esta medida sólo puede adoptarse por la entidad a instancia de quienes tengan la patria potestad, no de oficio, y sólo cuando se justifiquen circunstancias que impiden a aquellos atender a sus hijos, sin que sea necesario declarar previamente la situación de desamparo.

En cuanto a su contenido, también se diferencia de la tutela automática, ya que ésta comprende el cuidado de la persona y bienes mientras que la guarda se circunscribe a los aspectos estrictamente personales.

Su duración está expresamente prevista en la Ley: el tiempo que duren las circunstancias que justifiquen su adopción.

Y en cuanto a su ejercicio hay que advertir que puede ser atribuida a entidades públicas o a entidades privadas de integración familiar que estén debidamente habilitadas. Unas y otras podrán tener al menor en sus establecimientos salvo que aquél sea confiado en acogimiento a personas particulares.

El Código prevé también que esta medida de



Fernand Léger. La mujer y el pájaro. 1952

guarda pueda venir impuesta con carácter obligatorio en virtud de acuerdo de la autoridad judicial.

Tal medida puede ser acordada por el Juez a instancia del propio menor, de cualquier pariente o del Ministerio Fiscal con el fin de evitar perturbaciones dañosas para los hijos en los casos de cambio de titular de la patria potestad o con el fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle un perjuicio.

### **C) Acogimiento**

Es una medida de integración familiar regulada en el art. 173 del Código Civil en virtud de la cual se crean una serie de relaciones entre el menor sometido a ella y la familia que lo recibe de naturaleza semejante a las de la patria potestad sin que supongan la extinción de ésta.

Respecto del menor la ley dispone que el acogimiento produce la plena participación del mismo en la vida de familia.

Respecto de la familia acogedora, la Ley establece que asume las obligaciones de velar por el menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

El acogimiento puede caracterizarse como un negocio jurídico de carácter familiar que puede ser gratuito o retribuido y cuya constitución puede formalizarse administrativa o judicialmente, aunque siempre tiene que hacerse por escrito.

Para que puede formalizarse administrativamente, sin necesidad de intervención judicial, es necesario que en el escrito conste el consentimiento de la entidad pública, con independencia de que tenga o no la tutela automática sobre el menor, de las personas que reciban al menor y de éste si tiene doce años cumplidos. Es, por tanto, un negocio jurídico para cuya válida constitución se precisa de un consentimiento triple: el de la entidad pública, que es necesario siempre, aunque no tenga la tutela automática sobre el menor, el de la familia acogedora que también es necesario siempre, y el del menor, que es necesario cuando haya cumplido doce años.

Si los padres biológicos del menor son conocidos y no están privados de la patria potestad,

o el tutor en los mismos casos, es necesario que consientan el acogimiento.

Si se opusieren a dicha acogimiento o no comparecieren para manifestar su consentimiento o su oposición, el acogimiento necesita entonces de la aprobación judicial para su válida constitución.

A primera vista la regla es clara: el acogimiento sólo necesitará de aprobación judicial cuando, siendo conocidos los padres biológicos del menor, los mismos se oponen o no comparecen.

A sensu contrario, si no son conocidos los padres biológicos el acogimiento puede formalizarse administrativamente. A esta conclusión se ha llegado en cuantas reuniones se han celebrado hasta ahora, entre los distintos estamentos implicados en la aplicación de la Ley a la que he tenido oportunidad de asistir.

En tales reuniones se ha llegado también a la conclusión de que deben de equipararse a los padres desconocidos aquellos que deseen que su identidad no sea revelada. En tal caso se entiende también que el acogimiento puede formalizarse administrativamente, sin necesidad de intervención judicial.

Aun cuando no creo que se presente en la práctica obstáculo alguno para seguir ese criterio, personalmente entiendo que no es el más adecuado por las razones siguientes:

1) Creo que es casi un principio general la necesidad de que sea la autoridad judicial la que supla el consentimiento que, siendo necesario para la eficacia de un negocio jurídico, no es prestado por el llamado a ello por imposibilidad física o jurídica o por no querer prestarlo sin causa razonable.

En consecuencia, el acogimiento administrativo debe de quedar reducido a aquellos supuestos en los que consta de forma expresa el consentimiento de los padres biológicos.

2) El art. 1828 de la ley de Enjuiciamiento Civil, que también resulta modificado por la Ley que estamos comentando y que se ocupa de regular la tramitación judicial del acogimiento cuando es necesaria la intervención de tal autoridad, dispone que "cuando no haya podido conocerse el domicilio o paradero de los padres o tutores o si citados no compareciesen, se prescindirá del trámite y el Juez podrá acordar el acogimiento".

En mi opinión este precepto carece de sentido en su primera parte ("cuando no haya podido conocerse el domicilio o paradero de los padres o tutores o si citados no compareciesen, se prescindirá del trámite y el Juez podrá acordar el acogimiento"), puesto que si no se conoce el domicilio de los padres, en la mayoría de los casos éstos no van a ser conocidos, supuestos en los cuales, según la interpretación de la que discrepo, no es necesaria la intervención judicial. ¿Por qué, entonces prevé la Ley la tramitación judicial del expediente y autoriza a prescindir del trámite de audiencia y faculta al Juez para la aprobación del expediente?

La respuesta a esta pregunta no es otra que la de que es necesaria la aprobación judicial del acogimiento también cuando los padres no son conocidos.

3) La propia naturaleza de la medida que estamos comentando así lo aconseja.

Fuera de los casos en que el acogimiento se formaliza con consentimiento expreso de los padres biológicos, en los cuales se podrá convenir el carácter temporal, en los demás el acogimiento será la antesala de la adopción. Y en tal caso, la validez del acogimiento no puede quedar subordinada a la voluntad de los padres biológicos.

4) Porque, y ésta es la última razón, el acogimiento administrativo cesa por voluntad de los padres biológicos mientras que el cese del acogimiento judicial exige también intervención judicial.

Consecuentemente, si se formaliza administrativamente un acogimiento de un menor cuyos padres son desconocidos, en cuanto éstos aparezcan y reclamen a su hijo el acogimiento cesa pese a que por el tiempo transcurrido la vinculación familiar con los padres biológicos no exista por haberse establecido esa relación con la familia de acogida.

En cambio, si en tales casos se exigiera intervención judicial para constituir el acogimiento, su extinción sólo se podría acordar por la autoridad judicial que, entre otros extremos, deberá tener en cuenta los intereses del menor antes de adoptar su decisión.

Hay, además, otra razón que aunque no es formalmente jurídica, avala con fuerza suficien-

te, en mi opinión, la interpretación que propongo.

Tal razón procede de la experiencia que proporciona la colaboración en el trabajo de los equipos de adopción.

Si ante uno de dichos equipos comparece una embarazada manifestando sus propósitos de desentenderse de los cuidados del niño cuando nazca ¿qué actitud debe de adoptarse por parte del equipo?

Supuesto que el consentimiento para el acogimiento no lo puede prestar hasta que se produzca el parto, y si, ocurrido éste, la madre no lo presta —no porque se oponga sino simplemente porque se desinteresa hasta tal extremo que prescinde hasta de formalizar el consentimiento o de facilitar el domicilio o paradero en donde se la pueda citar—, con la interpretación de la que se discrepa se produce una situación que no tiene salida: el acogimiento no se puede formalizar en vía administrativa porque la madre es conocida y no lo ha consentido, tampoco se debe de admitir a trámite judicial la formalización, porque tal vía queda reducida a aquellos casos en los que, siendo conocidos los padres, éstos no se oponen o no comparecen.

Las únicas soluciones que quedan son: aparentar que es desconocida la madre, cuando en realidad no lo es y formalizar un acogimiento administrativo del menor con padres desconocidos o invitarla a que comparezca ante el equipo con su hijo cuando se produzca el parto y lo abandone allí sin identificarse o que lo abandone en cualquier otra institución.

Todas ellas son rechazables porque son incompatibles con la dignidad que exige la realización del trabajo social y porque, además, hasta puede determinar que se incurra en responsabilidad criminal por faltar a la verdad en un documento que es público, el acta de acogimiento, o por inducir a la madre a abandonar a su hijo.

En cuanto a los requisitos que debe de reunir el acta de acogimiento, la Ley exige que conste el consentimiento de los intervinientes y si el mismo es remunerado o no. Pienso, sin embargo, que aún sin carácter exhaustivo, en dicho acta se deben de contener además las siguientes menciones: relaciones con los padres bioló-

gicos, especificando con concreción régimen de visitas en el caso de que se establezca y contribución de los mismos al sostenimiento del acogido cuando sea posible, obligaciones de la entidad pública, obligaciones de los acogedores, duración, proyecto educativo, atención médica, seguro de responsabilidad civil, etc.

Si es necesaria la aprobación judicial, la propuesta, que debe contener las mismas menciones antes citadas, puede ser representada en el Juzgado de Familia donde lo haya y, en su defecto, en el de Primera Instancia del domicilio de la Entidad Pública, por ésta o bien por el Ministerio Fiscal, al que aquélla la habrá remitido previamente.

A dicha propuesta se debe de acompañar la resolución declarando la situación de desamparo, las informaciones en que la misma se base así como las que han sido tenidas en cuenta para proponer la medida y para seleccionar a la familia acogedora.

Por lo que respecta a la extinción del acogimiento hay que distinguir, como ya se ha anticipado, según la forma de constitución del mismo.

Si el acogimiento ha sido formalizado administrativamente, su extinción se puede producir por decisión de la familia acogedora, cuya eficacia únicamente está sometida al cumplimiento de un requisito formal (la previa comunicación de tal decisión a la entidad pública), o por reclamación de los padres biológicos o del tutor del menor, cuya reclamación tiene eficacia plena.

Si el acogimiento ha sido constituido con intervención de la autoridad judicial, su cesación sólo puede producirse en virtud de decisión judicial. Aunque la Ley no establece ni las personas legitimadas para pedir al Juez la cesación del acogimiento ni el procedimiento que debe requerir, hay que pensar que, además de las mismas que están legitimadas para proponer su constitución (entidades públicas y Ministerio Fiscal), también podrán pedir al Juez que acuerde la cesación del acogimiento el propio menor acogido, sus padres biológicos y la familia acogedora.

En cuanto al procedimiento debe de seguirse el previsto para la constitución, es decir, citación de todos los interesados para ser oídos en

relación con las causas que motivan la petición de cese de la medida, debiendo de adoptarse la resolución que proceda en interés del menor.

Hay que añadir, por último, que la Ley dispone expresamente que todas las actuaciones que se practiquen para la constitución o cesación del acogimiento se harán con la conveniente reserva.

Tal precepto hay que conciliarlo con la publicidad que, en todo caso, es inherente a la tramitación judicial de cualquier proceso. Es decir, los padres se oponen a la medida y nombran abogado, si éste pide que se le dé traslado de lo actuado, será preceptivo hacerlo.

En tal caso, para evitar los riesgos de que la familia biológica conozca a la familia acogedora es recomendable que los datos de ésta no aparezcan en las informaciones o resoluciones que se remitan al Juzgado o que aparezcan en forma que no sea posible su identificación.

## **D) Adopción**

Conocida desde siempre, la adopción ha sido considerada como la medida de integración familiar por excelencia, caracterizada por establecer entre adoptante y adoptado una relación semejante a la de la filiación natural al tiempo que suponía una ruptura más o menos completa entre el adoptado y su familia de origen.

Estas dos características resultan fortalecidas en la nueva Ley, en la que la equiparación de la filiación adoptiva y la natural es completa y la ruptura del vínculo entre adoptando y su familia natural es casi completa, puesto que únicamente subsisten cuando el adoptando sea hijo del cónyuge adoptante o cuando sólo haya sido determinado legalmente uno de los progenitores del adoptando y el adoptante sea persona de distinto sexo, supuesto éste en el que para que subsistan los vínculos de filiación natural se exige, además, que lo soliciten todos los interesados, es decir, el adoptante, el adoptando mayor de doce años y el padre o madre naturales.

Otras características de la nueva regulación son las siguientes:

1) Suprime una de las clases de adopción, la que se denominaba en la antigua legislación simple, porque la misma no era concebida co-

mo un instrumento de integración familiar para el adoptando sino como un instrumento que permitía igualar hereditariamente las distintas clases de filiación que antes se reconocían en nuestro derecho.

2) Suprime la necesidad del otorgamiento de escritura pública ante Notario para inscribir la adopción en el Registro Civil.

3) Rebaja a 25 años la edad mínima para poder adoptar y reduce a 14 años la diferencia que debe existir entre adoptante y adoptando.

4) Limita la adopción a los menores no emancipados. Por excepción se pueden adoptar a los mayores de edad o a los emancipados cuando hubiesen estado conviviendo con el adoptante o hubiesen sido acogidos por éste antes de que el adoptando hubiese cumplido catorce años.

5) En ningún caso se puede adoptar a un descendiente, a parientes en segundo grado de la línea colateral por consanguinidad o afinidad y al pupilo por sus tutores hasta que haya sido definitivamente aprobada la cuenta general justificada de la tutela.

6) Fortalece la pervivencia de la institución, puesto que, además de consagrar su irrevocabilidad, reduce la posibilidad de declarar judicialmente extinguida la adopción a aquellos casos en los que el padre o madre naturales no hubiesen prestado su asentamiento o no hubiesen sido oídos cuando uno u otro trámite fuesen necesarios. Además, en tales casos es necesario que la demanda se interponga dentro de los dos años siguientes a la adopción y que la extinción de la adopción no perjudique gravemente al menor.

7) En cuanto a consentimiento la Ley distingue las siguientes categorías:

a) Consentimiento: debe ser prestado en presencia judicial por adoptantes y por adoptando si es mayor de doce años.

b) Asentimiento: debe ser prestado por el cónyuge del adoptante, salvo que medie separación judicial o de hecho, que conste en forma fehaciente, y por los padres del adoptando a no ser que estén privados legalmente de la patria potestad o incurridos en causa de privación o que el hijo esté emancipado o que estén imposibilitados para prestarlo, supuestos todos en los cuales se puede prescindir del asentamiento.

No es necesario que el asentimiento se preste en presencia judicial, sino que puede verificarse ante la entidad que presente la propuesta o en cualquier otra forma, siempre que conste en documento auténtico, como puede ser una escritura notarial.

Lo que si es importante no olvidar es que el asentimiento de la madre no puede prestarse hasta que transcurran treinta días del parto y que tiene un plazo de caducidad de seis meses, es decir, que si la solicitud de adopción se presenta una vez que transcurran seis meses desde la fecha del asentimiento, éste tendrá que ser renovado en presencia judicial.

Por otra parte, la ley respetuosa con los criterios que deben presidir la actuación de los equipos de adopción, sanciona con la nulidad el asentimiento que se refiera a adoptantes determinados. Es decir, para que sea válido el asentimiento tiene que ser abstracto, referido a la adopción del hijo sin acepción de personas o con independencia de quienes sean los adoptantes.

Por lo demás la diferencia entre consentimiento y asentimiento es puramente técnica: quien presta el consentimiento es el que interviene como parte o titular en la relación jurídica que se constituye, quien asiente se limita a autorizar la constitución de esa relación jurídica por otras personas. Pero la validez de dicha relación depende tanto del que sea prestado al consentimiento como de que asientan las personas llamadas a ello.

Tan es así que, como ya hemos visto, el único supuesto de extinción de la adopción en la nueva Ley es que los padres no hayan intervenido en el expediente prestando su asentimiento en los casos que hemos visto o siendo oídos en los demás.

c) Audiencia: Deben de ser oídos en el expediente el adoptando menor de doce años, si tuviere suficiente juicio, el tutor o el guardador, si existieren y los padres del adoptando no privados de patria potestad cuando no sea necesario su asentimiento.

Como el asentimiento de los padres del adoptando es necesario en todos los casos, a no ser que el adoptando esté emancipado o que aquellos estén privados legalmente de patria potestad o incurridos en causa de privación, quiere

decir que la audiencia de aquellos queda reducida a los casos en los que el hijo esté emancipado y a los casos en los que los mismos estén incurso en causa de privación de patria potestad pero no se haya producido tal privación.

Para garantizar tal derecho de los padres, la Ley dispone que en la citación judicial debe de expresarse si su comparecencia tiene por objeto prestar su asentimiento para la adopción o, simplemente, ser oídos. Si la citación fuere para ser oídos solamente y los padres entendiesen que es necesario su asentimiento, tal oposición determinará la suspensión de la tramitación judicial del expediente de adopción hasta que en un proceso separado se resuelva si es necesario el asentimiento o basta con la simple audiencia.

El asentimiento puede ser revocado si la revocación se notifica a la entidad antes de la presentación de la propuesta al Juzgado.

Este es el tenor literal del precepto, que en mi opinión, no debe ser entendido en el sentido de condicionar la eficacia de la revocación a la fecha de presentación de la propuesta, de suerte que si se produce después la misma será ineficaz, ya que no precisa que pueda aprobarse

judicialmente tal adopción sin ni siquiera oír al padre o madre sobre las causas de la revocación del asentamiento.

Más bien entiendo, que la eficacia de tal revocación se limita a la presentación de la propuesta acompañada del documento en el que conste el asentamiento.

Es decir, si la revocación del asentimiento se presenta a la entidad antes de la presentación de la propuesta, ésta ya no se podrá acompañar del asentimiento. Si la revocación se presenta después, será el Juez quien tenga que resolver sobre la validez y eficacia de tal revocación.

8) Pero quizás la novedad más importante de las introducidas por la Ley es la publicación de la adopción exigiendo que para iniciar judicialmente la tramitación del expediente se presente, siempre propuesta por parte de la Entidad pública competente.

Excepcionalmente no se requiere propuesta de la entidad pública cuando en el adoptando concurren alguna de las circunstancias siguientes:

a) Ser huérfano y pariente del adoptante en tercer grado por consanguinidad o afinidad.



Fernand Léger. Les Loisirs. 1949

- b) Ser hijo del cónyuge del adoptante.
- c) Llevar más de un año acogido legalmente por el adoptante o haber estado bajo su tutela por el mismo período de tiempo.
- d) Ser mayor de edad o estar emancipado si es menor de edad.

La propuesta puede ser presentada ante el Juzgado competente, que lo es, como en el caso del acogimiento, el de familia y, en su defecto, el de primera instancia del domicilio de la entidad que formule la propuesta, por la propia entidad o por el Ministerio Fiscal. Nunca por particulares o por entidades privadas aunque estén habilitadas. Si pese a la prohibición se presentaren tales propuestas, por los particulares o por entidades distintas de las públicas, deben de ser rechazadas de plano.

La propuesta debe contener las siguientes menciones:

1) Condiciones personales, familiares, sociales y medios de vida del adoptante o adoptantes.

2) Relaciones del adoptante o adoptantes relacionados con el adoptando, expresando con detalle las razones que justifiquen la exclusión de otros interesados.

3) Último domicilio conocido de los padres o guardadores del adoptando así como del cónyuge del adoptante cuando sea necesario su consentimiento.

4) Si se ha formalizado o no asentimiento con expresión de su fecha y, en su caso, si el mismo ha sido revocado.

Con la propuesta se presentarán los documentos que justifiquen cada uno de los extremos consignados en la misma así como cuantos informes y documentos se consideren oportunos, siempre que sirvan para acreditar la situación de abandono del menor, la necesidad o conveniencia de su adopción y que la misma se lleve a cabo por la familia propuesta.

Si no fuere necesario presentar propuesta, la misma será sustituida por una solicitud en la que, además de contener las menciones exigidas para la propuesta en cuanto sean de aplicación, se expresará la causa por la que no es exigible la presentación de propuesta, proponiendo los medios de prueba conducentes a acreditarla cuando no se puedan acompañar a la solicitud.

La diferencia entre propuesta y solicitud entiendo que no es meramente nominal. La propuesta presupone la realización de un trabajo multidisciplinar por parte de la entidad consistente en declarar la situación de desamparo del menor, decidir que la medida de protección más adecuada para remediar tal situación de desamparo es la adopción y seleccionar la familia más adecuada para dicho menor.

La solicitud en cambio es una simple petición dirigida por la entidad, una vez que conste a ésta la voluntad de adoptante y adoptando de constituir la adopción, o por los adoptantes al Juez para que apruebe su constitución, en la que no será normalmente necesario realizar ningún trabajo de diagnóstico y selección sino de comprobación de la existencia de la circunstancia o circunstancias que justifican la no presentación de propuestas, puesto que en la mayoría de los casos tal circunstancia presupone la existencia de una vinculación afectiva lo suficientemente intensa entre adoptante y adoptando como para garantizar el éxito de la adopción.

9) La tramitación judicial del expediente es muy simple.

Presentada la solicitud o propuesta, si en la misma no consta el domicilio de quienes deban ser citados para prestar su consentimiento o su asentamiento o su audiencia, el Juez dispone de un plazo de treinta días para averiguar dicho domicilio.

Conocido el domicilio se practicará la citación expresando si el objeto de la misma es para asentir o para ser oídos en el expediente.

Si los citados no comparecieran se practicará una segunda citación una vez que transcurran quince días desde la fecha en que debieron de comparecer ante el Juzgado a la primera citación.

Si no comparecieran a esta segunda citación o si el domicilio no pudiese ser conocido se prescindirá del trámite y, una vez dictamine el Ministerio Fiscal, se resolverá el expediente, al igual que cuando comparezcan, mediante auto aprobando o no la adopción, resolución que es susceptible de recurso de apelación, el cual suspende la efectividad de la resolución recurrida cualquiera que sea su contrato.

(\*) Fiscal Juzgado de Menores. Sevilla

# LEGISLACION SOBRE MENORES

Teresa Candil (\*)

## NORMATIVA INTERNACIONAL, ESTATAL Y AUTONOMICA (COMPETENCIAS Y TRANSFERENCIAS) SOBRE EL MENOR

**El estudio de la legislación sobre menores resulta fundamental, para la comprensión del surgimiento, evolución y situación actual de los servicios sociales para dicho colectivo.**

### 1. ACUERDOS INTERNACIONALES

- Resolución A 2-25/186, de 13 de mayo sobre una carta europea de los niños hospitalizados. Parlamento Europeo. D.O.C. 148, 16/06/86.
- Resolución A 2-67/1987, de 16 de junio de 1987, sobre el trabajo de los menores. Parlamento. D.O.C. 190, 20/07/87.
- Convenio Europeo, de 24 de abril de 1987, en materia de adopción de niños. Consejo de Europa.
- Convención Europea, de 15 de octubre de 1975, sobre el Estatuto Jurídico de los niños fuera del matrimonio. Consejo de Europa.
- Resolución (76) 6, de 18 de febrero de 1976, que contiene recomendaciones a los gobernantes para la prevención de accidentes a los niños. Consejo de Europa.
- Resolución (77) 33, de 3 de noviembre de 1977, sobre la habitabilidad o colocación de los niños. Consejo de Europa.
- Recomendación (79) 17, de 13 de septiembre de 1979, protección de los niños contra los malos tratos. Consejo de Europa.
- Recomendación 874 (79) de 4 de octubre, relativa a una Carta Europea de los Derechos del Niños. Consejo de Europa.
- Recomendación R (81) 3, de 23 de enero de 1981, referente a la Acogida y Educación del niño de 0 a 8 años. Consejo de Europa.
- Recomendación (85) 4, de 26 de marzo, sobre la violencia en el seno de la familia. Consejo de Europa.
- Resolución 1386 (59), de 20 de noviembre, por la que se hace la Declaración de los Derechos del Niño. Naciones Unidas.

- Instrumento de Ratificación en vigor desde el 5 de mayo de 1972, del Convenio 58 de la Organización Internacional del Trabajo por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños en el trabajo marítimo.
- Instrumento de Ratificación en vigor a partir del 16 de mayo de 1978 del Convenio 138 de Organización Internacional del Trabajo, sobre la edad mínima de admisión al empleo, adoptado el 26 de junio de 1978. B.O.E. 109, 8/05/78.
- Instrumento de Adhesión, en vigor desde el 16 de marzo de 1984, al Convenio minero seis de la Comisión Internacional del Estado Civil (CIRE) relativo a la determinación de la filiación materna de hijos no matrimoniales, hecho en Bruselas el 12 de septiembre de 1962. Jefatura del Estado. B.O.E. 92, 17/04/84.
- Instrumento de Ratificación en vigor desde el 1 de septiembre del 84, del Convenio Europeo relativo al reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de custodia de menores, así como el restablecimiento de dicha custodia, hecho en Luxemburgo el 20 de mayo de 1980. Asuntos Exteriores. B.O.E. 210, 01/09/84.
- Instrumento de Ratificación en vigor desde el 21 de julio de 1987, del Convenio sobre competencia de las Autoridades y la Ley aplicable en materia de protección de menores, hecho en La Haya el 5 de octubre de 1961. Jefatura del Estado. B.O.E. 119, 20/08/87.
- Instrumento de Ratificación, en vigor desde el 1 de septiembre de 1987, del Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores hecho en La Haya el 25 de octubre de 1950. Jefatura del Estado. B.O.E. 202, 24/08/87.
- social a niños atendidos en régimen de acogimiento familiar. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. B.O.E. 235, 01/10/87.
- Orden de 23 de diciembre de 1987, por la que se regula la concesión de subvenciones institucionales destinadas a la atención de ancianos, de marginados, de toxicómanos y de la primera infancia, así como de las ayudas individualizadas no periódicas a personas en estado de necesidad para Centros o beneficiarios residentes en Ceuta y Melilla. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. B.O.E. 4, 05/01/88.
- Ley de 23 de julio de 1903, sobre Mendicidad de Menores. Gracia y Justicia. Gaceta 02/08/1903.
- Orden de 29 de diciembre de 1936, por la que se reorganizan los establecimientos benéfico-asistenciales de niños y ancianos de la Beneficencia. Gobierno General. B.O.E. 75, 03/01/37.
- Orden de 19 de septiembre de 1986, sobre Regulación del funcionamiento de los centros dependientes de las Juntas de Promoción Educativa de Auxilio Social, de la Obra de Protección de Menores y el Patronato de Protección a la Mujer. Educación y Ciencia. B.O.E. 232, 27/09/86.
- Real Decreto 3378/1978, de 29 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para el estudio de los problemas del menor. Cultura. B.O.E. 41, 16/02/79.
- Ley 26 de julio de 1978, sobre prohibición de ejercicios peligrosos ejecutados por menores. Gracia y Justicia. 28/07/78.
- Ley 23 de julio de 1903 sobre Mendicidad de Menores. Gracia y Justicia. 02/08/03.
- Real Decreto de 18 de noviembre de 1912, sobre Reclutamiento de menores para el extranjero. Gobernación. 12/11/12.
- Decreto de 2 de julio de 1948, texto refun-

## 2. ESTADO ESPAÑOL

- Resolución de 16 de septiembre de 1987, sobre Reconocimiento y efectividad del derecho a asistencia sanitaria de la seguridad

dido sobre Legislación sobre Protección de Menores. Justicia.  
B.O.E. 206, 24/07/48.

- Ley 7/1970, de 4 de julio, de Modificación del Capítulo V del Título VII del Código Civil sobre adopción. Jefatura del Estado.  
B.O.E. 161, 07/07/70.
- Real Decreto 859/1980, de 3 de mayo, por el que se actualiza la composición del Consejo Superior de Protección de Menores. Justicia.  
B.O.E. 111, 08/05/80.
- Ley 11/1981, de 13 de mayo, de Modificación del Título V del Libro I del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio. Jefatura del Estado.  
B.O.E. 119, 19/05/81.
- Real Decreto 374/1982, de 1 de febrero, por el que se reestructuran determinadas unidades del Consejo Superior de Protección de Menores. Justicia.  
53, 03/03/82.
- Ley 13/1983, de 24 de octubre, de Reforma del Código Civil en materia de tutela. Jefatura del Estado.  
B.O.E. 256, 26/10/83.
- Resolución de 16 de septiembre de 1987, sobre reconocimiento y efectividad del derecho a asistencia sanitaria de la seguridad social a los niños atendidos en régimen de acogimiento familiar. Trabajo y Seguridad Social.  
B.O.E. 235, 01/10/87.

### 3. COMUNIDADES AUTONOMAS

#### 3.1. COMPETENCIAS

A continuación examinaremos las competencias que posee cada Comunidad Autónoma, sobre el tema del menor, según sus Estatutos de Autonomía.

##### **Andalucía**

- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Andalucía. Título I. Competencias de la Comunidad Autónoma.

Artículo 13.

22. Asistencia y Servicios Sociales. Orientación y planificación familiar.

23. Instituciones Públicas de protección y tutela de menores respetando la legislación civil, penal y penitenciaria.

##### **Asturias**

- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias. Título I. De las Competencias del Principado de Asturias.  
Art. 10. P) Asistencia y Bienestar Social, incluida la política juvenil.

##### **Navarra**

- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.  
Capítulo II. Delimitación de facultades y competencias. Art. 44.  
Diecisiete: Asistencia Social.  
Dieciocho: Desarrollo Comunitario; condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad.

##### **Castilla-La Mancha**

- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.  
Título IV. De las Competencias de la Junta de Comunidades.  
Capítulo único. De las competencias en general.  
Artículo 31. P) Asistencia Social y Servicios Sociales. Promoción y ayudas a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, inserción o rehabilitación.

##### **Galicia**

- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

Título II. De las Competencias de Galicia.  
Capítulo Primero.  
De las competencias en general. Artículo veintisiete.  
Veintitrés. Asistencia Social.  
Veinticuatro. La promoción del desarrollo comunitario.

### Madrid

- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.  
Título II. De las Competencias de la Comunidad. Art. 26.  
18. Asistencia Social.

### Cantabria

- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.  
Título II. De las Competencias de Cantabria. Art. 22.  
18. Asistencia y Bienestar Social, incluida la política social.

### Aragón

- Ley Orgánica 8/1982, de 8 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.  
Título II. Competencias de la Comunidad Autónoma. Art. 35.  
19. Asistencia, Bienestar Social y desarrollo comunitario. Juventud, promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

### La Rioja

- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.  
Título I. De las Competencias de la Comunidad Autónoma.  
Capítulo I. De las competencias exclusivas. Artículo 8.  
18. La Asistencia y el Bienestar Social, incluida la política juvenil.

### Extremadura

- Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Título I. De las Competencias.  
Artículo 7.  
20. Asistencia Social y Bienestar Social.

### Murcia

- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.  
Título I. De las Competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.  
Artículo 10. o) Bienestar Social y Servicios Sociales.

### Castilla-León

- Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.  
Título II. Competencias de la Comunidad.  
Artículo 26. Competencias exclusivas.  
18. Asistencia Social y Servicios Sociales.

### Cataluña

- Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.  
Artículo 9. Competencias de la Generalidad.  
25. Asistencia Social.  
26. Juventud.  
27. Promoción de la mujer.  
28. Instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria.

### Baleares

- Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.  
Artículo 10.  
11. Juventud y Tercera edad.  
12. Asistencia y Beneficiencia sociales. Sanidad e Higiene.  
No se especifica la competencia en materia del menor.

### Canarias

- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.  
Título II. De las Competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.  
Artículo 29.

7. Asistencia Social y Servicios Sociales. Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, asistencial y similares en cuanto desarrollen esencialmente sus funciones en Canarias.

### **País Vasco**

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Título I. De las Competencias del País Vasco. Artículo 10.  
12. Asistencia Social.  
14. Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria.

### **Comunidad Valenciana**

- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Título III. Las Competencias. Capítulo I. Disposiciones generales. Artículo 31.  
24. Asistencia Social.  
25. Juventud.  
26. Promoción de la mujer.  
27. Instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, minusválidos y demás grupos o sectores sociales requeridos de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

En cuanto a las Leyes de Servicios Sociales promulgadas en las Comunidades Autónomas, establecen las siguientes competencias:

### **País Vasco**

- Ley 6/1982, de 20 de mayo de servicios sociales. Artículo 3. 2. Protección y apoyo a la familia. 3. Promoción del bienestar de la infancia y juventud.

### **Navarra**

- Ley Foral sobre Servicios Sociales de 30 de marzo de 1983. Artículo 3. 1. Infancia y Juventud. Artículo 6. b. Ayuntamientos: 2. Son función y gestión municipalizado: b) creación y gestión de guarderías infantiles, hogares familiares de menores y clubs juveniles.

### **Madrid**

- Ley de 6 de junio de 1984 de Servicios Sociales. Artículo 3. Se organizan en los siguientes Servicios Sociales especializados: a) familia e infancia.

### **Murcia**

- Ley 8/1985, de 9 de diciembre de Servicios Sociales. Artículo 8. Infancia y adolescencia. Artículo 22. El servicio social de la infancia y adolescencia creará y promocionará prestaciones económicas por un máximo del 50% del salario mínimo interprofesional por beneficiario, atendiendo a la situación económica de la familia. Artículo 86. En cuanto a órganos de participación. Consejos Sectoriales de: tercera edad, minusválidos, mujer, drogodependencias, minorías étnicas e infancia.

### **Cataluña**

- Ley 26/1985, de 27 de diciembre de Servicios Sociales. Artículo 5. 2. Se considerarán áreas de actuación:  
a) Atención y promoción del bienestar de la familia.  
b) Atención y promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia.

### **Castilla-La Mancha**

- Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales. Artículos 4 a 11. 2. Servicios Sociales Especializados: de familia, de infancia, ...

## Aragón

- Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social.  
Artículo 13. La Diputación General prestará en cada provincia un servicio de acogida y atención primaria de menores que se encuentren en situación de abandono, semiabandono, malos tratos, etc.  
Artículo 14. Prestará un servicio de adopción de carácter regional para información, asesoramiento y apoyo a los padres y personas afectadas por la adopción.

## Baleares

- Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social.  
Los Servicios Sociales específicos serán los siguientes.  
a) De protección y apoyo a la familia, a la infancia y a la juventud, mediante acciones tendentes a su protección, orientación, asesoramiento y procurando la solución de situaciones carenciales y la prevención de la marginación, así como el fomento de la convivencia. (Artículo 3).

## Asturias

- Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales.  
Se establecen las siguientes áreas de actuación de los servicios sociales especializados.  
b) Infancia, adolescencia y juventud. (Artículo 8).

## Extremadura

- Ley 5/1987, de 23 de abril de Servicios Sociales.  
Los servicios sociales especializados atenderán prioritariamente las siguientes áreas y situaciones:  
— Atención a la familia, infancia, adolescencia y juventud. (Artículo 4).

## Canarias

- Ley 9/1987, de 28 de abril de Servicios Sociales.  
c) La atención y promoción del bienestar de

la infancia, la adolescencia y la juventud... (Artículo 4).

## Galicia

- Ley 3/1987, de 27 de mayo de Servicios Sociales.  
Áreas de actuación de los servicios sociales especializados.  
a) Servicio Social de la familia, infancia y adolescencia.

### 3.2. TRANSFERENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE MENORES A LAS CC.AA.

En esta materia, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, hay transferencias a todas ellas, excepto a las Islas Baleares.

Las Comunidades Autónomas asumen, dentro de su ámbito territorial propio, las funciones correspondientes a la protección y tutela de menores, la inspección, vigilancia, promoción, fomento y coordinación de los organismos y servicios de protección de menores que venía realizando la Administración del Estado.

Se traspan a cada Comunidad los servicios e instituciones de su ámbito territorial incluyendo las Juntas Provinciales de Protección de Menores y los centros dependientes de dicho organismo.

Funciones que se reserva la Administración del Estado.

Permanecerán en el Ministerio de Justicia y seguirán siendo de su competencia, para ser ejercidas por el mismo, las siguientes funciones y actividades que tiene legalmente atribuidas.

- Los Tribunales Tutelares de Menores, cuya función es la corrección de menores de 16 años, infractores de las Leyes Penales, cuya organización, atribución y funciones, en cuanto no inciden en la gestión régimen y funcionamiento de los centros y servicios tras pasados es objeto de la Ley y Reglamento especiales de esta jurisdicción.
- Los centros piloto de carácter nacional, transitoriamente, en cuanto cumplan con tal finalidad.
- La coordinación de los Centros de reforma y orientación.

- Las estadísticas nacionales.
- El estudio, investigación, publicaciones nacionales, planes nacionales de formación de educadores, programas experimentales, congresos nacionales, relaciones y programas internacionales.

### 3.3. Transferencias en materia de Guarderías Infantiles Laborales

Las Guarderías Infantiles Laborales han sido transferidas a las CC.AA., a excepción del País Vasco, que han asumido las funciones que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tenía encomendadas, transfiriendo este las partidas de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a cada comunidad y que van destinados a subvencionar las guarderías laborales

(aquellas que atienden con carácter exclusivo, a hijos de madres trabajadoras beneficiarias de la seguridad social o a los hijos menores de 6 años de trabajadores por cuenta ajena que carecieran de personas de su familia que les atiendan).

Para acogerse a las subvenciones establecidas para este tipo de prestación deben estar reconocidos e inscritos en el registro de guarderías laborales, regulados ambos por las Comunidades Autónomas.

(\*) Teresa Candil es asistente social

**CUADRO 1: Transferencias a las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales.**

<b>Cdad. Autónoma</b>	<b>Gdías. Infan. Lab.</b>	<b>Protec. menores</b>
Andalucía	R.D.2411/83, de 20/07 B.O.E. 219, 13/09/83	R.D. 1080/84, de 29/02 B.O.E. 138, 09/06/84 B.O.E s/n 10/07/85
Aragón	R.D. 533/84, de 25/01 B.O.E. 69, 21/03/84	R.D.1070/84, de 08/02 B.O.E. 136, 07/06/84
Asturias	R.D. 538/84, de 25/01 B.O.P.A. 116, 29/05/84	R.D.2068/85, de 09/10 B.O.E. 267, 07/11/85
Islas Baleares	R.D. 2420/83, de 28/07 B.O.C.A.I.B. 7, 30/12/83	
Canarias	R.D. 2412/83, de 20/07 B.O.C.A. 25, 27/09/83	R.D. 1056/85, de 05/06 B.O.C.A. 85, 15/07/85
Cantabria	R.D. 2683, de 25/08 B.O.C. 41, 04/04/84	R.D. 236/85, de 06/02 B.O.E. 42, 01/03/85

**DOSSIER MENORES: LEGISLACION**

Castilla-La Mancha	R.D. 2413/83, de 20/07 B.O.E. 219, 13/09/83	R.D. 283/85 de 06/02 B.O.C.M. 11, 18/03/85
Castilla-León	R.D. 2419/83, de 28/07 B.O.C.L. 78, 03/10/83	R.D. 1112/84, de 29/02 B.O.C.L. 26, 25/06/84
Cataluña	R.D. 2090/83, de 29/06 D.O.G. 354, 12/08/83	R.D. 1292/81, de 05/06 D.O.G. 141, 10/07/81
Extremadura	R.D.2725/83, de 05/10 B.O.E. 18, 15/11/83	R.D. 1107/84, de 29/02 B.O.E. s/n, 12/06/84 R.D. 1063/85, de 19/06 B.O.E. 158, 03/07/85
Galicia	R.D. 2414/83, de 20/07 B.O.E. 219, 13/09/83	R.D. 1107/84, de 29/02 B.O.E. 140, 12/06/84 R.D. 1054/85, de 05/06 B.O.E. 158, 03/07/85
Madrid	R.D. 537/84, de 25/01 B.O.C.M. 71, 23/03/84	R.D.1095/84, de 29/02 B.O.C.M. 144, 18/06/84
Murcia	R.D. 537/84, de 25/01 B.O.R.M. 38, 15/02/84	R.D. 1113/84, de 29/02 B.O.R.M. 152, 05/07/85
Navarra	R.D. 922/86, de 11/04 B.O.E. 113, 12/05/86	R.D. 1775/85, de 01/08 B.O.N. s/n, 01/10/85
La Rioja	R.D. 535/84, de 25/01 B.O.R. 42, 07/04/84	R.D. 1109/84, de 29/02 B.O.R. 84, 21/07/84
Valencia	R.D. 2416/83, de 20/07 D.O.G.V. 124, 06/10/83	R.D. 1081/84, de 29/02 B.O.E. s/n, 09/06/84 R.D. 1055/85, de 05/05 B.O.E. 158, 03/07/85
País Vasco		R.D. 815/85, de 08/05 B.O.E. 134, 05/06/85

# RECURSOS SOCIALES Y MENOR

Ciό Barjau

## LOS RECURSOS PARA MENORES EN LOS SERVICIOS SOCIALES

**Todo trabajo que se dirija a mejorar la calidad de vida de una comunidad concreta, es en sí un recurso para la mejora de la atención a la infancia y la juventud.**

**E**scribir sobre los recursos necesarios o existentes en Servicios Sociales para la atención a menores entraña múltiples dificultades.

En el plano de la conceptualización ya nos podemos encontrar con una selva de denominaciones distintas que designan recursos parecidos y, por el contrario, con una gama de equipamientos bien diversos que son designados por el mismo nombre.

En el plano de las competencias, el sector poblacional de la infancia y la juventud es contemplado en cada uno de los gobiernos autónomos por distintos y múltiples departamentos. Esta compartimentación se da también a nivel de gobierno central.

Más allá de la planificación, un intento de agrupar los recursos para menores según la dependencia de sus gestores nos pondría ante un abanico de innumerables asociaciones, fundaciones e instituciones de la más variada índole.

Queda aún otra distinción de carácter teórico: qué es para nosotros un recurso y qué la atención a menores.

Son pocos ya los profesionales que abordan las situaciones de los menores sin tener en cuenta su entorno socio-familiar. Esta perspectiva amplía la enumeración de recursos hasta hacerla casi impracticable. Debemos decir, sin embargo, que todo trabajo que se dirija a mejorar la calidad de vida de una comunidad concreta, que contemple la prevención de situaciones problemáticas en un sector social o que mejore la calidad de las relaciones familiares, es en sí un recurso para la mejora de la atención a la infancia y la juventud.

Admitamos que el primer recurso con el que trabajan los profesionales de los servicios de bienestar social es la relación que establecen con sus usuarios. Esta se apoya en las características de la formación y de las posibilidades del equipo del que forman parte, por un lado, y en la capacidad socializadora y

educadora de la familia y de la comunidad en la que se desarrollan los menores para los que trabajan por otro.

No podemos, pues, pasar por alto la calidad y cantidad de los servicios de atención primaria, de soporte comunitario y de asesoramiento específico que las instituciones públicas y las entidades privadas han dispuesto para atender a la infancia y la juventud en nuestro país. De esta calidad va a depender en gran medida la prevención de los problemas sociales.

Puesto que no podemos hacer un fichero de recursos sobre las características de cada equipo de profesionales que trabaja con cada una de las comunidades en las que viven los menores españoles, vamos a indicar sólo que para muchos usuarios, y buen número de profesionales, sí que es tenida en cuenta esta acreditación de los servicios o de los técnicos que se demuestran válidos, así como la de los grupos sociales que son utilizados en muchos casos como recurso para los proyectos, en la práctica del trabajo social.

Otra de las dificultades enunciadas radica en la distribución de competencias que las distintas administraciones se hacen según su organización.

La superposición de planificaciones, de redes de equipamientos y de mecanismos de control, se da tanto en este campo como en los destinados a otros sectores de la población y a problemáticas específicas (drogas, mujer,...).

Distintos departamentos de la Administración se han repartido las competencias sobre menores. Están implicados el de Educación, el de Juventud, el de Servicios Sociales y el de Protección de Menores, vinculado más a las instancias judiciales. En un primer momento, cada cual parece tener su parte de rompecabezas que, una vez compuesto, cubrirá todos los derechos de los menores. A medida que las programaciones y los servicios se demuestran superpuestos, los mismos departamentos desarrollan normas que aclaran las competencias en una parcela concreta, pero no se consigue dar una coherencia al total.

Desde luego, cada comunidad autónoma tiene una trayectoria particular en este terreno, pero el desajuste planteado es bien conocido en el conjunto de todas ellas.

Hay que decir que las necesidades de protección, de prevención de las dificultades en su desarrollo, de alojamiento y de reinserción a un medio adecuado que se presentan en la población infantil y juvenil han dejado de ser preocupación exclusiva de grupos sociales sensibilizados o de los servicios sociales, para quedar reflejadas en el cuerpo legislativo de nuestro país como conjunto de deberes y derechos que obligan a todos.

Las recomendaciones y resoluciones suscritas por España en el marco de organizaciones internacionales, indican que estas necesidades serán cubiertas siempre en el seno de la propia familia y de su comunidad. En caso de verse difícil, los estados deben articular todos los mecanismos posibles, para ayudar a las familias en su función. Si aún así resulta recomendable sacar al menor de su medio familiar, deberá hacerse siempre con el objetivo de la reintegración en la base del proyecto de trabajo que vaya a llevarse con él. Sólo, pues, quedarán escasas excepciones en las que se deba recurrir a la sustitución absoluta de la familia de origen del niño. Incluso en los casos en los que se le dote de una familia adoptiva, no se debe sustituir ni lesionar su historia personal y familiar anterior.

Con la enumeración de todos estos imperativos y dificultades mencionados, analicemos el panorama de recursos que poseen los servicios sociales en nuestro país.

## EQUIPAMIENTOS: centros de atención diurna y residencias

La tradición de los asilos y orfanatos de las Diputaciones Provinciales y de las órdenes religiosas, la constelación de centros propios y colaboradores de las Juntas de Protección de Menores y el florecimiento de pequeños centros, hogares y residencias durante los años 70, ha dado un paisaje tan variopinto de centros asistenciales para menores que los planificadores de las administraciones autonómicas se han en-

contrado con serias dificultades para realizar un mapa racional de equipamientos necesarios para menores, dentro de los mapas de servicios sociales generales.

No había ni una voluntad común de crear una red exhaustiva de centros para menores, en la creación de cada uno de ellos, ni una coordinación que permitiera el establecimiento de criterios educativos y asistenciales unificados. Más bien se ha parecido a un mercado libre de ofertas dejando a la suerte y a la insistencia del futuro usuario el acceso a una de ellas, más que a la idoneidad de los servicios del centro para las necesidades del menor.

En los últimos 7 años se han ido elaborando mapas territoriales de servicios de bienestar social, promulgando leyes que atañen a esta temática y planes que quieren dar sentido a la concesión de subvenciones, a la apertura de nuevos equipamientos y a la modificación de muchos de los existentes. Se ha buscado un establecimiento de criterios comunes y una homogeneización de tantas ofertas peculiares, a la vez que se intenta la cobertura de todo el territorio de forma racional.

En 1985 la Dirección General de Servicios Sociales de la Generalidad de Cataluña concedió subvenciones a 214 establecimientos para menores. No se incluyen los que pudieran recibirlos del Departamento de Justicia o de la Dirección General de Juventud. Conociendo la realidad de muchos de estos centros, resulta admirable que se hayan podido tipificar en ocho epígrafes sus peculiares realidades.

Dado que ésta es una realidad que se ha dado en todas las comunidades autónomas, cito estos datos a modo de ejemplo:

Según el servicio ofertado:	
Hogar familiar.....	55
Pre-Taller.....	40
Residencia.....	38
Centro abierto.....	37
Mini-Residencia.....	32
Guardería.....	7
Otros.....	5
Según su dependencia:	
Ayuntamientos.....	72
Iglesia.....	46
Asociaciones.....	29

Fundaciones.....	21
Patronatos municipales.....	16
Generalidad (diversos departamentos).....	16
Diputaciones.....	11
Instituto Catalán de A.S.....	4

A la vista del amplio panorama de objetivos y métodos, se establecieron dos grandes grupos:

- Los centros de atención diurna:
  - guarderías
  - centros abiertos
  - pre-talleres
- Los equipamientos residenciales:
  - centros de acogida
  - hogares cuna
  - hogares familiares
  - residencias
  - pisos-comunidad para jóvenes
  - comunidades de aprendizaje en medio rural

En la redacción de documentos que establecen los objetivos generales, las normas de funcionamiento, el tipo de personal que debe haber a su cargo, etc. se excluyeron los centros destinados a reforma, las residencias escolares y las residencias maternas.

Aparte de las guarderías, cuya responsabilidad es compartida con el Departamento de Enseñanza, los demás van destinados especialmente a menores con dificultades socio-familiares y psico-sociales.

### El Centro Abierto

Es un equipamiento social diurno que debe llevar una actividad preventiva de las situaciones de riesgo que rodean al menor apoyando, estimulando y potenciando su desarrollo personal, su socialización y la adquisición de aprendizajes en su tiempo libre.

Está especialmente destinado a chicos y chicas entre 6 y 16 años con dificultades socio-familiares, aunque es recomendable que sus actividades también queden abiertas a todos los chicos del barrio o sector.

Deben trabajar vinculados a los Servicios Sociales de Atención Primaria y con la participación de los padres de los menores.

A pesar de la voluntad de mantener actividades destinadas a toda la infancia y juventud del barrio o pueblo, en el establecimiento de sus funciones y en la definición de sus usuarios, los Centros Abiertos se proponen complementar a las familias de los niños cuando estos son absentistas escolares o presentan serias dificultades de aprendizaje y llevan una actividad educativa que se dirige, sobretodo, a medios socio-culturales y económicos desfavorecidos, a menores con carencias afectivas, relacionales o educativas, sin escolarizar o que realicen actividades no aceptadas socialmente (fugas del hogar, iniciación a las toxicomanías, agresiones, hurtos, ...).

Las experiencias de diversos años de coexistencia de este tipo de centros al lado de los Centros de tiempo libre para niños y jóvenes, enmarcados en las redes de las áreas de juventud, ha aconsejado en muchos casos unificar las funciones y las actividades de los dos tipos de centros. Se tiende a diseñar centros que tengan suficientes elementos terapéuticos y no segregadores como para que den cabida a todos los chicos de un mismo medio y eviten una estigmatización más.

También en este caso, la experiencia de los profesionales apunta hacia la unificación de las redes de servicios en orden a una mayor normalización.

### **Los Pre-talleres**

Son también equipamientos diurnos, para chicos y chicas de 12 a 16 años que presenten problemáticas de fracaso escolar, rechazo a continuar en la escuela o a la F.P. El objetivo de los pre-talleres es posibilitar la integración al mundo activo, de esos adolescentes motivándoles para una tarea que les devuelva la confianza en sus propias posibilidades, haciéndoles de puente hacia recursos normalizados de aprendizajes reglados o bien hacia el mundo laboral y fomentándoles hábitos de convivencia y de trabajo en grupo.

El medio del que se sirve el pre-taller es el de los aprendizajes pre-laborales y la iniciación a uno o varios oficios.

También este tipo de centros se deben vincular a los servicios sociales de atención primaria,

a los propios de la zona en materia de formación y ocupación y dar posibilidades de real participación tanto a los jóvenes como a sus padres.

### **Los Equipamientos residenciales**

Tienen un doble carácter social y educativo. Hay que hacer especial incidencia en contemplar de forma global y contextualizada a los usuarios de estos recursos, no permitiendo el aislamiento en sus medios cerrados.

Es recomendable, pues, una valoración única y global de la situación y un programa de actuación social articulado que siempre tenga en cuenta a la familia y el entorno del menor, cuando sea posible. De la misma forma se elaborará el programa pedagógico.

Debemos poner especial énfasis en el respeto a los principios de toda la legislación en materia de servicios sociales —coordinación, sectorización, prevención, normalización, ...— y en las recomendaciones del Consejo de Europa que indican que los centros deben estar cercanos a los lugares de procedencia de los internos y que sus profesionales deben estar especial y permanente formados. Sólo atendiendo a todos ellos se pueden garantizar establecimientos que no desintegren ni estigmaticen a los menores que deban utilizarlos.

Brevemente definiré las características de cada modalidad de los distintos centros.

### **Los Centros de Acogida**

Son los que albergan a niños y adolescentes en cortos períodos cuando estos se hallan en situaciones de urgencia y necesitan un acogimiento temporal o permanente en otro lugar.

Sus objetivos principales son la prevención en situaciones de emergencia en alto riesgo y facilitar una evaluación socio-educativa para canalizar los casos al recurso más adecuado.

### **Los hogares cuna**

Son básicamente para niños de 0 a 5 años con situaciones socio-familiares que hagan necesario un acogimiento residencial temporal. Va

a ser el último recurso cuando no es posible disponer de una familia acogedora.

### Hogares familiares

Son los equipamientos residenciales, destinados a niños y adolescentes, cuya capacidad no supere las 12 plazas. Constituyen el espacio idóneo para la acogida de hermanos y, en tanto que sea posible, deben tener una composición grupal vertical albergando a niños jóvenes hasta los 18 años. Deben reunir condiciones para acoger adecuadamente a niños pequeños.

### Las residencias

Son también centros donde los menores puedan vivir en régimen de internado. Su característica diferenciadora es la de tener una capacidad para unas 20 plazas. Se aconseja que se dividan las residencias en unidades de vida cotidiana y que reúnan las características propias de un hábitat familiar.

### Los pisos y comunidades de jóvenes

Van destinados a los comprendidos entre las edades de 16 y 18 años que por su situación socio-familiar precisen un acogimiento temporal encaminado a la adquisición de su autonomía definitiva.

Finalmente, las **Comunidades de aprendizaje en medio rural** se distinguen por las características que este medio ofrece a jóvenes y adolescentes para los que se considere más conveniente atendiendo a su situación psico-social y a sus necesidades de aprendizaje pre-laboral y laboral.

Se valora el medio rural como el más idóneo para los adolescentes y jóvenes que se encuentran con prolongadas carencias familiares, en situaciones irreversibles que no permitan una correcta relación familiar, que hayan pasado por continuadas perturbaciones graves en su desarrollo y que precisen, pues, de un apoyo para acceder a su autonomía tanto personal como de mejora del medio.

Con esta clasificación de tipologías se han incluido tanto los centros pre-existentes como los

que se puedan ir habilitando en las zonas donde sean necesarios. Muchos de los primeros han debido sufrir grandes cambios —algunos de ellos optando por su clausura y fórmulas alternativas—. Otros están aún en los inicios del proceso, pero lo cierto es que el panorama de equipamientos ha sufrido enormes modificaciones en los últimos 12 años y que esta página de su historia aún no ha terminado de escribirse.

## EL ACOGIMIENTO FAMILIAR

Este es un viejo recurso social en nuestro país que ha saltado a primera página en los últimos años. Se realiza cuando un menor es acogido por una familia que no es la suya, para complementar las funciones educativas y de crianza que sus padres no pueden cubrir por diversas razones.

Se han dado dos tipos de clasificaciones del acogimiento familiar. En base a la intervención judicial o no que se precise para llevar a cabo un acogimiento, se ha dicho, que existen los "acogimientos familiares de acción comunitaria" y los "acogimientos familiares de protección jurídica".

Esta clasificación no es excluyente de la que se basa en la distancia que toma el menor de su familia durante la acogida, tanto en el espacio como en el tiempo. Esta nos va a permitir diferenciar los acogimientos familiares a) a horas en la propia casa; b) de día, pasando la noche en su propio hogar; c) durante todas las horas del día, pero con retorno a casa; d) permanentes y e) pre-adoptivos.

Cuando no ha sido precisa la intervención judicial, algunas administraciones locales, a través de sus departamentos de servicios sociales, han promovido la acción comunitaria: informada la comunidad de que algunos de sus menores y sus familias precisan de una ayuda para atender a su desarrollo y educación, se potencia el recurso que ella misma puede ofrecer; los hogares que involuntariamente se brindan a ofrecer esta ayuda son aprovechados para el tiempo que sea preciso hacer un acogimiento.

Las dos familias van a aceptar y a establecer voluntariamente esta colaboración con la mediación de los técnicos de servicios sociales que



Joel-Peter Witkin. "Mujer sobre una mesa". 1987.

van a velar, a través del programa hecho a medida de la necesidad particular del caso, del contrato y del seguimiento del acogimiento, para que todos los implicados saquen el mayor provecho de él.

Si los derechos del menor se ven amenazados o no son cubiertos, se requiere la intervención judicial para la retirada de los derechos y deberes de guarda y educación y la cesión de estos a la familia acogedora.

La selección y formación de familias para cubrir estos acogimientos se viene haciendo, normalmente, por los servicios de las juntas de protección de menores o de los departamentos que han asumido sus competencias en las autonomías que las han recibido. También esos servicios llevan la programación y los seguimientos.

Hay que decir que en los últimos diez años se ha contado con entidades privadas que han colaborado con estas juntas o departamentos para la realización de los acogimientos en régimen de guarda y custodia.

La mayor carencia de la mayoría de estos servicios es la falta de definición que les ha implicado trabajar con un modelo de acogimiento familiar que se entendía temporal y con retorno a casa, mientras no se destinaban profesionales sí esfuerzos a mejorar la situación social de la familia de origen del menor. Esto ha imposibilitado en un altísimo porcentaje las reintegraciones familiares, abocando a los acogimientos a terminar en permanentes o pre-adoptivos sin haber sido designados como tales en su principio. Actualmente diversos servicios de acogimiento familiar adscritos a los departamentos citados, contemplan la posibilidad de trabajar también con la familia de origen aunque son, aún, muy pocos.

He dicho ya que las dos clasificaciones se solapan: puede hacerse un acogimiento temporal con cesión de derechos de guarda y educación a la familia acogedora así como es posible imaginar, aunque no sea frecuente, un acogimiento pre-adoptivo con acuerdo voluntario por las dos partes.

La nueva Ley por la que se reforman ciertos artículos del Código Civil en materia de adopción (21/1987) da a un ente público de cada comunidad autónoma las competencias para definir las funciones de las entidades colabora-

doras, de las administraciones locales y de los distintos departamentos de los gobiernos autonómicos en materia de acogimientos familiares.

Esto nos sitúa ante un complejo panorama distinto en cada comunidad incrementado en algunas por el hecho de que aún no se han transferido las Juntas de Protección de Menores.

La centralización de esta facultad en un solo ente público por comunidad debe permitir llegar a un control administrativo de todos los acogimientos familiares que tengan lugar en su territorio. Debe terminar con los pseudo-abandonos de hijos en casas guardadoras ilegales y por tiempos ilimitados en perjuicio del desarrollo del menor, así como con el tráfico encubierto de niños.

Sin embargo, si el control se burocratiza y resulta una dificultad excesiva para los familiares, vecinos o voluntarios que lo hacían por parentesco o por solidaridad, el efecto va a ser contraproducente puesto que desanima a las redes sociales primarias que ofrecen su participación para el cuidado de los niños.

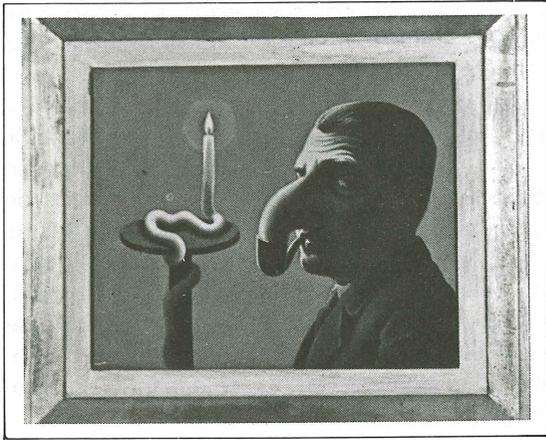
Queda, también, la posibilidad tomada por otros países: ante un aparato burocrático excesivamente complejo y controlador, se transgrede sistemáticamente la Ley, con lo cual queda sin efectos apenas acaba de promulgarse recogiendo recomendaciones internacionales y modernizando considerablemente el cuerpo legislativo del país.

Es responsabilidad, pues, de estos entes públicos de cada comunidad autónoma disponer unos dispositivos de registro de los acogimientos familiares que no entorpezcan la tarea de promoción de estas redes de apoyo social que pueden animarse a través del acogimiento familiar. Es corto aún el camino recorrido.

Desde enero de 1988 hay al menos un servicio de acogimientos familiares en cada comunidad autónoma. Algunos tienen delegaciones territoriales y otros trabajan simultáneamente los acogimientos familiares y las adopciones.

Todos los estamentos del país que se ocupan del bienestar social en general y de la protección del menor específicamente deben dedicar esfuerzos, en estos momentos, para promover cuantos servicios sea posible para la ayuda a las familias y a sus hijos cuidando que sean lle-

René Magritte. La Lámpara de la Filosofía. 1936.



vados a cabo próximos a las comunidades a las que aquellas pertenecen.

Las pequeñas entidades privadas y las administraciones locales tienen un gran futuro en la animación de la ayuda entre familias, mientras que las administraciones centrales, autonómicas o estatales, tiene en su mano conceder mayor protagonismo a las anteriores con objeto de ver cumplidas con mayor eficacia sus competencias.

## ADOPCIÓN

En el terreno de los servicios sociales podemos ver esta figura como el recurso para los menores que carecen en mayor medida de un marco familiar adecuado para su desarrollo. Tanto o más debe ser tenido en cuenta cuando se trabaja con parejas que pueden enriquecer sus interrelaciones ocupándose de la educación y la crianza de un niño.

La adopción consiste en la filiación plena del menor, adquiriendo todos los derechos y deberes derivados de la patria potestad a través de un acto voluntario y un procedimiento legal.

La procedencia más habitual de los menores que resultan beneficiarios de la adopción es:

- la renuncia de la madre en el momento del alumbramiento,
- la renuncia voluntaria de los padres en un momento dado de la vida del niño,
- el abandono del niño en un centro residencial,
- el fallo del juez contra los padres del menor después de que resulte demostrado que ejer-

cían indebidamente los deberes de la patria potestad, siéndoles retirados éstos y conferidos a otra familia.

El número de personas solicitantes para adoptar está en franco desequilibrio con la cantidad de niños con necesidad de ser adoptados. Esto ha permitido establecer criterios de selección a los responsables de los servicios de adopción. En la base de dichos criterios está la voluntad de garantizar el máximo bienestar del niño en la familia que lo adopte y, por otro lado, la igualdad de oportunidades de todo ciudadano que reúna los requisitos básicos para ser padre o madre adoptivos.

Los criterios de selección tenderán prioritariamente a dar el medio familiar al niño que mejor facilite su integración y no a cubrir las necesidades personales de los solicitantes. Necesariamente, sin embargo, esta faceta de la relación que genera la adopción, debe ser tenida en cuenta, puesto que siempre está presente en mayor o menor medida, con más o menos premura.

Normalmente, en nuestro país, se han favorecido los criterios siguientes:

- ser pareja, para dar al niño la figura paterna y materna,
- contar con una base económica suficiente y un mínimo nivel cultural para cubrir las necesidades básicas del menor,
- tener una diferencia de edad normalizada con respecto al menor, no debiendo ser superior a los 40 años,
- aceptar el desconocimiento de la herencia biológica del menor así como las peculiaridades de su estado de salud,
- no tener hijos propios, no poderlos tener y haber asumido y elaborado esta imposibilidad.

También mejorará el marco educativo del niño el hecho de poder contar con un hermano con el que haya una diferencia de edad entre dos y cinco años. Por esta razón, se potencian las segundas adopciones en una misma pareja, pero no las terceras dada la falta de niños disponibles para adoptar.

Los servicios de adopciones suelen contar con equipos interdisciplinarios y pueden ser constituidos por trabajadores sociales y psicólogos, al menos aunque precisan del soporte de médi-

cos, abogados, pedagogos educadores y psiquiatras así como del soporte administrativo.

Estos equipos deben trabajar conectados con la red de servicios para la mujer, para la infancia y la familia y de servicios residenciales. Sin esta coordinación no podría establecerse la necesaria vinculación con los lugares de procedencia de los niños ni se podría garantizar el trabajo con las familias de origen que se va reconociendo cada vez más como imprescindible.

También debe mantenerse coordinación entre los servicios de adopciones y los de acogimiento familiar temporal para posibles derivaciones tanto de solicitantes como de menores cuando unos y otros no se juzguen apropiados para uno de los servicios, pero sí candidatos a ser ayudados por el otro.

En algunos países se contempla la posibilidad legal de las "adopciones abiertas" o filiaciones en toda su plenitud permeables sin embargo, a la familia de origen del menor adoptado. Esto comporta un gran respeto a su historia anterior y a su primera vivencia familiar, a la vez que una visión de ayuda a la madre o los padres que no han podido ocuparse del hijo que tuvieron, pero contra el que tampoco han desarrollado ningún tipo de animación, aversión, rechazo, agresión o abandono. Este tipo de adopciones está especialmente indicado para adopciones de niños mayores, de adolescentes o para padres imposibilitados a causa de alguna enfermedad o problemática social grave.

Salvo en estos casos, se puede decir que la adopción es, de todos los recursos descritos, el más sustitutivo de la familia del niño.

Desde el convencimiento de que la sustitución total es imposible y de que se dará en menor grado cuanta más edad tenga el chico, es recomendable que todas las familias adoptantes reciban una formación específica para permitir a los niños conservar su historia particular, anterior a la que van a vivir en común desde su acoplamiento, dar espacios para que el menor pueda expresar los sentimientos de esta vida que le es propia e incluso permitir la distancia suficiente para que no los exprese.

Este es un tema sobre el que todas las familias adoptantes deberán disponerse a seguir el ritmo que les marque el niño, incorporándolo de la misma forma que van a hacer con sus gustos

en las comidas, con sus juegos, su sueño y todas las demás facetas que aporta el hijo que adoptan a su hogar.

Los trabajadores de los servicios de bienestar social que, en el transcurso de la atención a una familia, pueden decidir iniciar el proceso de adopción de los hijos de ésta por parte de otra familia, deberían disponer de elementos de análisis que les permitan medir la posibilidad o no de la separación del niño de su medio natural, el daño sufrido en éste, la permeabilidad de que dispone para adaptarse a otro medio familiar, el momento en que se encuentra su proceso de socialización...

Si no es posible contar con todos los factores de análisis necesarios es indispensable que al menos puedan disponer de un equipo de profesionales que les asesore y les ayude a tomar esta decisión, así como a afrontar luego la dificultad de seguir trabajando con la familia del niño que no pudo ocuparse de su educación quien, sin duda, resulta igualmente dañada por la separación que debe asumir.

A través de este artículo se ha intentado dar un ligero repaso a los recursos que de forma más o menor normalizada están al alcance de aquellos trabajadores de servicios de bienestar social que trabajan con los menores y sus familias.

Consciente de que sólo he podido comentar prácticamente su existencia, quiero apuntar, como temas sobre los que queda mucho que decir, la necesidad de regularizar coordinaciones entre las distintas redes de servicios para menores o, aún mejor, la creación de redes únicas para la atención a este sector poblacional. También habrá que volver sobre la necesaria conciencia de que el establecimiento de relaciones entre profesionales y familias es ya de por sí un recurso.

Por fin quiero insistir en el hecho de que el primer recurso para el desarrollo de los menores es la salud integral de la comunidad a la que pertenecen. Trabajando en su promoción podremos permitirnos el mantener a estos niños y jóvenes en sus medios naturales y reducir la necesidad de utilización de toda la variedad de recursos alternativos mencionados.



Fernand Leger. Composición a la estrella sobre fondo azul. 1937.

# ATENCIÓN A LA INFANCIA

Isabel Montraveta (\*)

## LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA DENTRO DE UN PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA INFANCIA EN ALTO RIESGO SOCIAL EN CATALUÑA

**La actuación preventiva en este ámbito exige una particular atención hacia las situaciones que comportan alto riesgo social.**

### INTRODUCCION

Todas las leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas contemplan como ámbito de actuación el de la atención y promoción de la infancia y adolescencia.

La actuación preventiva en este ámbito exige una particular atención hacia las situaciones que comportan alto riesgo social en el proceso de desarrollo y socialización de los mismos.

Las situaciones de alto riesgo pueden derivar del entorno social del menor, tanto familiar como comunitario, por lo que implican funciones tanto a nivel de los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) como a nivel de los Servicios Sociales Especializados (SSE), que van dirigidos a la atención de sectores específicos

de población, en nuestro caso, a los niños y adolescentes.

A fin de regular las actuaciones en este ámbito, la Generalidad de Cataluña dicta el Decreto 338/1986 de 18 de noviembre de regulación de la atención a la infancia y adolescencia en alto riesgo social y posteriormente por la Orden de 27 de octubre de 1987, establece el régimen jurídico de los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia en alto riesgo social.

Por otra parte, la reciente Ley 21/1987 de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, desjudicializa en gran parte la atención a los menores y encarga a la Entidad Pública que en el respectivo territorio tenga encomendada la protección de menores la atención de los niños en situación de desamparo, dando en conse-

cuencia un papel importante a los Servicios Sociales que son el sustrato en el cual la Entidad Pública basará sus medidas de actuación.

## JUSTIFICACION DEL PROGRAMA

Entre otros, existen tres argumentos de gran peso específico, que es necesario destacar porque, no sólo justifican este programa, sino que lo convierten en una actuación de implantación urgente. Estos argumentos son:

— Son muchas y muy graves las necesidades sociales de niños y adolescentes que tienen su origen en deficiencias sociales socio-familiares importantes. Por ello, continúan siendo muchos los niños en riesgo de vivir procesos de desarrollo y de socialización que contienen experiencias inadecuadas o incluso perturbadoras. Las consecuencias de estos hechos pueden ser muy diversas y, muy a menudo, además de los posibles efectos negativos sobre la personalidad del niño, acaban también teniendo consecuencias socialmente indeseables.

— Frente a esta realidad, a menudo, los siempre insuficientes recursos disponibles siguen sin ser optimizados debido a que actúan sobre aspectos parciales de las situaciones que requieren una intervención social. Los problemas sociales que afectan a los niños y adolescentes no pueden ser fragmentados ni descontextualizados de su medio, y por esta razón se hace imprescindible una coordinación de todas las instancias implicadas, de manera que se puedan abordar las necesidades sociales con visión globalizadora.

— Las necesidades sociales de los niños y adolescentes se detectan y es necesario que se satisfagan en los espacios de vida cotidiana donde participan la mayor parte de los niños de cada comunidad, es decir, de una forma normalizada. Ligado al desarrollo de las redes sectorizadas de Servicios Sociales de Atención Primaria, son las Corporaciones Locales que han de hacer posible esta tarea, adoptando las medidas adecuadas para informar, orientar y asesorar al menor y a su familia. La experiencia que se desprende de aquellas que ya han organi-

zando estos servicios, es que es necesario un apoyo técnico y económico importante para poder realizar programas municipales o supramunicipales en este ámbito.

Este programa queda pues, justificado por la urgencia de satisfacer las necesidades sociales de los niños y adolescentes actualmente desatendidas y generadoras de riesgo social, por la necesidad de potenciar coordinaciones en todos los niveles de la actuación social y por la importancia de dar apoyo desde la Generalidad de Cataluña a las Corporaciones Locales en el despliegue de servicios necesarios para estas tareas.

## OBJETIVOS GENERALES DEL PROGRAMA

Los objetivos generales de programa son:

1. Prevenir los déficits sociales de los menores que se encuentren en entornos socio-familiares y comunitarios que puedan incidir negativamente sobre su personalidad.
2. Paliar los déficits sociales de los menores que se encuentren en estas situaciones.
3. Promover su bienestar para conseguir su pleno desarrollo personal.

La población destinataria son los menores de 18 años.

## DELIMITACION OPERATIVA DEL CONCEPTO "ALTO RIESGO"

Tanto la noción de "alto riesgo" como la definición que comporta el objetivo general primero ("menores que se encuentren en entornos socio-familiares y comunitarios que puedan incidir negativamente sobre su personalidad"), son bastante imprecisas y, por tanto, quedan excesivamente sometidas a interpretaciones subjetivas.

Sin pretender delimitar inflexiblemente el concepto, será necesario dar unas pautas operativas que permitan, en la práctica, identificar cuáles son y orientar sobre cómo se detectan las situaciones que comportan alto riesgo para los niños o adolescentes.

Se tiene que partir de que no existe ninguna medida directa y precisa del riesgo social. El riesgo sólo lo podemos detectar "por aproximaciones", utilizando una metodología en base a indicadores. También hay que tener presente que el riesgo no se puede medir con indicadores aislados, sino contextualizados, y que la acumulación de factores de riesgo no es simplemente aditiva sino progresiva. Finalmente hay que considerar que la determinación de que una situación social ha llegado a ser de "alto riesgo" es una decisión que implica un procedimiento metodológico riguroso.

Entenderemos como datos indicativos de posible riesgo social, los siguientes:

### **1. Situaciones personales del menor:**

- 1.1. Menores que han estado maltratados física o psíquicamente.
- 1.2. Menores que han sido abandonados por ambos progenitores.
- 1.3. Menores que presentan problemáticas emocionales o caracteriales importantes.
- 1.4. Menores con bloqueos de aprendizaje importantes, no derivados de sus limitaciones intelectuales congénitas o traumáticas.
- 1.5. Menores con problemas de desnutrición o falta de higiene importantes.
- 1.6. Menores habituados al consumo de sustancias que generan drogodependencias.
- 1.7. Menores que han realizado actos delictivos de cierta importancia.
- 1.8. Menores que han perdido a su madre antes de cumplir los cinco años.

### **2. Situaciones familiares:**

- 2.1. Familias que ya tienen algún hijo institucionalizado en algún equipamiento residencial a través de los Servicios Sociales.
- 2.2. Familias con algún progenitor que presenta alguna enfermedad mental grave.
- 2.3. Familias con algún progenitor que presenta alguna drogodependencia. Existe riesgo especialmente destacable para los hijos de padres alcohólicos.
- 2.4. Familias con algún progenitor en la cárcel.
- 2.5. Familias formadas por un solo adulto cuando además existen dificultades económicas importantes, o bien se dan dificultades por el tipo de trabajo de este progenitor.

- 2.6. Familias numerosas cuando también existen dificultades económicas importantes.
- 2.7. Familias formadas exclusivamente por adultos de edad avanzada, cuando también existen dificultades económicas importantes.
- 2.8. Familias con acumulación de diferentes dificultades personales de diferentes miembros.
- 2.9. Familias formadas por adultos que tienen conflictos internos violentos. Existe riesgo especialmente destacable cuando alguno de los responsables no tiene ningún parentesco natural con el menor.
- 2.10. Familias bajo responsabilidad de adultos especialmente incapacitados para mantener una relación educativa adecuada por la edad y circunstancias del menor.
- 2.11. Familias residentes en viviendas insalubres o altamente deficientes.
- 2.12. Familias con algún hijo con expediente abierto en el Tribunal Tutelar de Menores.
- 2.13. Familias prematuras.

### **3. Situaciones del medio social**

- 3.1. Entorno social que ofrece abundancia de imágenes identificatorias no deseables.
- 3.2. Falta de servicios para el tiempo libre de los niños y adolescentes.
- 3.3. Presencia de grupos de adolescentes incontrolados por la calle en horas lectivas; o fuera de estas horas, si son grupos dedicados habitualmente a actividades marginales.
- 3.4. Medio sin servicios escolares suficientes, o cuando éstos son muy deficitarios, incluida la falta de facilidades para los adolescentes de realizar estudios de Formación Profesional.
- 3.5. Entorno social predispuesto a rechazar al menor por sus características (prejuicios étnicos, intolerancia, actitudes agresivas o represivas, etc.).
- 3.6. Alto índice de delincuencia o de victimización.

Todos estos datos orientativos es necesario detallarlos con más precisión y operacionalizarlos, de manera que se puedan utilizar como indicadores.

### **PROYECTOS QUE INCLUYE ESTE PROGRAMA**

1. Proyecto "**La Atención Primaria al servicio de los niños**":

Objetivos específicos: Facilitar que los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) puedan realizar las tareas de:

1. Información, orientación y asesoramiento del menor y de su familia.
2. Detección y prevención de situaciones de alto riesgo social.
3. Animación, promoción y desarrollo comunitario.

## 2. Proyecto "La puesta en marcha de los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA)":

Objetivo específico: Poner en marcha los EAIA.

## 3. Proyecto "Tots són infants nostres" (Todos son niños nuestros):

Objetivos específicos: Despertar la sensibilidad de los ciudadanos hacia las problemáticas existentes y animar a su comprensión y colaboración cívica para facilitar que se puedan paliar y superar, sin someter a los menores a situaciones marginadoras.

## LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS: EQUIPOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA (EAIA)

### 1. Funciones generales de los EAIA

Los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA), se organizarán de manera que puedan desarrollarse en cuatro vertientes funcionales:

- Atención individualizada (ver punto 5)
- Apoyo a los programas comunitarios (ver punto 6)
- Colaboración institucional (ver punto 7)
- Apoyo a profesionales (ver punto 8)

Al realizar estas funciones los EAIA pondrán especial atención en garantizar las medidas diferenciales, teniendo en cuenta las problemáticas existentes en cada sector territorial:

- Antes de la escolaridad obligatoria.
- Durante la escolaridad obligatoria.
- Una vez terminada la escolaridad obligatoria.

### 2. Dependencia de los EAIA

Los EAIA se crearán y desarrollarán a partir

de una actuación conjunta y coordinada de la Comunidad Autónoma y la Corporación Local correspondiente, según el alcance territorial de cada uno, y siguiendo en todo caso y momento las directrices marcadas por la Comunidad Autónoma.

La dependencia orgánica de cada EAIA será siempre de una Corporación Local (Ayuntamiento, Mancomunidad, Diputación u otros órganos territoriales).

Se configurará un Equipo Técnico Central por parte de la Comunidad Autónoma como órgano de apoyo y asesoramiento a todos los EAIA.

La Comunidad Autónoma aportará una financiación mínima del 100% del personal del equipo, siguiendo el orden de prioridades y los procedimientos que a estos efectos se determinarán.

La financiación por parte de la Comunidad Autónoma se comprometerá en el marco de un convenio firmado por las dos partes, en el que se especificarán las condiciones de funcionamiento de los EAIA. Este convenio tendrá un articulado estandarizado, de manera que todos los EAIA se creen partiendo de condiciones equiparables.

Los convenios determinarán que la dirección técnica de los EAIA la ostentará el Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Comunidad Autónoma.

### 3. Sectorización de los EAIA:

La sectorización de la red de EAIA en Cataluña se configurará de la siguiente forma:

- a) 7 EAIA supracomarcales.
- b) 12 EAIA municipales: que comprende los municipios de más de 140.000 habitantes así como Tarragona, Gerona, Lérida y Barcelona (que tiene 4 EAIA).

Esta sectorización podrá ser modificada en un futuro de acuerdo con la futura ley de Ordenación Territorial de Cataluña.

### 4. Configuración de los EAIA:

Los EAIA actuarán, en todo caso, como equipo con un enfoque interdisciplinario de su trabajo.

La composición de cada EAIA será como mínimo de tres profesionales:

- 1 Psicólogo Social
- 1 Pedagogo Terapeuta
- 1 Asistente Social

En los lugares con especial conflictividad, estos equipos podrán contar también con un Psicólogo Clínico especializado en infancia y adolescencia, y tendrán que disponer de un mínimo apoyo administrativo.

Los profesionales de los EAIA deberán, en todo caso, estar familiarizados con los métodos propios del trabajo social y ser conocedores de los problemas sociales de niños y adolescentes.

### **5. Las funciones de atención individualizada**

Se entenderá por atención individualizada de casos, todas aquellas actuaciones que realicen los EAIA, o bien particularmente sobre niños y adolescentes, o bien globalmente sobre las familias o núcleos de convivencia de los mismos, para prevenir o atender posibles situaciones de alto riesgo social para niños o adolescentes hasta los 18 años.

Sus funciones genéricas:

- Ser lugar de información, orientación y asesoramiento en relación a los problemas sociales de los niños y adolescentes en alto riesgo social.
- Dar orientación, colaborar en la evaluación y elaborar programas de tratamiento de cada caso, a partir de demandas de los Servicios Sociales de Atención Primaria.
- Colaborar en el desarrollo de los tratamientos y medidas asistenciales determinados.
- Seguir y controlar los tratamientos y medidas asistenciales, ya sean prestados con medios propios o ajenos.

### **6. Las funciones de apoyo comunitario de los EAIA**

— Colaborar en la información y orientación de los ciudadanos respecto a las problemáticas que comportan alto riesgo para los niños y adolescentes.

— Diseñar y proponer programas de actuación comunitaria que contribuyan a la prevención y detección precoz de los problemas generadores de alto riesgo para los niños y ado-

lescentes, en colaboración con el correspondiente SSAP.

— Colaborar con el SSAP en el despliegue de las actuaciones comunitarias que tengan por objetivo la promoción del bienestar de la población infantil de su sector territorial.

### **7. Las funciones de colaboración institucional de los EAIA**

— Colaborar con el SSAP de su ámbito territorial en las tareas de detección, prevención, información, valoración, tratamiento e integración de los niños y adolescentes.

— Colaborar con los servicios que atienden al menor que se encuentra bajo medida judicial.

— Dar apoyo a las instituciones públicas y privadas de su ámbito territorial en las tareas que realice cada una en relación a niños y adolescentes con dificultades sociales.

### **8. Las funciones de apoyo de los EAIA profesionales**

— Dar apoyo prioritario a los profesionales de los SSAP en todas las vertientes de su actuación relacionada con las problemáticas sociales de niños y adolescentes.

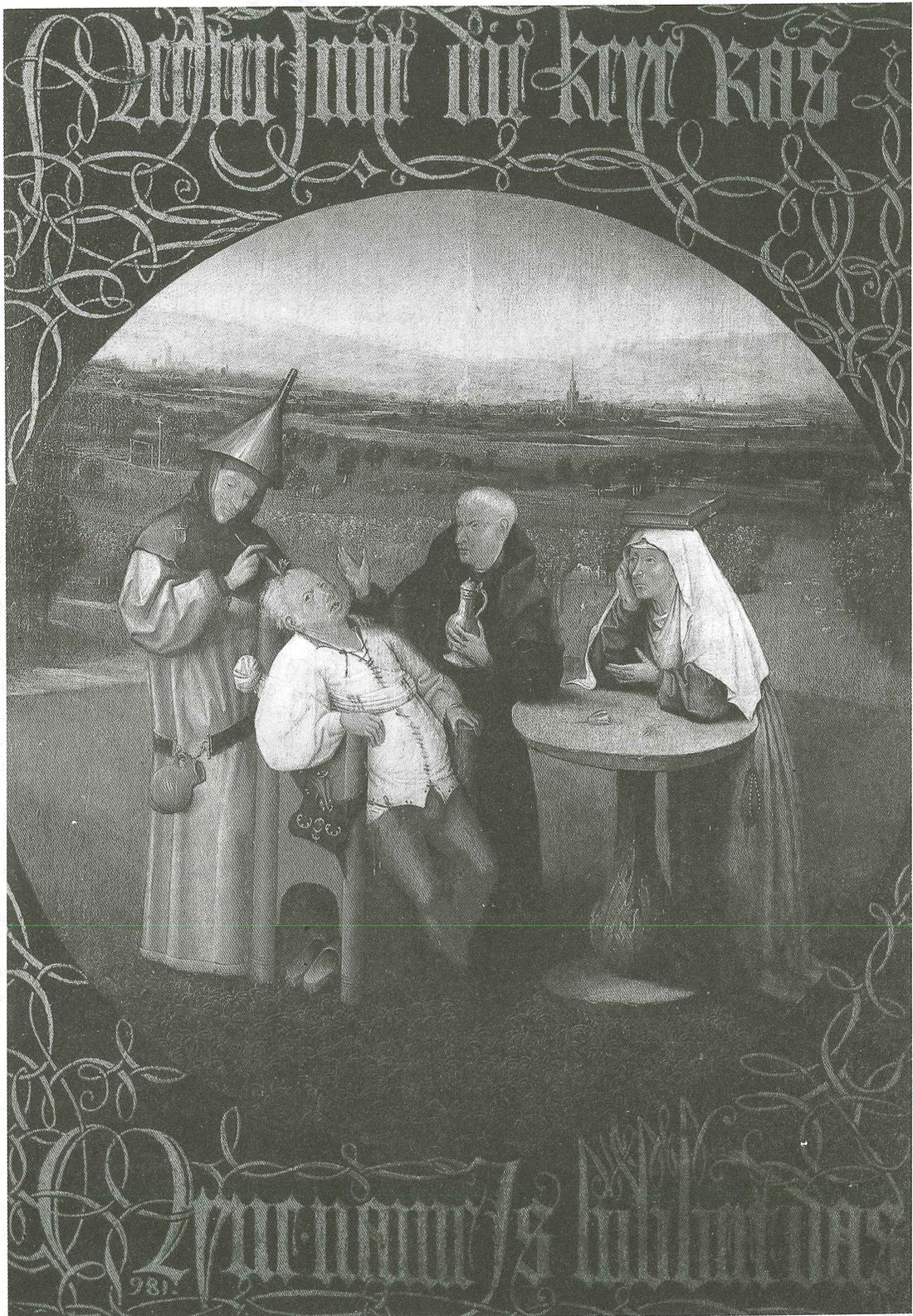
— Favorecer la coordinación territorial de los técnicos de los diferentes Servicios de Bienestar Social que tengan relación con la prevención, la detección precoz y la atención de los problemas sociales de la ineficacia y la adolescencia.

— Promover actividades de información y formación dirigidas a los profesionales que trabajen en este ámbito.

— Colaborar en las actuaciones que faciliten la homogeneización de metodologías y recogida de datos utilizados por los profesionales, proporcionando, si fuera el caso, material que lo facilite, para poder conseguir intercambios de datos contrastables entre sí y elaboración de estadísticas de utilidad para la información y la planificación en su territorio.

---

(\*) Asistente Social y abogado.  
Jefe del Servicio de Infancia del Instituto de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS) de la Generalitat de Cataluña.



El Bosco. La extracción de la piedra de la locura.

# EXPERIENCIA CON MENORES

Milagros Hernández y  
Concepción Martínez (\*)

## EL NIÑO MALTRATADO. INTERVENCIÓN DESDE UN CENTRO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

**Se conceptúa el Centro como especializado en las situaciones de alto riesgo en el menor, entre las que se encuentran los Malos Tratos a la Infancia.**

El Centro de Atención a la Infancia es un servicio social especializado dependiente del Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Este Centro se creó en 1984 como instrumento del Plan de Marginación Infantil, cuyo objeto de actuación era preferentemente la atención a situaciones relacionadas con la Mendicidad Infantil. Estas actuaciones fueron ampliándose en la medida en que aumentó la capacidad del Centro en cuanto al número y diversidad de los profesionales, al conocimiento de la efectividad del trabajo, así como a otras situaciones de desprotección en el menor.

En 1987, dada la diversidad de las actuaciones se conceptúa el Centro como especializado en las situaciones de alto riesgo en el menor, entre las que se encuentran los Malos Tratos a la Infancia.

Dada la complejidad de estas situaciones intervienen otras Instituciones que velan por el bie-

nestar del menor, entre ellas: la escuela, hospitales, Centros de Promoción de la Salud, etc., y conscientes de la necesidad de coordinación se creó una Comisión de Malos Tratos a nivel nacional cuyo objetivo es precisamente la recogida única de estas situaciones, la coordinación institucional y la investigación de esta problemática.

Cuando pensamos en la realización de este estudio éramos conscientes de las dificultades ya expuestas. Aun así, pretendemos aproximarnos al máximo al perfil de los padres maltratantes y los efectos que tiene en los menores desde la experiencia recogida en este Centro.

### I. ESTUDIO DEL NIÑO MALTRATADO

Para la realización del siguiente estudio se ha extraído una muestra de 31 familias con un total de 79 niños que han recibido malos tratos por parte de los padres y que han sido objeto de in-

tervención en el Centro. La recepción de estos casos se ha realizado en el período de tiempo comprendido entre septiembre 87 - marzo 88. La recogida de datos se ha efectuado en base a la información registrada en la historia social que figura en cada expediente familiar.

La información se ha estructurado en dos grandes bloques que hacen referencia a los padres maltratantes y a los menores.

### 1. Comentarios a los resultados del estudio

Los items elegidos objeto del presente estudio se han extraído como ya se ha comentado, en base al informe social y documentos anejos del expediente familiar (hojas de seguimiento, informe psicológico u otros informes que nos remiten otras instituciones).

Los datos más completos son los referidos a los padres, dadas las características de este Centro y las técnicas de trabajo utilizadas: entrevistas con la familia, observación domiciliar y del hábitat, así como la documentación presentada por los padres.

La observación que se realiza en los menores por parte de los profesionales de este Centro no permite que sea sistematizada, dada la urgencia de la intervención en la mayor parte de los casos.

Otro comentario a resaltar es la procedencia de la población que llega a este Centro: Albergues, Policía Municipal, Hospitales, Servicios Sociales Municipales y de la Comunidad de Madrid, lo cual nos indica que las situaciones familiares llegan bastante deterioradas, con pocas posibilidades de recuperación o con un grado de cronicidad tal que una familia puede presentar diferentes problemáticas muy interrelacionadas: mendicidad-alcoholismo-trastornos psíquicos. Es el tercer tipo de familias donde la intervención por parte de este Centro está orientada a proteger al menor, buscando alternativas familiares que permitan favorecer el desarrollo integral del menor.

Es el punto de mira de este Centro proteger al menor por encima de las situaciones familiares en que se vean afectadas.

### 2. Perfil de los padres maltratantes

De los datos obtenidos en el presente estudio se destacan las siguientes características:

- son padres jóvenes que tuvieron su primer hijo entre los 14 y 20 años.
- son familias con más de 5 miembros o monoparentales.
- cuyas relaciones de pareja son conflictivas o no existen dichas relaciones por no tener pareja.
- las relaciones con la familia extensa son nulas.
- cuyas relaciones con la comunidad son de un total aislamiento debido a su inestabilidad de hábitat.
- son prácticamente analfabetos o tienen algún estudio primario realizado.
- cuyo nivel económico es insuficiente, dedicándose a trabajos esporádicos o marginales.
- viven en pensiones o albergues
- por lo cual padecen una gran inestabilidad geográfica.
- los problemas más frecuentes de estos padres están interrelacionados, destacando: mendicidad-alcoholismo-trastornos psíquicos y prostitución.

### Características de los padres

**Cuadro 1**

#### Edad de los padres

14-20	21-25	26-en adelante
48,4%	19,4%	32,2%

#### Composición familiar

Monoparental	4 Miembros	+ 5 Miembros
33%	32,2%	34,8%

**Relaciones de la pareja**

Positivas	Conflictivas	Malos tratos	Sin pareja
3,2%	38,7%	25,8%	32,8%

**Relaciones con la familia extensa**

Existen relaciones 38,7%	Relaciones nulas 61,3%
-----------------------------	---------------------------

**Relaciones con la comunidad**

Aislamiento	Rel.conflic.	Rel.normal.	Participac.
77,4%	6,4%	16,2%	0%

**Nivel Educativo**

Analfabeto	Est. Prim.	E.G.B.	Otros
51,6%	25,8%	9,6%	13%

**Nivel económico**

Suficiente	Insuficiente	Paro
12,9%	64,5%	22,6%

**Problemas más frecuentes de los padres**

Mendicidad . . . . .	19,5%
Toxicomanías . . . . .	9,6%
Alcoholismo . . . . .	19,2%
Prostitución . . . . .	15,3%
Delincuencia . . . . .	11,5%
Trastornos psíquicos . . . . .	17,3%
Deficiencia mental . . . . .	7,6%

**Nivel Social**

Hábitat-vivienda %	Movilidad geográfica	
Vivienda normal . 12,9	Estabilidad	Inestabilidad
Infravivienda . . . 12,9		
Pensión . . . . . 41,9		
Chabola . . . . . 3,2		
s/Alojamiento . . . 29,1	6,5%	93,5%

**3. Perfil del niño maltratado**

Del cuadro n.º 3 se extrae el siguiente perfil de los niños maltratados recepcionados en este Centro:

- su edad media está comprendida entre 2 y 5 años, aunque también es frecuente el maltrato en su primer año de vida.
- los efectos más frecuentes están referidos:
  - en su salud, se observa una gran desnutrición unido a problemas emocionales.
  - en su educación, resalta la no escolarización, aunque también es debido a que estos menores no están todavía en la edad escolar y los escolarizados presentan un gran absentismo.
  - en su comportamiento, se observa que la mayor parte tienen problemas de conducta.
- la tipología de agresión más frecuente es el abandono leve de estos menores por parte de sus padres en sus cuidados básicos: higiene, alimentación adecuada, pautas educativas, escolarización, llegando incluso a una explotación laboral, se les utiliza en la mendicidad o en trabajos marginales, obligándoles con agresiones o coacción a aportaciones económicas para el mantenimiento familiar.

Estas situaciones pueden degenerar en un abandono severo, que es conceptualizado por parte de este Centro como abandono físico del menor en la calle o en el domicilio familiar.

**Edad de los menores**

0-1 año	2-5 años	6-9 años	10-13 años	14 adel.
11	22	20	16	10

**Efectos en los menores**

Aspectos de salud

Problemas perinatales . . . . .	10,4%
Desnutrición . . . . .	25%
Raquitismo . . . . .	6,2%
Enfermedades crónicas . . . . .	8,3%
Enfermedades psicomotrices . . . . .	10,4%
Privación emocional . . . . .	22,9%
Enfermedades psíquicas . . . . .	14,8%

Aspectos educativos

No escolarización . . . . .	50%
Absentismo escolar . . . . .	28,3%
Desadaptación escolar . . . . .	16,7%
Escolarización normal . . . . .	5%

Aspectos de comportamiento

Problemas de conducta . . . . .	80,5%
Conducta antisocial . . . . .	12,5%
Conducta normal . . . . .	7%

Tipologías de agresiones

Violencia física . . . . .	12,5%
Violencia psíquica . . . . .	16,6%
Abandono severo . . . . .	14,5%
Abandono leve . . . . .	41,6%
Explotación sexual . . . . .	2,8%
Explotación laboral . . . . .	12%

II. INTERVENCION SOCIAL DESDE EL CENTRO DE ATENCION A LA INFANCIA

**A) Criterios generales del trabajo familiar**

Los profesionales que trabajamos en el Centro partimos de varios criterios de actuación que podemos resumir en cuatro:

1. La conveniencia de un **tratamiento integral a la familia**, desde un equipo interdisciplinar, analizando los aspectos psico-sociales, educativos sanitarios y culturales que caracterizan a los padres y a los menores.

2. Somos conscientes de que nuestra actuación especializada requiere fijar claramente los **objetivos** reales y el tiempo de intervención adecuado.

3. Tendemos a compatibilizar dos aspectos básicos de la intervención:

- el tratamiento familiar
- la protección a los menores

priorizando este último en situaciones de grave riesgo para los menores, aunque ello nos imposibilite un tratamiento desde el Centro al conjunto familiar.

4. Las diferentes intervenciones individuales en la **patología familiar** están limitadas por la **patología social** (sociedad de consumo, diferencias económicas, culturales, agresividad y competitividad social, etc.) sobre la que habría que intervenir con planes globales de prevención social.

**B) Diferentes fases del proceso de atención en el Centro y algunos datos de Metodología Social**

De forma esquemática las 3 fases en el proceso de atención son:

- 1.ª Fase: DETECCION DEL PROBLEMA
  - Demanda
  - Procedencia de la demanda.
- 2.ª Fase: ESTUDIO Y TRATAMIENTO
  - Historia socio-familiar
  - Diagnóstico
  - Proyecto de intervención

- Seguimiento del caso
- Cierre

3.ª Fase: INVESTIGACION PERMANENTE

- Análisis de datos
- Implementación metodológica

**1.ª Fase:  
DETECCION DEL PROBLEMA**

a) Las familias que vienen al Centro son derivadas a un Servicio para protección al menor manifestando **sus demandas** en las primeras entrevistas de forma diversa. Plantean fundamentalmente aquellas del tipo: "quiero internar a mi hijo"; "necesito una vivienda"; "tengo que trabajar y no sé qué hacer con mi hijo"; "me mandan para ver que hago con mis hijos"; etc., correspondiendo todas ellas a un análisis incompleto de su propio problema, pero siendo casi siempre dificultades relacionadas con la convivencia familiar.

Es la entrevista de recepción y la recogida de datos la que facilita y completa la demanda. Se constata después una mejor expresión de esa demanda que manifiesta:

- situaciones extremas de pobreza en la familia.
- existencia de otros factores de riesgo en los padres o en los menores.
- clara desprotección de los menores.

Otras veces es el informe técnico del profesional que lo deriva lo que refleja las características y problemas familiares.

b) Las familias o menores llegan al Centro enviadas por:

- Servicios Sociales de los distritos municipales.
- Comisarías, Policía Municipal...
- Servicios Sanitarios: Hospitales, Centros de Promoción de la Salud.
- Centros Educativos: Colegios, Guarderías.
- Instituciones de Acogida: Albergues, comedores.
- Otros: Voluntariado Social, vecinos, parroquias...

**2.ª Fase:  
ESTUDIO Y TRATAMIENTO**

**a. Confección de la Historia socio-familiar:**

a-1 **Recogida de datos:** a través de las técnicas de observación y entrevistas se recogen los primeros datos acerca de los problemas y características de los padres por un lado y de los menores por otro.

Los datos por los que nos interesamos son los apartados como items en el estudio de la muestra de la 1.ª parte.

Datos a recoger de los padres:

- edad
- relación de pareja
- nivel social, educativo, cultural, económico
- relaciones con la comunidad
- relaciones familiares
- etc.

Datos a recoger de los menores:

- aspectos de comportamiento
- aspectos de salud y crecimiento
- aspectos educativos
- aspectos emocionales
- aspectos de relación social

a-2 Para la elaboración de la historia familiar se reflejan además **datos en relación al problema patológico** que se reflejan en los padres (alcoholismo, trastorno psíquico, mendicidad, toxicomanía, etc.) y en los menores (desnutrición, enfermedades, problemas psíquicos, problemas de escolarización y de comportamiento). Registrando también la tipología de maltrato en el menor según la clasificación acordada (violencia física, psíquica, abandono severo o leve, explotación sexual, laboral).

a-3 Posteriormente la realización del **genograma** (gráfico de las relaciones familiares) y el **ecomapa** (gráfico de las relaciones con la comunidad) completan los datos necesarios para poder conocer mejor la situación y realizar un diagnóstico más acertado.

**b. Diagnóstico familiar**

El diagnóstico indicando las características relevantes de la problemática familiar y la valoración del profesional es la base para la propuesta de intervención social.

c. A la intervención familiar desde el Centro de Atención a la Infancia la denominamos realización del **proyecto de intervención**. Este proyecto se basa en:

- analizar junto con los padres y/o familia el conjunto de los problemas detectados
- motivarles para la aceptación de una intervención profesional (Asistente Social, Psicólogo, Educador Familiar)

- acordar conjuntamente las actividades, prestaciones y servicios adecuados que se les va a ofrecer

- elaborar de forma consensuada los objetivos de la relación familia-profesional-Centro, así como los objetivos que nos proponemos (cambios de conducta, mejora de la situación, protección del menor, terapia familiar, etc.) en la intervención

- el proyecto viene limitado a aquella actuación que sea acordada con la familia

- el **replanteamiento** de los acuerdos en estas familias **es muy constante**, ya que la experiencia con otros servicios sociales se mueven en otra relación profesional-cliente.

La ruptura de acuerdos, engaños u olvidos son inicio del nuevo ritmo del proyecto y de los objetivos adecuados. Utilizando el replanteamiento como método pedagógico para mejorar las relaciones y ser más exigentes en el cumplimiento de objetivos.

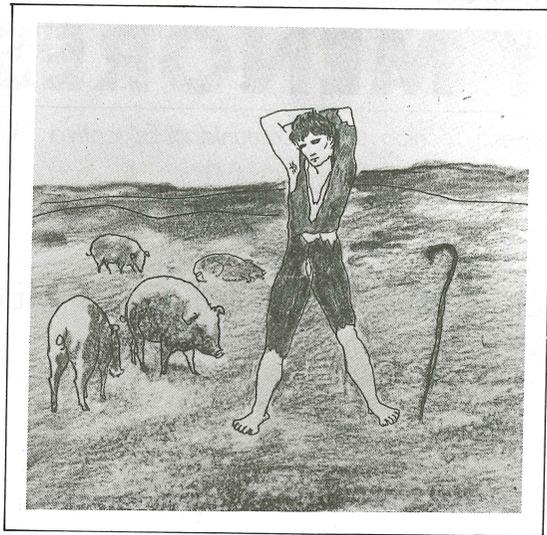
Cuando el proyecto acordado no es respetado, la intervención familiar se basa en la toma de medidas más adecuadas para la protección de los menores.

### d. El seguimiento

El profesional responsable del seguimiento es el Asistente Social. El seguimiento se puede realizar:

- a través del seguimiento de menores en Centros u Hogares en régimen de internado
- a través de informaciones periódicas de guarderías, colegios, pensiones, etc.
- por medio de otras intervenciones profesionales: psicólogo, educador familiar, abogado, etc.

En los casos en los que intervienen Educadores Familiares o Psicólogos su aportación es fundamental e importantísima para el seguimiento.



— si durante el tratamiento se conocen intervenciones de otros profesionales en relación al problema familiar se buscará la mejor forma de continuar.

En este aspecto la coordinación se da casi siempre, siendo a veces necesario acordar la intervención desde un solo Servicio, Centro o Institución.

### e. Cierre del caso

La atención familiar finalizará si:

- se ha derivado a otro departamento de Servicios Sociales, garantizando el seguimiento
- se han cubierto los objetivos propuestos

## 3ª Fase: INVESTIGACION PERMANENTE

El equipo interdisciplinar del Centro viene realizando un análisis de los datos de demanda, del estudio de trabajo psico-social en los casos, de la evaluación de los objetivos... de forma periódica a través de reuniones metodológicas.

De este trabajo en equipo resulta el cambio e implementación necesaria de la metodología del trabajo familiar.

(\*) Asistentes Sociales del Centro de Atención a la Infancia del Ayuntamiento de Madrid (zona Chamberí).

# TRABAJO SOCIAL Y MENORES

Equipo Técnico de la Comunidad Educativa "Virgen de los Reyes" (\*)

## EL TRABAJO SOCIAL CON MENORES: UN MODELO DE INTERVENCIÓN

### INTRODUCCION

**La implantación progresiva de los Servicios Sociales, ha venido a responder a un derecho que tienen los menores y sus familias, reconocidos constitucionalmente.**

La evolución de tratamiento a menores, ha pasado de un modelo benéfico-asistencial donde las prestaciones, eran un servicio graciable y mayoritariamente ofrecido por Instituciones privadas, que ofrecían como única solución a la problemática de los menores, el internamiento y por tanto la desvinculación de su ambiente socio-familiar, desde una visión paternalista y de control.

La implantación progresiva de los Servicios Sociales, ha venido a responder a un derecho que tienen los menores y sus familias, reconocidos constitucionalmente (Artículos 25, 39, 50 y 148 de la Constitución Española) a recibir prestaciones por parte de la Administración, que garanticen la igualdad y el bienestar.

Definiendo la intervención con un carácter de promoción, prevención, atención en el propio contexto, reinserción, globalidad, etc. Suponiendo estos criterios un planteamiento del trabajo con menores y familias,

que priorizan toda una red de atención primaria cuyo objetivo principal es mejorar las condiciones de vida del menor y sus familias en su propio contexto.

En casos de situaciones de alto riesgo para el menor, en los que deban ser separados de su ambiente familiar, deberán garantizarse unas prestaciones normalizadoras (Residencias, Pisos Hogares, etc.), o en su caso, nuevos escenarios familiares que faciliten el desarrollo integral del menor.

### TIPOLOGIAS DE MENORES Y FAMILIAS

Partimos del concepto de socialización de Guy Rcher, que lo define como: "El proceso por cuyo medio la persona humana, aprende a interiorizar en el transcurso de su vida, los elementos socioculturales de su medio ambiente, los integra a la estructura de su persona bajo la influencia de experiencias y de agentes sociales significativos y

se adapta así al entorno social en cuyo seno debe vivir".

En nuestra experiencia de trabajo, hemos constatado tres tipologías que forman parte de un continuo en el proceso de socialización de los menores. Estas tipologías, se constituyen como síntomas de los escenarios sociofamiliares por los que los menores circulan.

### Tipologías

- A. Proceso de socialización normalizado.
- B. Proceso de socialización fragilizado o de riesgo.
- C. Proceso de socialización marginal.

### Procesos

A. Proceso de socialización normalizado. Proceso de adquisición de competencias sociales, que permiten al sujeto su incorporación activa al medio social establecido.

B. Proceso de socialización fragilizado o de riesgo. Aquel proceso de socialización en el que el contexto sociofamiliar carente, estimula poco e inadecuadamente, incidiendo en la competencia social del menor haciéndola deficitaria y colocando a éste en situación de riesgo.

C. Proceso de socialización marginal. En este grupo, se encuentran aquellos menores socializados desde los estilos de vida marginales (delincuencia, toxicomanías, prostitución, etc.), suponiendo una situación de alto riesgo en su proceso de desarrollo integral y una conflictividad con las pautas establecidas socialmente.

Estos procesos de socialización, se concretan en los siguientes Indicadores, que tienen un carácter aproximativo.

### Indicadores

- A. Proceso de socialización normalizado.
  - 1. Núcleo familiar estable.
  - 2. Estimulación social adecuada en cantidad y calidad.
  - 3. Nivel socio-económico cultural básico.
  - 4. Condiciones de hábitat favorable.
  - 5. Proceso de escolarización normalizado.
  - 6. Aceptable articulación social al medio.
  - 7. Ubicación en un escenario comunitario estimulante.
  - 8. Disponibilidad y accesibilidad a los servicios de salud.
- B. Proceso de socialización fragilizado o de riesgo.

- 1. Núcleo familiar con disfunciones.
  - Madres solteras.
  - Separación matrimonial.
  - Ausencia de uno de los progenitores.
  - Conflictos de la pareja.
- 2. Inadecuada estimulación socio-afectiva.
- 3. Hábitat deficitario (hacinamiento e insalubridad).
- 4. Dificultad de acceso al mercado de trabajo.
  - Subempleo.
  - Paro.
  - Economía sumergida.
- 5. Bajo nivel cultural.
  - Alto índice de morbilidad.
  - Comprensión de la salud únicamente en situaciones de crisis.
- 6. Dificultad de acceso a una escolarización normalizada.
  - Absentismo escolar.
  - Fracaso escolar.
  - Abandono temprano del sistema escolar.
- 7. Difícil articulación social.
- 8. Generalmente aislamiento aun dentro de entornos sociales estimulantes.
- 9. Pluralidad de dinámicas comunitarias en su propio medio.
- C. Proceso de socialización marginal.
  - 1. Núcleos de intervención desestructurados.
  - 2. Estilos de vidas marginales.
  - 3. Bajo nivel cultural y/o analfabetismo.
  - 4. Hábitat precario.
  - 5. Alta frecuencia de intervención del sistema policial y jurídico (delincuencia, toxicomanías, prostitución, mendicidad, abandono de niños, etc.).
  - 6. Falta de escolarización y fracaso en la incorporación al sistema escolar.
  - 7. Medios de subsistencia mediatizados por su actividad marginal.
  - 8. Dinámica comunitaria conflictuada.

### CRITERIOS DE INTERVENCION

- Se parte de considerar la intervención con los menores desde una perspectiva global concentrada en su escenario socio-familiar natural.
- Estimular y apoyar los canales socio-afectivos por los que el niño circula a partir de un

dispositivo primario de servicios sociales que enriquezcan y apoyen el proceso de desarrollo del menor en su contexto socio-familiar.

- Animar los propios recursos potenciales y existentes en dicha comunidad que puedan generar calidad de vida para los menores.
- Coordinación de todas las variables de intervención primaria (educación, salud, medio ambiente, servicios sociales) como respuesta integral y global, a las necesidades de la población infantil.
- Ante situaciones familiares de riesgo, centrar la intervención social en la reversibilidad del proceso para evitar la separación del menor de su núcleo socio-familiar.
- La separación del menor de su medio socio-familiar se contemplará únicamente en dos supuestos; Ante situaciones de crisis de la familia descartados todos los recursos comunitarios y con un carácter transitorio y de apoyo a la superación de la crisis familiar, desarrollando equipamientos residenciales con carácter transitorio, normalizados y per-

sonalizados. Y en aquellos casos donde interdisciplinariamente se diagnostique la inexistencia de núcleos familiares o la irreversibilidad de la situación de crisis, pasando el menor a procesos de adopción previo acogimiento.

## ESPACIOS DE INTERVENCION

El trabajo social con menores, se concreta fundamentalmente en tres ámbitos de intervención interdependientes:

- Comunidad
- Familia
- Menores

Mediados por estrategias estimuladoras, compensadoras y rehabilitadoras, que están dentro de un continuo, pero que sirven de referencia a la hora de la intervención.

A continuación desarrollaremos los objetivos generales y los medios, a partir de los tres ámbitos y estrategias mencionados:

### A. Intervención estimuladora

#### Comunidad Objetivos

Estimular la dinámica comunitaria, de manera que favorezca el proceso de socialización normalizado a sus miembros.

#### Medios

- Fomentar la vida asociativa y de equipo.
- Organización del tiempo libre y ocio.
- Participación en las dinámicas institucionales (escuela, parroquia, clubs).

#### Recursos

- Asociaciones comunitarias.
- Talleres.
- A.P.A.

#### Familia

Potenciar los recursos propios de la familia como espacio de socialización.

- Escuela de padres.
- A.P.A.
- Asociaciones de vecinos.

**Menores**

Conseguir la participación activa de los menores en sus espacios comunitarios (escuelas, talleres, ludotecas, etc.)

**B. Intervención compensadora**

**Comunidad  
Objetivos**

Dotar a la comunidad de los recursos necesarios para garantizar una dinámica comunitaria normalizada. Movilizando a los sujetos para el logro de este objetivo.

**Medios**

- Diagnóstico de las necesidades comunitarias.
- Coordinación con Instituciones administrativas, en busca de soluciones demandadas o detectadas.
- Crear y potenciar la vida asociativa.
- Permeabilizar las Instituciones comunitarias para generar una dinámica de participación o interrelación entre los usuarios.

**Familia**

Apoyar y orientar a las dinámicas familiares fragilizadas.

- Orientación y asesoramiento.
- Intervención en familias con dificultad; ayudas económicas, educador de familia, ayudas a domicilio, centros de días, etc.

**Menores**

Compensar a los menores en los déficits afectivos y escolares.

- Centros de día.
- Talleres.
- Educación compensatoria.
- Asociaciones infanto-juveniles.
- Familias de acogidas.
- Residencias transitorias.
- Comedores infantiles.

**C. Intervención rehabilitadora y reinserción**

**Comunidad  
Objetivos**

Normalizar el procedimiento de deterioro de una comunidad y reconducirlo hacia una normalización.

**Medios**

- Diagnóstico del proceso sociopatológico de la comunidad.
- Aglutinar a los agentes activos de esa comunidad, para hacerlos partícipes de su propia recuperación.
- Dotar a la comunidad de la infraestructura necesaria.

**Familia**

Recomponer la dinámica familiar superando los procesos patológicos existentes en la misma.

- Orientación y terapia familiar.

**Menores**

Tratamiento de disfunciones socio-afectivas y escolares.

Ante procesos familiares irreversibles, búsqueda de nuevos escenarios familiares.

- Terapia individual y familiar.
- Adopción.
- Acogimientos pre-adoptivos.
- Comunidades infantiles.
- Comunidades terapéuticas.

Como conclusión, consideramos que, la administración a través de una política clara de Bienestar Social, debe dar respuesta al derecho social de los menores y familias, a una calidad de vida mediante una potenciación de la dinámica comunitaria y participativa, y la creación de la red de servicios necesarios.

— "La Asistencia a Menores"; **Revista de Acción Social**" n.º 5, enero-marzo 1982.

BIBLIOGRAFIA

— Quintana Cabanas, J.M. **Pedagogía Social**, Madrid, Dykinson, 1984.  
 — Rueda Palenzuela, J.M. "Praxis Psicosocial" **Revista de Trabajo Social** n.º 103, septiembre 1986.

(\*)Psicólogos:

- José A. Polonio Gallardo.
- César Ferrer García-Junco.

Pedagoga:

- María Dolores Lobato Domínguez.

Asistentes Sociales:

- Francisca Barrios Regordán.
- Esperanza Duque del Castillo.

## ASOCIACIONES DE AMBITO ESTATAL RELACIONADAS CON EL MENOR

### **Asociación Unicef ESPAÑA**

Sede central: Mauricio Legendre, 36  
28046 Madrid  
Teléf.: (91) 733 34 50

### **Asociación Hogares Nuevo Futuro**

Sede central: Bretón de los Herreros, 57 bajo  
28003 Madrid  
Teléf.: (91) 441 11 98

### **Asociación para la lucha por la integración del Niño Distinto (ALIND)**

P.º de las Delicias, 31-7.º izda.  
28045 Madrid  
Teléf.: (91) 227 67 04

### **Asociación de Mensajeros de la Paz**

Oficinas centrales: C/ de la Puebla, 6-3.º  
28004 Madrid  
Teléf.: (91) 232 75 90

### **Asociación Española para la protección de la Adopción (A.E.P.A.)**

Fernández de la Hoz, 35  
28003 Madrid  
(91) 448 96 96

### **MACI (Movimiento Ayuda a Cierta Infancia**

Fernán Núñez, 4  
28016 Madrid  
Teléf.: (91) 457 92 54

### **Asociación Aldeas Infantiles S.O.S.**

General Perón, 32-13.º C  
28020 Madrid  
Teléf.: (91) 455 34 28

### **Hogares Promesa**

Avda. de Moratalaz, 149-5.º B  
28030 Madrid  
Teléf.: (91) 437 04 91

### **Asociación Filium**

Príncipe de Vergara, 130. Portal 2-4.º B  
28002 Madrid  
Teléf.: (91) 411 61 94

## NORMAS PARA LA PRESENTACION DE COLABORACIONES A LA REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL

Los originales deberán estar mecanografiados a *doble espacio*, en papel de formato UNE A 4 escrito por una sola cara.

Se ruega la máxima claridad en la mención correcta de nombres, palabras, frases o instituciones, especialmente en idiomas extranjeros.

Las notas a pie de página y la bibliografía deberán figurar al final. Se ruega seguir las normas y recomendaciones vigentes para la redacción de las referencias bibliográficas, con el fin de conseguir la mayor uniformidad posible en la presentación de la bibliografía.

La extensión de los originales para la sección *artículos* no debe sobrepasar el límite de 30 páginas y para las de comentarios de libros el de 10.

Los artículos deberán ir acompañados de un resumen de extensión no superior a 200 palabras, así como del nombre, dirección y teléfono de contacto, del autor o autores.

# LA GUINDILLA

Cyrano

---

## ¿DE QUIEN ES EL NIÑO? EJEMPLO DE CASO INDIVIDUALIZADO DE TRABAJO SOCIAL CON MENORES

---

**Seríase allá las 12,30 horas y el fin de semana se barruntaba presto. Pero imprevisibles circunstancias vendrían a turbar su placentera calma; un "cliente" fuera de hora...**

**H**oy que la cosa va de menores, les voy a contar un caso que a cuento, viene, verídico como la vida misma, oiga; palabrita del Niño Jesús que en lo que a continuación les cuento, no se ha añadido aditivo imaginativo alguno no autorizado.

Pues verán, érase una vez un Asistente Social (aún no habíase convalidado título por el de Diplomado), de un Ayuntamiento cualquiera; terminaba feliz la jornada de un viernes —ya se sabe eso de "viernes, plan en ciernes..."—; seríase allá las 12,30 horas y el fin de semana se barruntaba presto. Pero imprevisibles circunstancias vendrían a turbar su placentera calma; un "cliente" fuera de hora...

A ver cómo se lo cuento sin liarles:

- Se trata de un mujer joven.
- acompañada de una niña de 3 ó 4 años, a la sazón hija suya.
- ambas habrían abandonado días atrás su domicilio habitual con sus padres/abuelos,

por cuanto aquélla se encontraba en avanzado estado de buena esperanza, oséase, de preñez no declarada.

- Pues bien, hete aquí agotados sus recursos —son transeúntes sin medios económicos—, aparecen síntomas más que alarmantes de que la preñez podría llegar a su fin.

Por cierto, en todo el proceso de embarazo, y por el interés de ocultación, ningún doctor había intervenido en absoluto.

La situación como ven, era de las que se dicen poliproblemáticas; el que esto narra aplica con celeridad vertiginosa la primera fase del Método Básico, a saber "Estudio de la Situación" y se dice:

"Aquí tengo: a) una transeúnte sin medios económicos; b) una menor que circunstancialmente y de manera urgente necesita atención por quedar en situación de desamparo; c) un nonato, pero que de un momento a otro podía adquirir la condición de recién nacido".

Y en aplicación del segundo momento del Método Básico, diagnosticó y prescribió:

"a) La transeúnte sin medios económicos y virtual parturienta, necesita con urgencia la aplicación de recurso sanitario en forma de Maternidad.

b) Previo a lo cual es necesario colocar adecuadamente a la menor en un establecimiento ad-hoc, verbigracia un Centro de Acogida temporal".

¿Correcto? Bueno, pues a eso de las 13,20 horas (obsérvese la celeridad a la que puede llegar-se en la aplicación del Método Básico con la práctica), el que esto narra y previo acuerdo con "su cliente", comienza la búsqueda y captación de recursos, con la urgencia de que a eso de las 2,30 ya no se pilla a nadie en su sitio. Y a eso de las 17 horas, ya tiene a la menor colocada en un Centro de Acogida de Menores de la Diputación Provincial y a la madre gestante en un Centro Hospitalario de la Seguridad Social, planta de maternidad.

Pero no se crean que fue fácil; veamos:

— La Diputación Provincial dice que, habida cuenta que ni madre ni hija son de su provincia, los gastos de estancia de la menor en el Centro de Acogida han de pagarlos los de la Comunidad Autónoma, a la sazón competente en el tema de menores o bien el Ayuntamiento, que debe disponer Servicios para transeúntes; aseveraciones que lógicamente, no comparten las Administraciones aludidas.

Queda pues el tema en que nadie se siente responsable de los gastos que conlleve la atención a la niña en el Centro.

— En cuanto a la madre, tras exhaustivo análisis en el Hospital, con monitores y tecnologías de lo más avanzado, el equipo médico diagnosticó que el acontecimiento del parto tardaría lo menos 10 ó 15 días, por lo que procedía llevarse a la afectada hasta esa fecha; "esto no es un Centro Social..." dijeron...

Lo cierto es que gracias a la mediación del Asistente Social de guardia —para eso estamos al fin y al cabo los colegas—, el Hospital consintió que la susodicha permaneciera allí hasta el lunes, atendiendo a las circunstancias sociales del caso (la inexistencia de Albergue adecuado, el fin de semana...). Pero el lunes un servidor sin dilación, se comprometía a buscar acomodo y llevársela; "sin falta...", aseveré. (Por cierto, saben que el parto se produjo esa misma tarde apenas 3 horas trascurridas desde la conversación que les narro...).

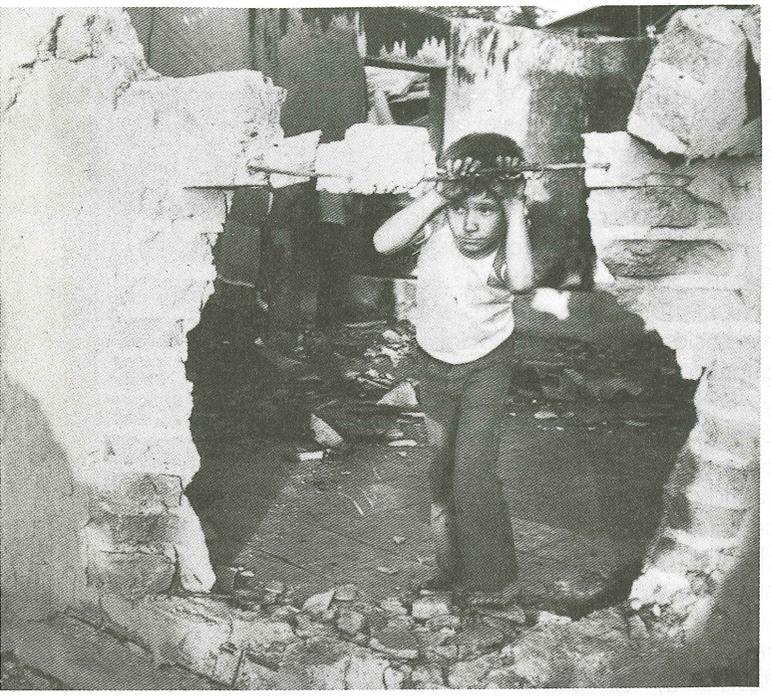
En resumen, que tampoco institución alguna se sentía responsable de aquella preñada transeúnte.

Hasta aquí lo que suele ser habitual: el tuya-mía. Pero...

De repente la transeúnte manifiesta su deseo de dejar en adopción el fruto de sus entrañas; y las cosas toman un giro de 180 grados: todos dicen tener que ocuparse del niño, a efectos de la adaptación. Veamos:

a) El Ayuntamiento, porque en su seno se recibió "el caso" y la transeúnte comunicó su decisión de dar en adopción, al Asistente Social del mismo (un servidor); además es el Ayuntamiento el que atiende lo relacionado con transeúntes. El Asistente Social del Ayuntamiento debía en con-

**En resumen, que tampoco institución alguna se sentía responsable de aquella preñada transeúnte.**



El Salvador. La Guerra continúa. 1985. Foto: James Nachtwey.

**La adopción es el único Servicio Social en el que la oferta supera la demanda, o sea, que hay más recursos —familias dispuestas a adoptar—, que necesidades —niños adoptables—.**

secuencia, decidir hacia qué institución canalizaba el caso a los efectos de procurar la adopción.

b) La Diputación Provincial, porque es la que se había ocupado de dar acogida en su Centro a la niña de 3 años, a través de su equipo técnico de acogida y Adopción infantil, sin duda el más competente a tales efectos, como todo el mundo debería saber en el lugar.

c) La Comunidad Autónoma, por ley competente en la materia; y a más, la transeunte no era de la provincia, pero sí de la Comunidad.

d) El Centro hospitalario del INSALUD, porque al fin y al cabo en sus instalaciones se iba a recibir al nuevo ser.

Lo cierto es que todo ello me hizo pensar y extraer lo que he bautizado con el nombre de "Principio de Cyrano", el cual se sustenta en dos tesis:

a) La adopción es el único Servicio Social en el que la oferta supera la demanda, o sea, que hay más recursos —familias dispuestas a adoptar—, que necesidades —niños adoptables—.

b) Ello se debe a que el hecho de "dar adopciones" es altamente gratificante para quien las da y el hecho de "recibir en adopción" es altamente gratificante para quien la recibe.

Pero volvamos al tema; y yo les pregunto, como si fuera un ensayo para presentarse a un ejercicio de convalidación del Título para la diplomatura, así en tipo test cual suele ser al uso:

1. Conociendo como suelen ser estas cosas y desde su perspicacia profesional, ¿cuál de las siguientes instituciones cree que gestionó en la realidad la adopción?

- El Ayuntamiento
- La Diputación Provincial
- La Comunidad Autónoma
- El Hospital del Insalud

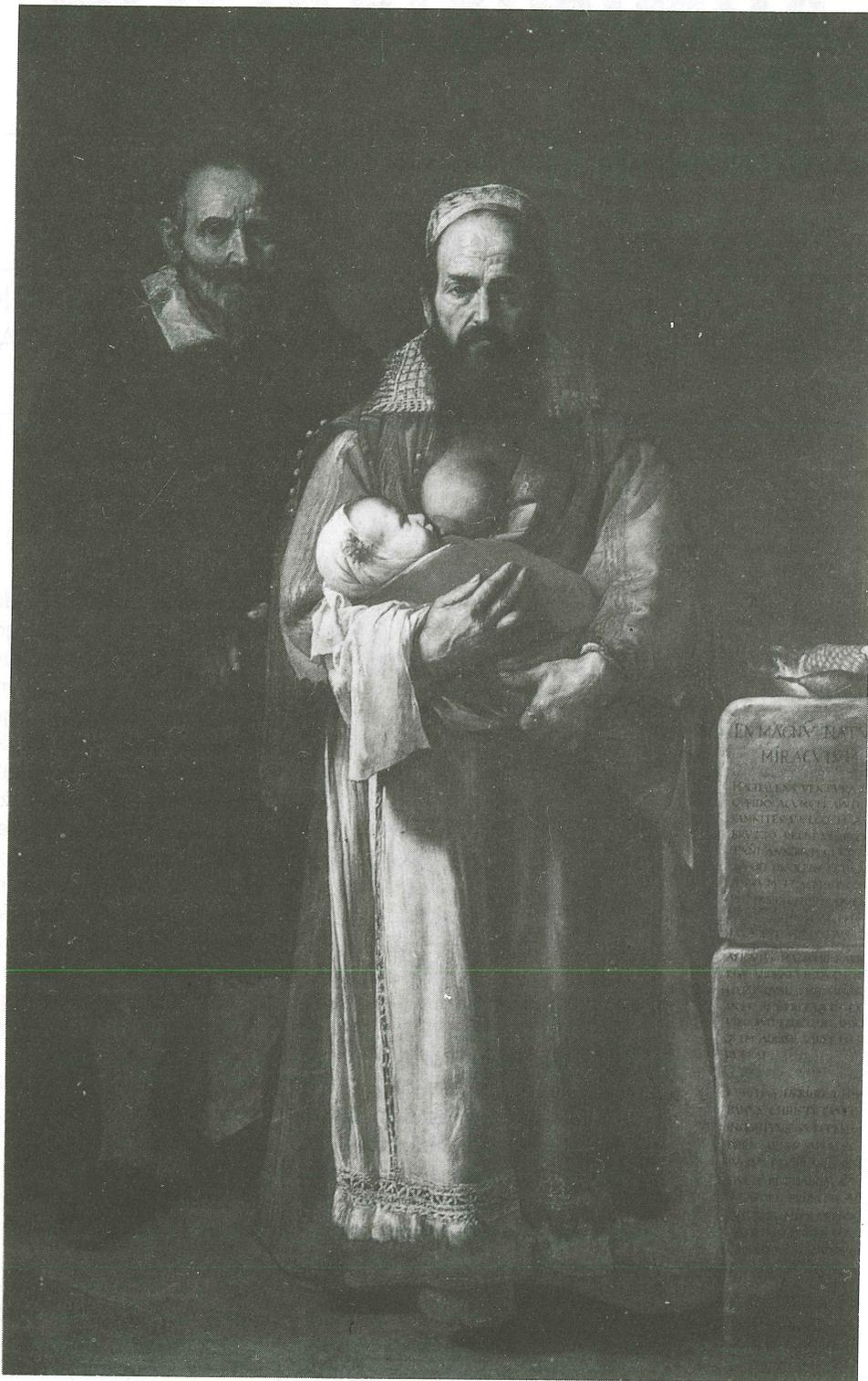
2. En su opinión, cual de estas instituciones debería haber canalizado la adopción:

- El Ayuntamiento
- La Diputación Provincial
- La Comunidad Autónoma
- El Hospital del Insalud

Explique brevemente los motivos: .....

Si usted responde correctamente a ambas preguntas y nos las hace llegar, no es que le convalidemos el título, porque no tenemos competencia en ello, pero por lo menos le firmamos la correspondiente recomendación o los oportunos efectos, por si en algún distrito universitario cuele como tal.

Palabra de Cyrano



José de Ribera. Retrato de Magdalena Ventura y su marido. 1631.

# LA ADMINISTRACION OPINA

M.<sup>a</sup> Dolores Renau i Manen (\*)

## LA PROTECCION DE MENORES Y LA NUEVA LEY DE ADOPCION, SEGUN LA DIRECTORA GENERAL DE PROTECCION JURIDICA DEL MENOR

**La Ley 21/87, de 11 de noviembre supone una nueva forma de entender la protección de menores.**

### INNOVACIONES MAS IMPORTANTES DE LA LEY DE ADOPCION

La Ley 21/87, de 11 de noviembre, por la que han quedado modificados determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, supone una nueva forma de entender la protección de menores. La definición de desamparo, la institución de la tutela automática, y el papel que la Ley otorga a las entidades públicas, marcan las grandes novedades del citado texto legal que se analiza brevemente a continuación:

Se considera situación de desamparo "la que se produce de hecho, a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos quedan privados de la necesaria asistencia

moral o material". Es decir, se trata de una situación grave en que los padres —o responsables de cualquier tipo— de unos menores incumplen sus obligaciones de atención y cuidado. La novedad a destacar es que la Ley otorga a la entidad pública competente en protección de menores la capacidad para apreciar dicha situación y actuar inmediatamente —es decir, sin necesidad de acudir previamente a la autoridad judicial—. Esto es lo que significa la institución denominada técnicamente "tutela automática". La entidad pública deberá decidir cual es la actuación más adecuada en el cada caso, para asegurar el bienestar del menor y, por supuesto, los padres disconformes podrán reclamar ante el Juez de Primera Instancia o Familia.

A nivel de conceptos, ello significa que se ha quebrado el de los niños como propiedad privada de los padres y se ha proporcionado un instrumento legal a la Administración para intervenir in-

mediatamente ante determinadas situaciones de grave desprotección. Es decir, empieza a plasmarse en el Ordenamiento jurídico el mandato constitucional según el cual el Estado debe garantizar a los menores —como a todos los ciudadanos— el ejercicio de sus derechos.

## LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

Una vez que aprecie la situación de desamparo, la entidad pública competente está capacitada para utilizar el recurso de protección más adecuado en cada caso: internar al menor en un Centro, confiando su guarda al director; promover ante el Juez un acogimiento familiar judicial; formalizar un acogimiento familiar administrativo —siempre que estén de acuerdo los padres— o promover un expediente de adopción.

De cualquiera de las medidas que adopte al ejercer la tutela automática, deberá dar cuenta al Ministerio Fiscal que tiene encomendada la vigilancia de las medidas de protección. De aquí una consecuencia innovadora fundamental: la necesidad de coordinación entre la entidad pública y el Ministerio Fiscal, imprescindible para la aplicación de la Ley que se comenta.

Además, la citada norma conside como instrumentos de protección tanto la adopción como el acogimiento familiar que regula detalladamente.

Así, la adopción es entendida como instrumento de integración familiar que produce la plena participación como hijo del

adoptado en el nuevo núcleo familiar y el beneficio de aquél está por encima de cualquier otro interés. Se trata, por tanto, de facilitar unos padres a niños que lo necesitan y no de "dar hijos a unos adultos que carecen de ellos". Para asegurar este objetivo fundamental, la Ley establece una serie de garantías entre las que cabe señalar la obligación de presentar una propuesta por parte de la entidad pública.

El acogimiento familiar consiste en otorgar con carácter temporal la guarda de un menor a una persona o núcleo familiar que deberá cuidarlo, alimentarlo y educarlo. Su finalidad es proporcionar al niño una vida familiar que sustituya total o parcialmente a la familia natural del menor. La entidad competente está capacitada para formalizar cualquier acogimiento familiar administrativo —es el que se efectúa cuando hay acuerdo de los padres— y para promover aquellos que considere necesarios en beneficio del menor, pero para los que no haya acuerdo de los padres —acogimiento familiar judicial—.

De este breve análisis se desprende la extremada importancia y responsabilidad que la Ley otorga a las entidades públicas respecto a la protección de menores, situando en el terreno de la protección social lo que efectivamente le corresponde y en el judicial lo que, según el Ordenamiento Jurídico vigente, le es propio: resolver los conflictos sociales derivados del incumplimiento de los deberes que las leyes atribuyen a los mayores de edad respecto a los menores.

**A nivel de conceptos, ello significa que se ha quebrado el de los niños como propiedad privada de los padres.**

## PROTECCION SOCIAL Y JUSTICIA DE MENORES

Esta separación, que parece obvia, no resulta tan evidente en el terreno de la justicia para los menores. Todavía está en vigor la legislación de 1948 que otorga a los Tribunales Tutelares de Menores facultades correctivas y de asistencia social sobre los menores. A partir de la entrada en vigor de la Ley 21/87, dichos Organismos han quedado sin la llamada facultad protectora, pero sigue siendo necesario definir de manera más precisa la desprotección, establecer claramente los derechos de los menores que deben ser protegidos, y dotar a las diferentes Administraciones Públicas de los instrumentos y mecanismos jurídicos que las capacitan para asegurar que los niños puedan ejercer sus derechos.

En nuestro país, la Constitución consagra los derechos de los menores. Sin embargo, en la práctica el pas o de la beneficencia a los sistemas de protección que desarrolla los derechos sociales de una forma normalizada, se está dando sólo en los últimos años. Los Servicios Sociales están construyendo su estructura interna desde el momento en que fueron elegidos los primeros Ayuntamientos democráticos, y con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas. Con dificultades, los Servicios Sociales están realizando una gran transformación que los lleva desde la beneficencia a la prestación social como derecho, de lo sectorial a lo comunitario, de concebirse como un servicio social aislado a ser considerado

como un servicio que debe estar incluido en un planteamiento global de bienestar social y actuar por ello de forma coordinada con otros servicios (educación, sanidad, etc.). Actualmente se puede considerar que está diseñado —Leyes de Servicios Sociales en la mayoría de las Comunidades Autónomas— un sistema de prestaciones sociales adecuado, si bien queda mucho camino por recorrer para que el desarrollo de los servicios de bienestar social sea suficiente.

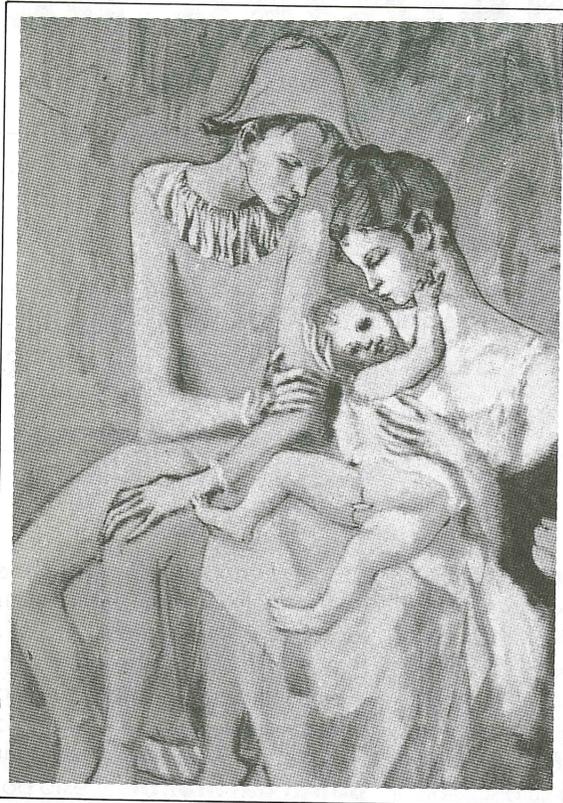
La Justicia de los Menores está en una situación más precaria. No ha desarrollado unas leyes acordes con los principios constitucionales, ni ha puesto en marcha una forma integradora y normalizada de atender las necesidades jurídicas. Siguen perviviendo en la práctica y también en la teoría, modelos de actuación que no se corresponden en absoluto a las necesidades actuales. Su nuevo diseño debe partir de la nueva concepción del menor como sujeto de derechos y deberes.

## EL FUTURO INMEDIATO DE LA PROTECCION DE MENORES

Se puede afirmar que la Ley 21/87 ha iniciado una transformación importante en el marco jurídico de la protección de menores, al desjudicializar ésta. Sin embargo, es el Anteproyecto de Ley de Protección de los Derechos del Menor el que establecerá claramente el modelo a seguir. Contendrá, en primer lugar, una enumeración clara de los derechos del niño en nuestro país, inspirada en los Acuerdos Internacionales, pero adaptada

**La adopción es entendida como instrumento de integración familiar que produce la plena participación como hijo del adoptado en el nuevo núcleo familiar.**

Picasso. Familia acróbata con mono. 1905



a la realidad de nuestro Ordenamiento Jurídico. Al capacitar a la entidad pública competente en cada Comunidad Autónoma para actuar frente a las situaciones de desprotección en que se encuentren los menores, se pretende proporcionar a las familias los medios que precisen para asegurar el adecuado desarrollo global de los niños. En caso de conflicto entre las entidades públicas y los adultos que ejerzan la patria potestad, se establecen las medidas que el Juez podrá adoptar para asegurar el bienestar del menor.

Se regula la intervención del Ministerio Fiscal, defensor de los derechos del menor y el procedimiento aplicable en los supuestos de desprotección: la jurisdicción voluntaria, dada la

necesidad de actuar rápidamente en todos los casos en que el interés del menor esté en juego.

El anteproyecto de Ley toma como criterio básico el mantenimiento del menor en su propia familia y en su entorno, siempre que ello sea posible. En suma, se pretende que tanto los padres como los otros adultos que están en contacto con los menores —educadores, sanitarios, trabajadores sociales, etc.— asuman su responsabilidad frente a la protección de los derechos de los menores y cuenten con el apoyo de los servicios que la Administración del Estado puede y debe proporcionarles en esta tarea.

(\*) Directora General de Protección Jurídica del Menor

**la Justicia de los Menores está en una situación más precaria.**

**Su nuevo diseño debe partir de la nueva concepción del menor como sujeto de derechos y deberes.**

# LA COORDINADORA DE BARRIOS OPINA

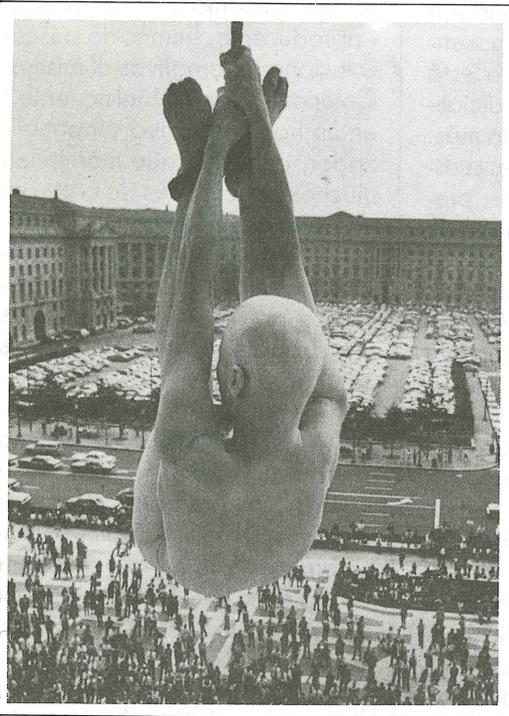
COMUNICADO DE LA COORDINADORA DE BARRIOS PARA SEGUIMIENTO DE JOVENES Y MENORES, SOBRE LA LEY DEL MENOR (DICIEMBRE 1987)

Debe reforzarse el apoyo social a los menores desamparados

Es sabido que el Ministerio de Justicia (concretamente, su Dirección General de Protección Jurídica al Menor) ha preparado un anteproyecto de **Ley Penal del Menor** con vistas a su discusión y eventual aprobación en el Congreso de los Diputados. El anteproyecto ha venido siendo preparado dentro de la Administración sin participación de los sectores de la población interesados. Parece obvio que la ley iría encaminada a dar satisfacción al clamor popular en pro de una mayor seguridad ciudadana en vista de que menores de edad están cometiendo actos repudiables de violencia contra la integridad de las personas y sus bienes. La Coordinadora de Barrios para Seguimiento de Jóvenes y Menores ha tenido conocimiento del texto íntegro del anteproyecto desde este verano pasado y ha venido preparando su reacción al mismo, que expresa ahora en esta carta y en el documento que la acompaña en anexo.

La Coordinadora se opone frontalmente a que el referido anteproyecto se convierta en ley. No se trata tanto de discutir tal o cual artículo del anteproyecto cuanto de defender el principio de que **no debe haber ley penal del menor**, y esto por dos razones: la primera, por ser incongruente con los derechos del menor, quien se halla constitucionalmente bajo la tutela de los adultos, incluida en última instancia la tutela subsidiaria del Estado; la segunda, porque —en cualquier caso— tal ley sería inefectiva y aún contraproducente para cambiar las actitudes de los menores.

Es un hecho que existe gran inseguridad ciudadana y es un hecho que en una minoría de casos los protagonistas de actos violentos graves son menores de edad. Sin embargo, la Coordinadora estima que es erróneo pretender controlar a los menores de edad "delincuentes" con una ley penal y estima, por el contrario, que debe reforzarse el apoyo social a los menores desamparados, explotados, frustrados, que cons



El bailarín Sankai Juku desde un rascacielos en Washington. 1985. Foto: Lucian Perkins.

stituyen el colectivo de donde salen la mayoría de los menores "delinquentes", y que deben reforzarse los métodos verdaderamente pedagógicos para todos los niños y también para los que "delinquen". La Coordinadora aboga para que todo el esfuerzo que sería puesto en promulgar imponer y hacer respetar una ley penal que es injusta, con todo el costo de recursos judiciales que ello implicaría, sea puesto en vez en una ley de verdadera protección jurídica al menor, una ley que verdaderamente defienda los derechos del niño a crecer en un clima afectivo, a verse materialmente protegido, a recibir una educación interesante, libre, socializadora, a tener ocios alegres, creativos, y a poder optar cuando se va haciendo ya grande— a una ocupación digna. Tal ley se viene echando en falta desde hace ya demasiado

tiempo. Hasta ahora la Justicia (que ejerce en última instancia la tutela del menor) se ha ocupado sobre todo del niño "problema", muy poco de **prevenir** sus problemas. La Coordinadora aboga por la no penalización del menor y aboga por una extensa campaña nacional de **prevención** de los males del menor, al extremo de los cuales se hallan las situaciones que le ponen en la necesidad (al menos así lo vive él) de cometer actos violentos, disociales, que en un adulto serían delitos.

Basada en su experiencia en el seguimiento de niños y jóvenes en las barriadas más desfavorecidas de Madrid, la Coordinadora se opone a toda condena judicial de menores de edad, por considerarla cruel y antipedagógica, nociva para la personalización y socialización de un ser aún inmaduro. No está de acuerdo

**La Coordinadora se opone a toda condena judicial de menores de edad, por considerarla cruel y antipedagógica, nociva para la personalización.**

con la judicialización de que son objeto los menores "delincuentes" en la actualidad y lo está aún menos en que esa judicialización se formalice todavía más.

El anteproyecto de ley en cuestión, al que nos oponemos, prevé el enjuiciamiento criminal de menores desde la edad de 13 años, un enjuiciamiento similar al de los adultos, con acusación fiscal y defensa letrada. El menor así sentenciado como "delincuente" tendrá a partir de ahí muchas probabilidades de asumir y jugar el rol de delincuente que tan solemnemente le ha sido conferido. Además, el proyecto prevé penas de reclusión en centros de "reforma" aprobados por el Ministerio de Justicia, incluyendo en algunos casos la reclusión en celdas de aislamiento. Sigue por lo tanto la línea de los antiguos reformatorios, que ya sabemos todos lo que han dado. El anteproyecto pretende tener un cariz "progresista" al introducir la figura de un cuerpo técnico asesor del "juez de menores", cuerpo al servicio del juez, extraño al "reo" y cuya utilidad para éste sería casi cero. En cambio de todo lo anterior, el anteproyecto no prevé que el juez vaya a hacer ninguna investigación para saber por qué el menor ha llegado a la situación a la que ha llegado, y menos aún prevé exigir responsabilidades a los adultos responsables (incluidos los que manejan las instituciones del Estado) que con sus acciones u omisiones han empujado al menor a la situación psico-social a la que ha llegado. Se trata verdaderamente de una ley que se ceba en el menor, como su título bien expresa.

Si estamos convencidos de que

el internamiento judicial es contraproducente, hemos de buscar soluciones alternativas al mismo. Colocar al menor "delincuente" en un hogar afectivo y normalizador, como los que mantienen muchos educadores de calle, es una alternativa válida que convendría extender y potenciar adjudicando fondos a las organizaciones que encuadran a tales educadores. Otras alternativas estarían aún por explorar. Quedan los casos extremos de menores que han cometido un acto con **resultado** muy grave y contra los que se alza el clamor popular pidiendo "justicia". Estimamos que la justicia debe ser hecha pero que ésta debe incluir también al menor, que en estos casos también es víctima, víctima de adultos que no le han educado, etc., y víctima de mecanismos psicológicos que no se le ha enseñado a controlar. Estimamos que también estos menores son susceptibles de responder a medidas pedagógicas, socializadoras, no judiciales, y que cabe explorar modos de retención voluntaria en un ambiente normalizador, como alternativa a la detención judicial.

La Coordinadora apela a todas las personas de buena fe que ayuden a impedir que se cometa la crueldad y el abuso legal de promulgar una **ley penal del menor**, y a que ayuden a encontrar verdaderas soluciones al estado de indeferencia en que se encuentran muchos de nuestros menores frente al rechazo afectivo, la indeducación, la pobreza, la explotación y la inmotivación, soluciones que no dejarán de incidir favorablemente en la seguridad de las personas adultas y sus bienes.

Estos menores son susceptibles de responder a medidas pedagógicas, socializadoras, no judiciales.



Restaurando la Gran Muralla China. 1985. Foto: Wang Wenlan.

# BIBLIOGRAFIA

## LIBROS Y DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LA PROBLEMÁTICA DEL MENOR

### CASTELLANO

#### 1. LIBROS

**Guarderías en Madrid: estudio sociológico.** Cáritas. Ministerio de Trabajo. 1977.

**Sentido de la matemática en preescolar y ciclo preparatorio T.** Cabello y P. Cela. Narcea. 1980.

**Bases didácticas del proyecto 5/8.** G. Pérez y A. Aguado. Narcea. 1981.

**Un jardín de infantes mejor, siete propuestas.** Paidós. 1979.

**Jornadas de estudio de la legislación del menor.** Consejo Superior de Protección de Menores. 1985.

**Escuelas infantiles: alternativa socialista para la educación preescolar.** Cuadernos de Acción Social n.º 13. PSOE. 1983.

**El niño y los medios de comunicación.** P. Marks Greenfield. Morata. 1985.

**Influencia de los familiares en la personalidad del niño.** José Varela Flores. Narcea. 1975.

**Estudio de carencias afectivas y la posible influencia negativa futura.** Vicen-

te Rubio Larros. Dirección General de Protección Jurídica del Menor. 1985.

**Política de Centros piloto nacionales.** Dirección General de Protección Jurídica del Menor. 1985.

**Niños difíciles: diagnóstico y tratamiento.** Jaime Campos Castelló et al. Karpos. 1979.

**La conducta del niño.** Frances L. Ilg y Louise Bates Ames. Psique. 1964.

**Desajustes sociales y problemas de conducta en la infancia y adolescencia. Prevención y terapia. Sus nuevos horizontes.** III Congreso Internacional AEDES. 1984.

**¿Son los padres culpables?** Manuel Utrilla. Narcea. 1985.

**Menores marginados.** Secretaría Federal de Acción Social del PSOE. 1982.

**Infancia y educación familiar.** Luis Riego y Carmen Pablo. Narcea. 1985.

**Desarrollo y estimulación del niño desde su nacimiento a los dos años.** Ignacio Villa Elizaga et al. Ediciones IAME. 1984.

**Estado mundial de la infancia 1985.** James P. Grant. UNICEF, Siglo XXI. 1985.

**Tener hijos / 3. Niño deseado, niño feliz.** Françoise Dolto. Paidós. 1982.

**Cómo ayudar a los preescolares pasivos y agresivos mediante el juego.** Charles H. Wolfgang. Paidós. 1984.

**Cómo ayudar al niño en la escuela.** Ira S. Gordon. Paidós. 1978.

**Cómo ayudar a los niños a aceptarse a sí mismos y a aceptar a los demás.** Helen L. Gillham. Paidós. 1982.

**Neurosis y sintomatología en la infancia.** Anna Freud. Paidós 1984.

**Los años postergados: la primera infancia.** Jean Piaget et al. Paidós. 1982.

**Malos tratos al menor, socialmente aceptados.** Asociación Pro Derechos Humanos. 1985.

**La integración del niño en el mundo social.** Martin P. M. Richards. Amorrortu. 1984.

**Las estructuras y estados fronterizos en niños, adolescentes y adultos. I: historia y conceptualización.** Carlos A. Paz et al. Nueva Visión. 1976.

**Infancia, adolescencia y prisión.** Asociación UNICEF España, Dirección General de Acción Social. 1985.

**Niños del cuarto mundo. Niños en población dispersa. Síndrome del niño maltratado.** Asociación UNICEF España, Dirección General de Acción Social. 1985.

**Trabajo infantil, pobreza y subdesarrollo.** Oficina Internacional del Trabajo. 1983.

**Introducción a Wallon. Vol. II.** Editorial Médica y Técnica. 1981.

**Los internaments d'infants a Catalu-**

**nya.** Ferran Casas. Caixa de Barcelona. 1985.

**El abandono y la privación afectiva en el niño: actas I Congreso sobre el niño abandonado.** Zaragoza. 1985.

**Potere Giudiziario, enti locali e giustizia minorili.** Bologne. Il Mulino. 1985. R. 11.

**Tornem a casa: convenis amb Ajuntaments per a l'atenció a la infància i la joventud.** Diputació de Barcelona. 1985.

**Desajustes sociales y problemas de conducta en la infancia y adolescencia: III Congreso Internacional AEDES.** Madrid. 1986.

**Jornadas sobre els centres diürns de serveis socials per a la infància i l'adolescència.** Barcelona. Diputació. 1986.

**Avaluació econòmica de programes: estudi de l'atenció prenatal.** Barcelona. General de Catalunya. 1983.

**La condizione giuridica del minore.** Francesca Giardina. Napoles. Jovene. 1984.

**Estado mundial de la infancia: 1986.** Madrid. Unicef. Siglo XXI de España. 1985.

**Guía para la elaboración del programa del lactante y preescolar en atención primaria de salud.** Madrid. Ministerio de Sanidad y Consumo. 1986 (Atención Primaria de Salud; 6).

**Guía para la elaboración del programa del escolar y adolescente en atención primaria salud.** Madrid. Ministerio de Sanidad y Consumo. 1986. (Atención primaria de salud; ).

**El niño y su familia: selección de trabajos sobre economía doméstica.** París. Unesco. 1981.

**El trabajo infantil.** Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. 1985.

**Obligats avui, marginats demà?** Barcelona. Càritas. 1986.

**Menores: la experiencia española y sus alternativas.** Madrid. Universidad Autónoma.

**Guía de servicios para la infancia.** Barcelona. Ayuntamiento. 1985.

**El niño abandonado en la Comunidad Valenciana.** Amparo Escartí y Gonzalo Musitu. Valencia. Generalitat. 1986.

**La marginación de menores en España.** Colectivo IOE. Càritas. Madrid. 1987.

**La mendicidad infantil: menores en situaciones de marginación.** Ayuntamiento de Madrid. 1986.

**Menores institucionalizados en la Comunidad Autónoma del País Vasco.** Vitoria. Dirección de Acción Social. 1987.

**II Jornadas sobre menores marginados en el País Valenciano.** Consellería de Sanitat, e Serveis Socials. 1983.

**III Jornadas sobre menors marginats. València, 15-17 abril 1983.** Consellería de Sanitat, Treball y Seguretat Social.

**Principios básicos de actuación en el ámbito de los servicios sociales para la infancia y juventud.** Vitoria. Dirección Bienestar Social y Desarrollo Comunitario. 1987.

**Política socialista para la prevención de la marginación de menores.** Madrid. PSOE. 1987.

**Estudio psico-sociológico del niño con deficiencia física como base para la integración.** Manuel Velázquez. Madrid. Inerser. 1987.

**Servicios de atención al menor: aspectos legales y perspectivas de futuro.** Universidad de verano de Teruel. 1986

**Política socialista para la prevención de la marginación de menores.** PSOE 1987.

**Efectos de la recesión mundial sobre la infancia.** Madrid, Siglo XXI. 1984.

**Jornades sobre els centres diürns de serveis socials per a l'infancia i l'adolescència.** Pere Adell (et al.). Diputació de Barcelona. 1986.

**El maltractament des infants. Prevenció i atenció del problema.** David N. Jones y otros). Barcelona. Ed. Portic. 1987

**Infancia y sociedad en cambio: un riesgo y un reto.** Seminario Int. de OMEP. Madrid. 1985.

**Política social del menor en la Comunidad Valenciana.** Libro Blanco del Menor. Generalitat. 1987.

**La defensa del menor.** Gerardo M. Lopez Hernández. Tecnos. Madrid. 1987.

**Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables.** Giovanni A. Drea, Siglo XXI. 1987.

## 2. DOCUMENTOS

**Programa de sensibilización sobre los malos tratos al menor socialmente aceptados.** Asociación pro Derechos Humanos. 1984. 2 v.

**La UIPI: al servicio de los niños del mundo: informe de actividades del Secretario General.** Junio 1973 - junio 1975. Unión Internacional de Protección a la infancia.

**El problema de las drogas en la niñez**

Montevideo (Uruguay). Instituto Interamericano del Niño.

**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: informe de la junta ejecutiva (17 a 28 de mayo de 1976).** Consejo Económico y Social. Documentos oficiales: 61.º período de sesiones. Suplemento n.º 7. Nueva York. Naciones Unidas. 1976.

**M.A.C.I.: una experiencia en el campo de la infancia semi-abandonada.** 25-6-1981. Centro de Documentación y Estudios Sociales Infancia Española de la Asociación UNICEF-España. Madrid. 1981.

**Necesidades básicas de la infancia española: trabajo de investigación del Centro de Documentación y Estudios Sociales Infancia Española.** Asociación UNICEF-España. Madrid. 1981.

**Evaluación y alteraciones de las funciones psicológicas en el autismo infantil precoz.** Asociación de padres de niños autistas. 1981.

**Filium.** Asociación Interdisciplinaria para el estudio y prevención del filicidio (violencia y maltrato al hijo). Madrid. 1981.

**Aproximación a un estudio sobre guarderías.** Servicio de Estudios Sociológicos. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social. Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Madrid. Octubre de 1978.

**Unión Internacional de Protección a la Infancia.** Secretariado General. Informe de actividad 77-79.

**Criterios generales para la construcción de guarderías infantiles en nuevas urbanizaciones.** José Oliva Casas. Barcelona. Junio de 1981.

**Documento sobre familia, infancia y juventud en el ámbito de los servicios sociales.** Valencia 24-26 abril 1986. Jor-

**nadas Federales Política Socialista sobre la Infancia.**

**Declaración de principios sobre el bienestar del niño.** Federación Internacional de Trabajadores Sociales.

**Niños desasistidos del ambiente familiar: informe INAS-80.** Instituto de Ciencias del Hombre. Madrid, mayo de 1980.

**El menor marginado. Madrid, 1979. I: En la familia. II: Inadaptación juvenil.** EDIS (Equipo de Investigación Sociológica). Ministerio de Cultura, Dirección General de Desarrollo Comunitario. Subdirección General de la Familia. Colección Año Internacional del Niño. 2 v.

**Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Reunión de expertos sobre adopción de menores.** 7 al 11 de marzo de 1983. Quito (Ecuador). Merceditas Restrepo Isaza.

**El niño entre dos culturas: la migración como causa de marginación y desajuste en infancia y adolescencia.** Juan Bosch-Marín. Asociación UNICEF-España. 1984.

**Estado mundial de la infancia 1987.** James P. Grant. Nueva York. UNICEF. División de Información y Asuntos Públicos.

**UNICEF: Informe anual. 1986.**

**Síntesis del estudio sobre "Los niños de la calle" en España.** Equipo de Investigación Sociológica (EDIS). Septiembre, 1987. Instituto de Estudios y Formación de Cruz Roja Española.

**Estudio sociológico jóvenes 14/16 desescolarizados.** Comunidad de Madrid. Consejería de Educación y Juventud. Dirección General de Educación. Junio 1984. EDIS.

**Aldeas Infantiles S.O.S. de España. (1987?).**

**Temas constitucionais de interesse do menor.** Marina Bandeira. Conferencia da Presidente da FUNABEM. 5 maio 87. Coordenadora de comunicação social. Rio de Janeiro.

**Funabem: relatório anual 1986.** (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor). Ministério da Presidência e Assistência social/MPAS. Coordenadora de comunicação social. Rio de Janeiro.

**Los niños de la calle.** Estudio realizado por el Instituto de Estudios y Formación de Cruz Roja Española en colaboración con el Equipo EDIS. Madrid. Cruz Roja Española, 1987.

**Actas e informes de la comisión para la elaboración de un proyecto de reforma del C.P.I.** (Centro Provincial Infantil). Diputación Provincial de Sevilla. Departamento de Servicios Sociales y Centro Provincial Infantil.

**Due culture: quali i problemi dei figli?: probleme giuridici, sociologici, psicologici ed assistenziali.** Roma 28-29 nov. 1979.

**Niños difíciles: límites personales y sociales.** Madrid, 5, 6 y 7 de mayo de 1987.

**I problemi dell'adozione internazionale alla luce delle nuova normativa italiana: conflitti con leggi straniere e attuazione delle convenzioni internazionali.** Roma 2 dicembre 1983. Servizio Sociale Internazionale. Sezione italiana.

**Problemi giuridici e tecnico operativi dell'adozione internazionale nella discipline delle legge n° 184 del 1983.** Roma 29-30 novembre 1° dicembre 1984. Servizio Sociale Internazionale.

**Projeto-Diagnóstico integrado para una nova politica do bem estar do menor. Relatório final.** Ministério da Pre-

vidência e Assistência Social. FUNABEM. Fundação Nacional do Bem-estar do Menor.

**La protezione dei minori nelle convenzioni internazionali.** Università di Roma. Istituto di Diritto Internazionale. Facoltà di Economia e Commercio. Servizio Sociale Internazionale.

**La protezione dei minori nelle convenzioni internazionali.** Atti della tavola rotonda sul tema. Roma 11 novembre 1982. Servizio Sociale Internazionale.

## INGLES

### 1. LIBROS

**A Handbook of Child Welfare: Context, Knowledge, and practice.** Joan Laird y Ann Hartman. The Free Press. New York. 1985.

**Child Development and Personality.** Paul Henry Mussen et al. Harper & Row. 1984.

**Study of the methods and means necessary for the introduction and the promotion of the teaching of nutrition in schools.** Council of Europe. 1982.

**The role of school health services within the general health services.** Council of Europe. 1981.

**The contrôle des placements en Europe d'enfants venant du tiers monde = The role of governmental and non-governmental organisations in supervising the placement in Europe of children from the third world.** Conseil de l'Europe = Council of Europe. 1980. R. 5851 y 5852.

**European Convention on the Legal Status of Children Born out of Wedlock.** Consejo de Europa. 1975.

**Payment by the State of advances on child maintenance.** Council of Europe. 1982.

**Criminological aspects of the ill-treatment of children in the family.** Council of Europe. 1981.

**Rapport explicatif concernant la Convention Européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants.** Conseil de l'Europe. 1980.

**In and out of care: the experiences of children, parents and social workers.** Mike Fisher et al. B.T. Batsford. London. 1986.

**Children in adult prisons: an international perspective.** Katarina Towazeuski. Londres. Frances Pinter. 1986.

**Childhood aggression and violence: sources of influence, prevention and control.** Plenum Press. New York. 1987.

**The rights of children.** Oxford. 1986.

**Social and cognitive treatment of children and adolescents.** Richard P. Barth. San Francisco. Jossey-Bass. 1986.

**Street children: a growing urban tragedy.** London. Weidenfeld and Nicolson. 1986.

**Suicide and attempted suicide among children and adolescents.** Keith Hawton. Beverly Hills. Sage. 1986.

**Conduct disorders in childhood and adolescence.** Alan E. Kazdin. Newburg Park. Sage.

**Humanistic teaching for exceptional children.** Syracuse University Press. New York.

**Psychological maltreatment of chil-**

**dren and youth.** Marla R. Brassard et al. Pergar. New York. 1987.

**Special children-special risks: the maltreatment of children with disabilities.** James Garbino (et al.). Aldine de Gruyter. N. York, 1987.

**Working with child abuse: social work practice and the child abuse system.** Brian Corby Open University Press, Milton Keynes, 1987.

**Social work and child abuse.** David M. Cooper and David Ball. Macmillan Education. Houndmills, 1987.

## 2. DOCUMENTOS

**An Act respecting the Protection and Well-being of Children and their families.** F. Drea. Minister of Community and Social Services. Canada. Government Bill. 4th session, 32nd legislature. Ontario. May 18th 1984.

**A brief report on Child Welfare services in Japan.** Children and Families Bureau. Ministry of Health and Welfare. Published by The Japan Research Institute on Child Welfare. Tokyo, Japan. 1982.

**Poor kids: a report by the National Council of Welfare on Children in Poverty in Canada.** Ottawa. National Council of Welfare. March. 1975.

**Compendium of activities and programmes of non-governmental organizations in the international year of the child 1979.** New York. United Nations. 1979. (D.102).

**Children and culture.** Rita Liljeström. Strasbourg. Council of Europe. 1980. Cultural Policy. Study Series 1.

**Programme of activities for the international youth year 1985.** United Nations. Department of International Economic and Social Affairs. Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. International Youth Year Secretariat. November 1984 y August 1985.

**Evaluation of NGO involvement in the International Year of the Child: What for the child tomorrow?** (Doc. 80/13 - NGO/IYC/120). Committee of non-governmental organizations for the international year of the child. 1980.

**A planning guide for food service in child care centers.** United States. Department of Agriculture FNS-64, Food and Nutrition Service. Washington. 1976.

**The Child Guidance Clinic: A Mental Health Institution** by F.H.J. Knaven. Ministerie van Cultuur, Recreative en Maatschappelijk Werk. Netherlands.

**Plain talk about child abuse.** The American Humane Association, Children's Division. Denver (Colorado). 1972.

**Head Start: programa de desarrollo del niño: manual de política e instrucciones.** Washington. Office of Child Development.

**Improvement of information on the conditions of children.** Donald Mc Granohan. Geneva. United Nations Research Institute for Social Development. 1980.

**A brief report on child welfare services in Japan. 1987.** Tokyo. Children and Family Bureau. 1987.

## FRANCES

### 1. LIBROS

**La place des services de santé scolaire dans l'ensemble des services de santé.** Conseil de l'Europe. 1981.

**Les causes et la prévention des mauvais traitements aux enfants.** Conseil de l'Europe. 1979.

**Mesures d'ordre social en matière de placement des enfants dans les foyers communautaires ou dans des familles nourricières.** Conseil de l'Europe. 1973.

## 2. DOCUMENTOS

**Union Internationale de Protection de l'Enfance UIPE: rapport d'activité du Secrétariat Général.** Juin 1971 - Juin 1973.

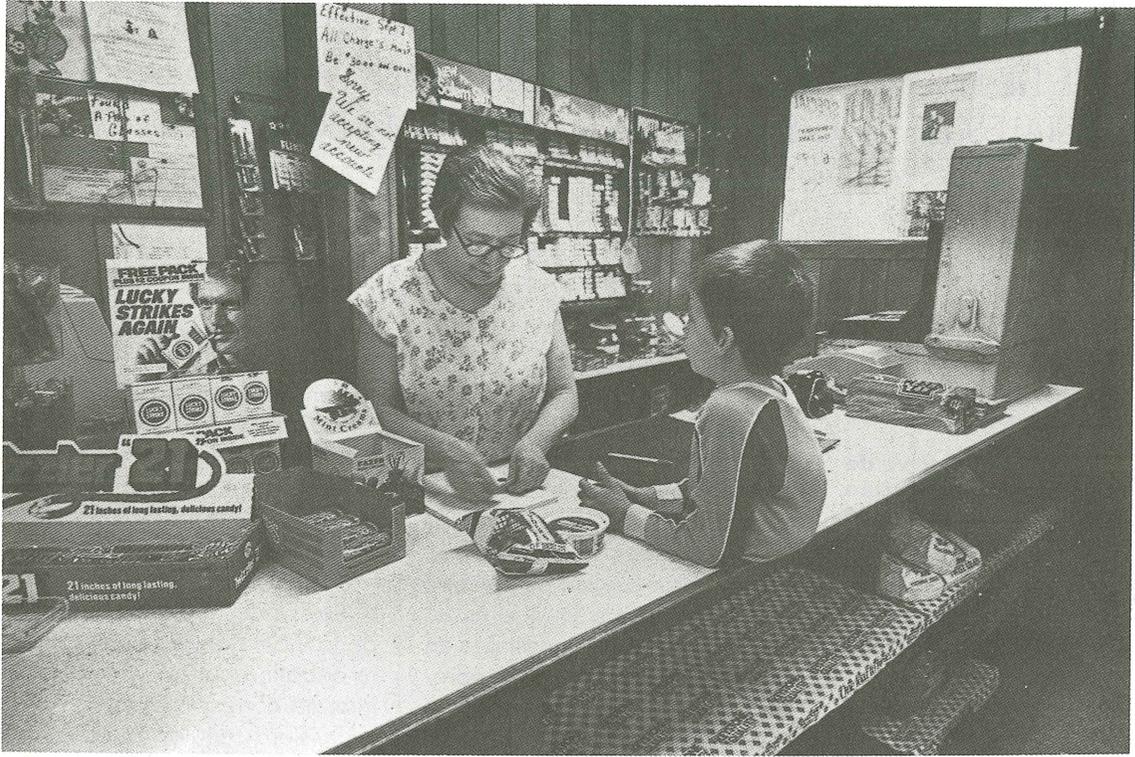
**Action sociale préventive de la désintégration familiale, de l'abandon, de l'enfant et de la délinquance juvénile.** Rapport préparé para l'équipe des titulaires des bourses de recherches coordonnées. 1968. Strasbourg. Conseil de l'Europe. 1972.

**Union Internationale de Protection de l'Enfance.** Secretariat Général. Rapport d'activité 75-79.

**Mesures d'ordre social en matière de Placement des Enfants dans les foyers communautaires ou dans des familles nourricières.** Rapport préparé par l'équipe des bourses de recherches coordonnées. 1971. Strasbourg. Conseil de l'Europe.

**Union Internationale de protection de l'enfance.** Proces-verbal dy Conseil General tenu à Genève les 25 et 26 novembre 1982.

**Orientations éventuelles de l'action du FISE dans le cadre des activités consécutives à l'année internationale de l'enfant.** Rapport préparé par la chanoine Joseph Noerman, Président du Comité des Organisations non-gouvernementales pour l'année internationale de l'enfant. Nations Unies. Conseil Economique et Social. 1980.



Joven sin piernas. 1985. Foto: Lynn Johnson.

# COMITE DE ENLACE C.E.E.

ENTREVISTA A ELENA PELÁEZ OCHOTORENA, PRESIDENTA DEL COMITE DE ENLACE DE LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES SOCIALES DE LA C.E.E. CON LA COMISION EUROPEA

**El Comité sirve de medio de relación informal de estas organizaciones con la Comisión de la CEE.**

**E**lena Peláez, Vicepresidenta del Consejo General de C.O. de D.T.S. y A.S. ha sido elegida hace pocos días Presidenta del Comité de Enlace de las organizaciones de trabajadores sociales de la CEE.

—*¿Podría explicarnos en qué consiste este Comité de Enlace?*

—El Comité de Enlace es un grupo de expertos constituido en el año 1975, formado por representantes de los organismos profesionales de los trabajadores sociales de los doce Estados miembros de la Comunidad Económica Europea. Como su nombre indica sirve de "enlace", de medio de relación informal de estas organizaciones con la Comisión de la CEE, a través de la Dirección General Quinta, que se ocupa de los Asuntos Laborales, Sociales y Educación.

Realiza el Comité de Enlace dos tipos de trabajos principales. A propuesta de la Comisión de la CEE, elabora un informe, reflejo de la opinión profesional, sobre determinados documentos de carácter prioritario relativos a

temas sociales. Como por ejemplo, la lucha contra la pobreza, la problemática de los parados de larga duración, etc.

Por otro lado, cada país de manera individual y anualmente, elabora un informe sobre las condiciones de trabajo y de vida existentes.

Cada año se reúne el "Comité de Enlace" bajo los auspicios de la Comisión, en Bruselas para debatir, analizar y redactar el informe correspondiente.

Quisiera señalar que los fines de la CEE, son posibilitar la integración de los trabajadores en el mercado de trabajo, su incorporación al mercado laboral, y desde esta óptica general debe ser contemplada la actividad del Comité de Enlace.

—*Además de las reuniones que ha explicado, actividades ordinarias del Comité de Enlace, ¿se desarrollan otro tipo de acciones?*

—Cada cierto tiempo, el "Comité de Enlace" organiza seminarios de estudio de problemas concretos a sugerencia y propuesta de la Comisión de la CEE.

Hasta la fecha se han celebrado tres. Dos en Holanda, que versaron sobre el estudio de la pobreza en los países ricos y los cambios que acontecen al llegar a la tercera edad, respectivamente. Y el último, celebrado en Madrid, a fines del mes de abril sobre el trabajo social y el papel del voluntariado con la tercera edad y otros grupos de riesgo (minusválidos, familias monoparentales).

—*¿En qué ha consistido, el seminario celebrado en Madrid sobre trabajo social y voluntariado en Tercera Edad y otros grupos de riesgo?*

—Este Seminario se ha celebrado en Madrid, los días 25 y 26 de abril bajo los auspicios de la Comisión de la CEE y la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.

Han asistido representantes de los países miembros del Comité de Enlace y un grupo de expertos de la CEE.

La cuestión planteada por la Comisión de la CEE al Comité fue la siguiente:

En Europa, desde el punto de vista demográfico se está produciendo un fuerte incremento de las personas ancianas, con unas necesidades de atención progresivamente mayores. Ante esta situación la comisión se plantea como emplear al voluntariado para coadyugar a resolver estas necesidades de ayuda a domicilio, compañía no sólo en la tercera edad, sino en otros colectivos en situación de

como son los minusválidos, por ejemplo. Cada delegación, aportó un informe previo sobre la situación en su país y los trabajos del se-

minario se encaminaron a la elaboración del informe final del Comité de Enlace.

Se constituyeron tres grupos de trabajo: metodología y tipos de intervención profesional; la formación de los voluntarios y de los trabajadores sociales para trabajar con el voluntariado y por último un grupo de trabajo de presentación de experiencias.

En resumen, creo que han sido dos días bien aprovechados por todos los asistentes, que han producido un buen documento de trabajo.

—*¿Cuáles son las principales funciones que tiene a su cargo como Presidenta del Comité?*

—Destacaría como principales tareas de la Presidenta del Comité de Enlace las siguientes: mantener una relación estable, con la Comisión en Bruselas, en concreto la Dirección General Quinta; convocar las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité de Enlace por medio de los organismos profesionales de cada país; mantener contactos con otras organizaciones europeas relacionadas con la política social y responder a las demandas sobre la situación del trabajo social y de los trabajadores sociales a las organizaciones que lo soliciten.

Dentro del "Comité de Enlace", es de resaltar la figura del Secretario, Sr. Paul Dolan, del Reino Unido de la Gran Bretaña en estos momentos, la colaboración entre la presidencia y el Secretario es fundamental para el buen funcionamiento del Comité.

—*¿Existe alguna relación especial entre la FITS y el Comité de Enlace?*

—Sí, con la FITS (Federación Internacional de Trabajadores So-

**La Comisión se plantea como emplear al voluntariado para coadyugar a resolver estas necesidades de ayuda a domicilio.**

ciales), se sostienen unas relaciones especiales, particularmente con la Vicepresidencia de Europa. Es de resaltar que el resto de los países europeos, no miembros del Comité de Enlace, pueden integrarse como "observadores" en el "Comité" si así lo desean. España anteriormente a su ingreso en la CEE fue observador en el Comité durante algún tiempo. Podemos decir, incluso, que existe un paralelismo entre las actuaciones de la FITS Europea y el Comité de Enlace.

—¿De qué forma afectarán al colectivo de trabajadores sociales españoles, las tareas del Comité de Enlace, y en concreto que la Presidenta del mismo, sea española?

—Creo que los principales retos que se ofrecen a la profesión en estos momentos respecto al Comité de Enlace, hay que englobarlos en un marco más amplio, de construcción de una política social europea que garantice unos derechos y unas prestaciones sociales a todos los ciudadanos del continente. Es necesario, ver y observar, participar en la construcción de una Europa social.

Para ello hay que difundir entre los trabajadores sociales españoles el conocimiento de las políticas sociales de la CEE y de otros organismos sociales europeos. Debemos plantear temas de interés, y aportar nuestra colaboración para su solución.

—¿Cuál es el Programa de trabajo a corto plazo del Comité de Enlace? ¿qué líneas básicas ofrece?

—Ya he explicado en qué consisten las principales actividades del Comité de Enlace. A corto plazo el Comité tiene planteado

modificar el sistema de votación existente en la actualidad en su seno. En lugar de que los votos de las delegaciones asistenciales (no observadoras) tengan un voto ponderado correspondiente al de su país en el Parlamento Europeo, se pretende conseguir que cada delegación tenga un voto. Pensamos que esta modificación del funcionamiento del "Comité" de "Enlace" se realizará este mismo año.

También se está trabajando en la ejecución de un Estudio Comparativo sobre la formación de trabajadores sociales en Europa, con el fin de cooperar a la libre circulación de los trabajadores en la CEE.

Otros temas de interés de los que se ocupa en la actualidad el Comité de Enlace son el estudio de las experiencias del 2.º Programa de lucha contra la pobreza; el seguimiento del Seminario de la Comisión Europea sobre las personas sin hogar en Europa y la relación entre el desempleo y los malos tratos a la infancia, por citar algunos.

Quisiera destacar, el papel desempeñado por la anterior Presidenta del Comité de Enlace, Madame Etienne Chouffier, impulsora del Comité de Enlace y la participación de los trabajadores sociales en todo tipo de organismos sociales europeos.

Indicaría, asimismo, que queda mucho por hacer todavía, y que el "Comité de Enlace" tiene unas posibilidades de acción, no aprovechadas completamente, y que es mi intención, y la de todos los integrantes del mismo, desarrollarlas.

**Los países europeos, no miembros del Comité de Enlace, pueden integrarse como "observadores" en el "Comité" si así lo desean.**

# ACTIVIDAD



René Magritte.

# ACTIVIDADES DEL CONSEJO GENERAL

## PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1988

### 1. ACTIVIDADES DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO

#### 1.1. La Asamblea General

La Asamblea General del Consejo General de D.T.S. y AA.SS. se reunió los días 12 y 13 de marzo tratándose entre otros, de los siguientes temas:

— La Presidenta, Elvira Cortajarena, de la Junta de Gobierno del Consejo General, informó que el Area de Conocimiento en trabajo social ha pasado ya por la Subcomisión correspondiente, recibiendo el visto bueno, y que será aprobada en breve por el Consejo de Universidades.

— Se trató del apoyo realizado a la consecución de la Licenciatura en Trabajo Social por parte del Consejo General y los Colegios Oficiales.

— La Vicepresidenta de la Junta, Elena Peláez, informó de los siguientes puntos:

- El Congreso de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales se celebrará en Estocolmo en julio de este año.
- Las becas CIF para la India cuya documentación se ha enviado a los Colegios.
- Seminario de la CEE sobre Voluntariado y Tercera Edad que se celebrará en Madrid durante el mes de abril (más información sobre el Seminario en la entrevista a Elena Peláez publicada en este número).

— La Vocalía de Formación Pemanente y Publicaciones informa sobre la puesta en marcha del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan F.I.P.), que se realizará en colaboración con el INEM.

— Se acuerda en la Asamblea General que las "III Jornadas de Servicios Sociales en el Medio Rural", se celebrarán en Extremadura en octubre del presente año.

— Se informa también sobre los Convenios-Programa presentados a la Dirección General de Acción Social en la convocatoria de 1988.

#### 1.2. Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno ha celebrado durante este período dos reuniones los días 30 de enero y 12 de marzo respectivamente.

### 2. PUBLICACIONES

Durante el primer trimestre se han publicado los siguientes materiales:

— Colección Trabajo Social, serie Documentos: *Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios*. Serie Cuadernos: *Relación entre Servicios Sociales y Servicios Sanitarios*.

— Próximamente aparecerá, en la serie Documentos el libro titulado: *Manual para la implantación de un Sistema de Indicadores de Gestión*.

— Igualmente se ha editado el número 8 de la *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, dedicado principalmente a estudiar y difundir las actividades del Consejo General.

Se está procediendo a organizar la biblioteca del Consejo General. Cuando se encuentre abierta al público se notificará a los Colegios.

### 3. LICENCIATURA Y DIPLOMATURA EN TRABAJO SOCIAL

Con fecha 17 de febrero se envió a todos los Colegios la documentación elaborada por las Escuelas Universitarias de Trabajo Social. Esta documentación fue presentada en su día ante el Consejo de Universidades, con el objetivo de conseguir la LICENCIATURA DE TRABAJO SOCIAL, antes de que se cerrase el plazo de solicitudes de modificación de Planes de Estudios.

En base a esta documentación se solicita que los Colegios realicen una campaña de apoyo.

Por su parte el Consejo General envió a doña Elena Pérez Vera, Secretaria General del Consejo de Universidades, una carta apoyando los documentos de Diplomatura y Licenciatura en Trabajo Social.

La Directora General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con fecha 19 de febrero, dirigió una carta al Consejo de Universidades apoyando la creación de la LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL.

### 4. CONVALIDACION

En estas fechas somos ya más de mil asistentes sociales los que hemos obtenido la titulación de Diplomados en Trabajo Social por el tan esperado proceso de convalidación.

Han sido las Universidades de Granada, Valencia y Sevilla las primeras en convocar las pruebas previstas conforme a lo dispuesto en la Orden de 8 de mayo de 1987. Y ya tienen anunciadas sus convocatorias las Universidades de Madrid (Comillas y Complutense), Santiago de Compostela y País Vasco.

Podría decirse que por ahora las Universida-

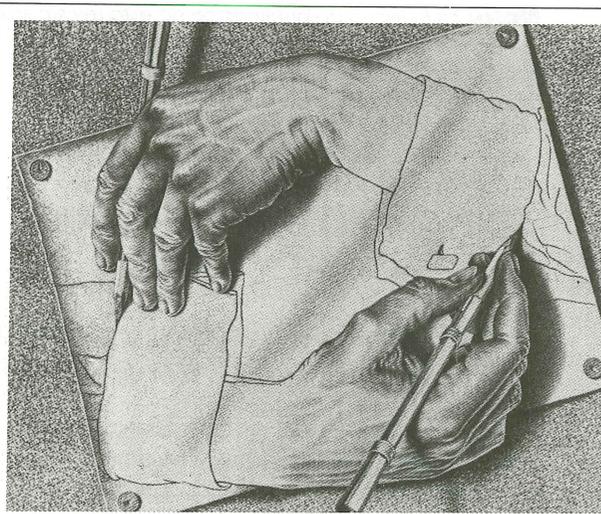
des van considerando, aunque en diversa medida, las recomendaciones fruto de los acuerdos adoptados en la reunión conjunta que, a instancias del Consejo General de Colegios Oficiales de D.T.S. y A.S., tuvo lugar en junio del pasado año, entre representantes de Colegios y Escuelas Universitarias de Trabajo Social.

Así, referente al temario, Granada, Santiago de Compostela, San Sebastián y, en menor medida, Sevilla, se han ido ajustando al propuesto. Otras Universidades exigen una colección de temas más propio de una revalidación de conocimientos que de una convalidación.

En cuanto a la prueba objetiva, Granada y Valencia han optado por los recomendados ítems de elección múltiple.

Por lo que a los baremos utilizados respecta, no todas coinciden. Destacar la Universidad Vasca, que con muy equitativo criterio, pondera diferentemente curriculum, prueba de conocimiento o trabajo, según el año en el que el candidato finalizó sus estudios, de tal modo que las posibles desventajas de los asistentes sociales de las últimas promociones, en cuanto a curriculum se refiere, quedan solucionadas.

También hay heterogeneidad en las tasas fijadas, que oscilan desde las 4.696 pesetas de la Universidad del País Vasco a las 18.650 pesetas de la Complutense, pasando por la cuantía de las 7.720 pesetas, lo común. (Valencia anunció tasas de 27.798 pesetas pero ratificó posteriormente).



Manos diseñando. 1948. M.C. Escher.

Los resultados de las convocatorias realizadas han sido muy aceptables en Valencia y Granada. No se puede decir lo mismo de Sevilla, donde la Comisión Calificadora de la primera convocatoria evaluó sorprendentemente, con un total de un 44% de no aptos.

Tras el análisis realizado y las conversaciones mantenidas entre los representantes de los Colegios Profesionales del Distrito Universitario de Sevilla con el Vicerrector, Presidente del Tribunal-accidental de la primera convocatoria y Presidente del Tribunal de las siguientes, hay indicios de que las condiciones de evaluación por parte de la Comisión para las restantes convalidaciones mejorarán sensiblemente. Esperamos que lo ocurrido sea una excepción en el proceso lógico, normal, a seguir en todo el territorio español.

Una cuestión positiva en este proceso es que a través de los compañeros que opten a la presentación de trabajo irá creciendo nuestro bagaje documental, durante los casi ya cuatro años restantes. Por ahora, entre la 1.ª y 2.ª convocatorias de Granada, 1.ª de Valencia y Sevilla, nos consta que se han presentado 152 trabajos originales. Si los profesionales acceden podrían disponer de esta documentación Colegios y Consejo.

Y bien, una vez cerrado este asunto, sería deseable vernos embarcados en la próxima meta: la Licenciatura.

**Nota:** En la fecha de publicación de esta revista están anunciadas públicamente las convocatorias de convalidación de las Universidades de Barcelona, Asturias, Málaga y 2.ª de Sevilla.

## 5. VI CONGRESO DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y AA.SS.

El VI Congreso de la Profesión se celebrará en Asturias los días 23, 24 y 25 de junio de 1988.

Hasta el momento el Comité Técnico del mismo se ha reunido dos veces. El Comité Técnico está compuesto por Ana Díaz, Gustavo García, Ció Barjau, José M. Ramírez y Romana Zanella.

A todos los preinscritos se les ha enviado un cuadernillo con el esquema de las tres ponencias marco, que son las siguientes:

— "Tendencias del Sistema Público de Servicios Sociales":

Autor: Gustavo García

Colaboradores: J.M. Ramírez, María José Baquero, Patricia Restrepo, Jaione Imaz.

— "La Formación":

Autores: María Jesús Domínguez, Gabriela Polini, Pablo de la Rosa, José D. Rueda, Carmen del Valle y Romana Zanella.

— "Nuevos elementos de la intervención profesional":

Autora: Ció Barjau.

Con fecha 30 de abril se cierra el plazo de recepción de comunicaciones.

### AVISO PARA TRABAJADORES Y ASISTENTES SOCIALES DE MADRID

El Centro de Análisis Social de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, está realizando una investigación sobre la situación Profesional y ocupacional de este colectivo.

El estudio aportará elementos y criterios para una mejora de la Inserción y Jerarquización Académico-Laboral del mencionado estamento.

Para llevar a buen término la tarea propuesta, es condición imprescindible la colaboración de todos los titulados en actividad o en paro.

En consecuencia, rogamos suministren los datos que a continuación proponemos:

NOMBRE Y APELLIDOS.....

.....

DIRECCION.....

.....

TELEFONO.....

Enviar la Correspondencia a:  
Apartado Postal 46457 28080 MADRID

Los los pinachos se les no envío  
el esquema de las las por  
con los siguientes  
del Sistema Público de

Consejo



Joel-Peter Witkin. Retrato de una enana. 1987.

El retrato de una enana es una obra de arte que muestra a una mujer con enanismo en un escenario teatral. La mujer está vestida con un top blanco con un patrón y pantalones blancos. A su izquierda hay un animal oscuro con cuernos, y a su derecha hay un gran objeto blanco que parece una máscara o un accesorio de teatro. El fondo es un telón oscuro y el suelo está cubierto con una alfombra blanca. La obra es una fotografía en blanco y negro con un borde irregular.

El retrato de una enana es una obra de arte que muestra a una mujer con enanismo en un escenario teatral. La mujer está vestida con un top blanco con un patrón y pantalones blancos. A su izquierda hay un animal oscuro con cuernos, y a su derecha hay un gran objeto blanco que parece una máscara o un accesorio de teatro. El fondo es un telón oscuro y el suelo está cubierto con una alfombra blanca. La obra es una fotografía en blanco y negro con un borde irregular.

## EN TORNO A UN ESTUDIO COMPARADO SOBRE LAS ENTIDADES PRIVADAS Y PARA-PUBLICAS EN EUROPA OCCIDENTAL

---

Gloria Rubiol

Hace tan solo unas pocas semanas ha llegado a nuestras manos un libro aparecido en los primeros meses de 1988. Se trata del último volumen publicado de la Colección Sage de Política Contemporánea, patrocinada por el Consorcio Europeo para la Investigación Política (ECPR). Su título y referencias son: **DELIVERING PUBLIC SERVICES IN WESTERN EUROPE. SHARING WESTERN EUROPEAN EXPERIENCE OF PARA-GOVERNMENT ORGANIZATION**, Christopher HOOD y Gunnar Folke SCHUPPERT (eds.). Londres: Sage Publications, 1988 (268 páginas).

El contenido del libro se centra en el estudio de las entidades no gubernamentales dedicadas a la prestación de servicios públicos en Europa occidental. Los coordinadores del estudio y del libro son los profesores Christopher Hood, de la Universidad de Sidney (Australia) y Gunnar Folke Schuppert, de la Universidad de Augsburgo (R. F. de Alemania).

La obra, dividida en seis partes, consta de 17 capítulos, tres de los cuales se deben a los coordinadores de la misma, mientras que los catorce restantes han sido redactados por quince especialistas de diversos países, la mayoría de los cuales —excepto dos— son profesores universitarios en materias relacionadas con la Administración Pública, el Derecho Internacional y la Teoría Política. Las Universidades a las que actualmente están adscritos radican en diversos países del mundo occidental: Italia, Países Bajos, R. F. de Alemania, Reino Unido, Suecia y Finlandia.

La actualidad de la discusión en nuestro país en torno al tema del libro —el estudio de la provisión de servicios públicos por medio de entidades no pertenecientes a la Administración— nos ha inclinado a aportar una reseña de la obra mencionada, de mayor extensión que los habituales comentarios sobre libros.

Los autores de esta publicación, interesados en lo que en algún momento se ha denominado "administración pública indirecta", han estudiado la situación en Europa de lo que ellos denominan "Para-Government-Organizations" o "PGO", en las que engloban tanto a las **entidades privadas de iniciativa social** como a los **entes de financiación pública independientes** de la estructura gubernamental. En la Introducción del libro queda explicitada la clasificación de los autores en cuanto a las entidades suministradoras de servicios públicos, que en el libro serán analizadas en tres de sus niveles: internacional, estatal y local (ciudad). Su clasificación aparece en los siguientes términos:

a) **Administración pública propiamente dicha** ("care government enterprise") como son, entre otras, las instituciones básicas de la CEE, los ministerios, los ayuntamientos.

b) **Entidades públicas independientes**, de las que mencionan ejemplos en los tres niveles: Juntas Internacionales de puentes o canales; empresas nacionales de ferrocarriles; empresas locales de transportes. Se trata de entidades que son públicas en cuanto a su estatuto legal y/o financiero, pero que en diferente medida son independientes de la Administración

pública propiamente dicha. Estas entidades son designadas con términos no equivalentes en los siguientes países: "public corporations" en el Reino Unido, "ente pasaestado" en Italia, "établissements publics" en Francia, "Austalten", "Körperschaften" o bien "Stiftungen" en la R.F.A. En general tienen tres características: su creación y su disolución requiere una disposición legal; su dirección recae —en parte, por lo menos— en personas no elegidas; la propiedad de estas entidades no es transferible.

c) **Entidades privadas o independientes.** A nivel internacional, la Cruz Roja es uno de los ejemplos más conocidos, mientras que en todos los países europeos son abundantísimas las entidades a nivel local y nacional dedicadas a la prestación de servicios públicos. Sus características diferenciales son: se establecen sin ningún decreto o ley especial para cada una de ellas; no son de propiedad pública; están exentas de procedimientos de la administración pública. Toman la forma de asociaciones, sociedades, cooperativas.

Como ya hemos mencionado, en el estudio que comentamos las entidades encasillables en las categorías b) y c) son denominadas "Entidades-Para-Administración", término nuevo que los autores acuñan para evitar las connotaciones que llevan consigo los términos "quango" y "paraestatal" y puesto que no existe una denominación internacionalmente aceptada que englobe a los dos tipos de entidades.

Es éste el **primer estudio** —y el **primer libro**— dedicado a comparar las "Entidades-Para-Administración" de Europa Occidental, aunque los autores creen que no será el último, puesto que el fenómeno de la prestación pública de servicios —vía iniciativa privada o semipública— está atrayendo el interés de diversos sectores académicos, entre ellos los del Derecho político, la teoría política y el Derecho administrativo. En efecto, las "Entidades-Para-Administración" (a las que llamaremos EPA), están presentes en todos los niveles de la prestación de servicios públicos en los países del hemisferio occidental, de forma que son parte de la "desacumulación de servicios públicos", una de las macrotendencias o "megatrends" de las últimas décadas, según Naisbitt (1983).

El estudio se inicia bajo una frase de J. Ri-

chardson (1982) como lema: "Aquello que cada analista puede ver como características exclusivas de su propio país, a menudo resulta ser igualmente evidente en todas partes". En efecto, según los profesores Hood y Shuppert, en la mayoría de los países estudiados se creía equivocadamente que la gran expansión de las EPA era una característica exclusiva de su país, consecuencia de determinadas circunstancias históricas como, por ejemplo, las diversas comunidades religiosas existentes en los Países Bajos, la etapa fascista en Italia, el pragmatismo de Escandinavia, la doctrina de un alto funcionario apolítico en el Reino Unido, etc. La diferente terminología utilizada ("quangos", "paraestado", "administración pública indirecta", etc.) reforzaba esta creencia.

En la Introducción de la obra, los profesores Hood y Shuppert, después de definir y acotar el campo de su investigación, nos presentan las dos preguntas —básicas para los autores— que el estudio pretende contestar:

1. ¿Existe una evidencia clara sobre los costes y beneficios de proporcionar servicios bien a través de la Administración pública directa, o a través de entidades públicas independientes o a través de entidades privadas de iniciativa social? Esta pregunta ha surgido de la necesidad de demostrar la veracidad o falsedad de hipótesis profusamente repetidas, según las cuales la gestión de la Administración pública sería menos eficaz y eficiente que la de las otras entidades.

2. Las teorías clásicas de la Administración pública afirman que las entidades no públicas escapan al control público y a las normas legales. ¿Es evidente este problema en la realidad?

Aplazaremos hasta el final de esta recensión la contestación a estas preguntas y ello no tanto por introducir un elemento de "suspense" sino por comentar el libro siguiendo el mismo orden establecido en sus capítulos.

En la introducción, los coordinadores de la obra dedican unas páginas a la clasificación de los servicios públicos de Rose (1976) que —a pesar de no encontrar del todo satisfactoria— aplicarán al análisis de las EPA. Así, clasifican los servicios públicos en tres grandes grupos:

1. Servicios públicos que definen límites, determinan estructuras ("defining public services")

como son justicia, policía, asuntos exteriores, defensa y hacienda.

2. Funciones y servicios de **movilización de recursos**: desarrollo de la agricultura, el comercio, la industria, el transporte, etc.

3. Servicios públicos **sociales**, los que nosotros llamaríamos de bienestar social: vivienda, salud, servicios sociales, rentas mínimas, educación, ocio.

A continuación se analizan con detalle las "teorías justificativas" de uso preferente de la empresa privada, empresa pública, con especial énfasis en la doctrina de la subsidiariedad, mantenida por la Iglesia Católica desde finales del siglo pasado y de las teorías "managerialistas" que atribuyen una posibilidad de mejor gestión a la empresa privada. Se mencionan, solamente de paso, las ideas de la "nueva izquierda" de Ivan Illich y otros en cuanto a las ventajas de la autoayuda a través de la organización comunitaria frente a la dependencia de lejanas burocracias.

La Parte II del libro consiste en un estudio comparativo de la provisión de cinco servicios en seis países de Europa occidental. Los cinco servicios escogidos son: servicios de salvamento en emergencias (en incendios, en el agua, en montaña); servicios de telecomunicaciones; promoción de exportaciones; desarrollo tecnológico; provisión de viviendas. Los servicios escogidos involucran diferentes combinaciones de los tres tipos descritos por Rose. Entre ellos, la provisión de viviendas es el que contiene más elementos sociales, mientras que en los otros se mezclan elementos de las tres clases de servicios en diferente proporción.

Los seis países escogidos son: Suecia, Finlandia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y la R.F. de Alemania. Para el propósito del estudio, el rasgo diferencial más importante entre estos países es hasta qué punto han incluido ellos el "principio de subsidiariedad" que en Italia aparece incorporado en su Constitución en cuanto a servicios de salud y de educación y en los Países Bajos es un principio fundamental, mientras que en Suecia es prácticamente desconocido.

En la tercera parte se examinan cada uno de los seis estados escogidos al objeto de destacar las tradiciones o los rasgos característicos que han ido dando forma a la estructura institu-

cional, en relación a las EPA. Se aportan doctrinas, justificaciones y aplicaciones sobre el crecimiento de las EPA en cada país.

En la Parte IV se pasa del nivel estatal al de ciudades y en la Parte V al internacional. Como los países estudiados, las cuatro ciudades escogidas —Londres, Hamburgo, Milán y Estocolmo— difieren no solamente en cuanto a tamaño sino, evidentemente, por otros aspectos: dos son capitales de estados, una es una ciudad-estado, etc.

En la quinta parte del libro y a través de sus cuatro discípulos, se analiza la situación de las EPA "internacionales", tomando su consideración la Comunidad Económica Europea, la Cooperación Nórdica y la OCDE.

Las conclusiones son expuestas por los coordinadores en la Parte VI del libro, después de resumirlas en las siguientes tres afirmaciones:

"1. La macrotendencia 'entidades-para-Administración' está construida más sobre la fe que sobre la evidencia demostrable de una realización de superior calidad. 2. La comprensión y explicación del fenómeno de las 'entidades-para-Administración' exige un nuevo enfoque en las explicaciones y predicciones de la teoría de la Administración Pública. 3. La 'convivencia' con las EPA plantea preguntas sobre cómo mantener el control público sobre dichas entidades".

A través del capítulo 17 ("Evaluación y Resumen") los profesores Hood y Schuppert amplían y elaboran sobre estas tres conclusiones básicas. En relación a la primera, afirman que aunque se había convertido en un "cliché" la aseveración de que las EPA eran preferibles a la Administración Pública directa por la mayor eficiencia y eficacia de aquéllas, en ninguno de los países estudiados se ha realizado ningún intento serio para evaluar la gestión y realizaciones de las EPA.

El estudio realizado por los autores muestra como la macrotendencia no se ha construido sobre una comparación entre las realizaciones de las EPA y de la Administración pública en ninguno de los seis países, ni en las ciudades ni en las entidades internacionales estudiadas. "Si es tan evidente —añaden los autores— que los servicios públicos pueden ser prestados más eficientemente y a menor coste por entidades independientes que por la 'pura' Administración

pública, ¿por qué esto no ha podido ser demostrado en ninguno de los seis países escogidos para este estudio? Este es un desafío tanto para la Administración como para los estudiosos de la Administración pública, que no deben conformarse con afirmaciones sobre las Entidades-Para-Administración basadas en la fe o en las conjeturas". El segundo desafío intelectual que presentan las EPA es el de la comprensión de su desarrollo y engranaje con la Administración. En este contexto los autores afirman que si bien un elemento de "estilo nacional" está presente en la constitución de las EPA, y hay que tenerlo en cuenta para su comprensión, existen más elementos comunes que diferenciales presentes en todos los países estudiados. De hecho, el análisis expuesto en la Parte II del libro demuestra que existen más diferencias en las áreas tradicionales de servicios públicos que en las más recientes, es decir, que se tiende a una mayor semejanza inter-países. En todos los casos (organizaciones internacionales incluidas) destacan algunos rasgos característicos: la estructuración para-Administración se ha adoptado para huir de la rigidez del presupuesto y la intervención o auditoría pública; para huir también de lo que se consideran normas paralizadoras en la gestión de los asuntos públicos; para evitar "los campos de minas" de los convenios y de las normas sobre salarios y clasificaciones profesionales; para buscar alternativas a los aspectos negativos del sistema burocrático de promoción y gratificaciones.

Los autores concluyen, respecto a este tema, que se necesita una terminología común, una explicación racional y una teoría de la Entidad-Para-Administración que vaya más allá de los límites nacionales. El fenómeno de las EPA es un "tema en busca de una disciplina académica".

Respecto a otra pregunta planteada a los diversos colaboradores del estudio sobre si las EPA "pasarían de moda", si se trataba de una macro-tendencia reversible, los autores concluyen que tal tendencia no es observable en conjunto; por el contrario, se vislumbra una expansión de las EPA en sus campos de acción tradicionales y en otros próximos, si bien en algunos países han existido movimientos "pendulares" en cuanto a favorecer su crecimiento o frenarlo. Así ha ocurrido en Italia y también en

el Reino Unido donde, según el profesor Hood, desde los años 40 hasta la actualidad pueden observarse tres "oleadas de reacción contra las EPA". Sin embargo, actualmente no existen tendencias claras a contrarrestar el crecimiento de las EPA. Con todo, los autores del libro se preguntan si es posible que se produzca en el futuro una "macro-tendencia" anti-EPA. Imaginan que el impacto de las EPA en la Administración pública podría producir en ésta unos cambios que la hicieran más parecida a las EPA y, con ello, fueran autodestructivos para éstas. Así, muchos países están experimentando formas de cambiar algunas normas clásicas de la Administración y acercarlas a las de las EPA, especialmente en relación a salarios y promoción del personal. No obstante, los autores concluyen que las exigencias políticas y de control público sobre la Administración no solamente mantendrán casi inalterable a ésta sino que —inversamente— puede aparecer la tendencia a querer equiparar las normas sobre las EPA a las de la Administración, por presión de las intervenciones y auditorías públicas, entre otros motivos. Este fenómeno podría desencadenar una reacción hacia la creación de unas EPA todavía más independientes.

En cuanto a la tercera conclusión, la de un mejor y mayor control de la Administración sobre las EPA, los autores la fundamentan en los "problemas y descontento" por la falta de procedimientos mediante los cuales las EPA respondan de su gestión de los servicios públicos. Las teorías basadas en los medios tradicionales de control de la Administración pública tienen una aplicación muy limitada en cuanto a las EPA. Así, éstas pueden ser muy "vulnerables" a grupos que intenten maximizar sus presupuestos de forma oportunista". Pero, según afirma S. Casese en el capítulo 6, un control al estilo tradicional destruiría las cualidades más apreciadas de las EPA: flexibilidad, respuesta rápida a las demandas de los usuarios, y subsidiariedad.

En el capítulo final, cinco posibles formas de control son analizadas por los coordinadores del estudio, a sabiendas de que algunas de ellas no son aceptadas como efectivas por los "clásicos" de la Administración Pública. Estas cinco formas, que los autores discuten con amplitud, son: control a través de los represen-

tantes de los usuarios; control por medio del mercado de productos o de capitales; control por acuerdo entre un número determinado de entidades autónomas; control por medio de la competencia entre las EPA; control por evaluación de la calidad, realizado por entidades afines.

El libro termina afirmando que las EPA son actualmente una cuestión central para la Administración Pública y, por ello, se necesitan estudios evaluativos sobre sus costes y beneficios según las diferentes formas de organización. Se precisan estudios transeuropeos de lo que parece ser un "fenómeno transeuropeo" para el que los autores no reclaman ya más aportaciones o hechos empíricos sino de debate y de teoría.

Los análisis de los diferentes países, ciudades y organismos internacionales aparecen fundamentados en el saber y experiencia de los distintos autores y en una interesante bibliografía y documentación, éstas últimas ausentes únicamente en los capítulos referentes a Italia (¿ausente por inexistente?). Con todo, la aportación de Italia y de Milán añade interés al libro para nosotros, puesto que la inclusión del país mediterráneo más similar al nuestro, nos compensa, en parte, de la ausencia de España del estudio.

Otro aliciente del libro radica en la inclusión, ya mencionada, de dos tipos de entidades en el mismo estudio. Estamos habituados a consideraciones basadas, por una parte, en las entidades de iniciativa social y, por otra, en las entidades públicas tipo "instituto paraestatal". La consideración conjunta de ambos tipos de entidades aporta un enfoque de la cuestión que, sin duda, puede ser fuente de interesantes evaluaciones y debates en el futuro.

Otro aspecto que nos ha llamado la atención en el libro que comentamos, es la ausencia de alusiones a la llamada crisis del Estado de Bienestar,

a pesar de que se estudia y analiza la prestación de los servicios de bienestar social. En el estudio, como ya hemos mencionado, se describe la situación de una mayoría de países considerados tradicionalmente estados de bienestar, aunque con orientaciones diferentes (orientación "servicios" como en el Reino Unido y Suecia; orientación "prestaciones económicas" como en la R.F. de Alemania) y otros algo más alejados del esquema Estado de Bienestar, como Italia. Con todo, la discusión sobre los beneficios y maleficios del Estado de bienestar, así como su contracción o contención, está absolutamente ausente del estudio. Se asume que la responsabilidad pública y las esferas de acción de la Administración han seguido una expansión ininterrumpida desde finales del siglo XIX, tanto en el ámbito del bienestar social como en el de la "movilización de recursos", expansión que se traduce, en parte, en un crecimiento de las Entidades-Para-Administración. Por ello, una de las hipótesis del libro es que ambas —Administración y entidades— seguirán expansionándose pero serán necesarias nuevas fórmulas para asegurar el mejor engranaje posible entre ellas y con los ciudadanos.

Quizás el mayor interés del libro radica en demostrar que algunas aseveraciones que van afirmándose por repetición, carecen de un fundamento científico y demostrado, lo que no significa que no puedan demostrarse. Por cuanto el libro nos ha parecido un instrumento serio y útil para avanzar en el conocimiento de la situación europea respecto a las Entidades-Para-Administración y, por extensión, en el conocimiento de la propia Administración Pública de seis estados europeos y de tres organizaciones internacionales, muy encarecidamente recomendamos su lectura.

---

## RELACION ENTRE SERVICIOS SOCIALES SANITARIOS Y COMUNITARIOS (Editorial Siglo XXI, Madrid, 1988)

---

José Manuel Ramírez Navarro

La relación entre los servicios sanitarios y sociales, a pesar de la actualidad que el tema supone, es una relación continuada, cuyos

orígenes, como simbólicamente expresa una de las ponencias, hay que buscarlos en esa "Gran Madre común que es la Beneficencia", o inclu-

so más lejano en el tiempo, en el "Hospital", como equipamiento que ya en la Baja Edad Media integraba atención sanitaria y social.

Si durante siglos, los servicios sanitarios y sociales estuvieron fundidos en el contexto de la Beneficencia, compartiendo incluso instalaciones, personal e instituciones, hoy, ambos servicios acometen el reto de estructurarse como eficaces y modernos Sistemas Públicos de Protección Social, en el marco del Estado del Bienestar.

Es precisamente en este momento, en el que los Servicios Sanitarios y los sociales se perfilan con nitidez, cuando más interés tiene diseñar un modelo de relación entre ambos, que entre las actuaciones sesgadas sobre realidades individuales, familiar, de grupo o de la comunidad, que sólo realmente pueden ser atendidas y modificadas en sentido positivo.

Por eso aparece como muy oportuna estas reflexiones llevadas a cabo en el marco del II Congreso Nacional de Salud Pública y Administración Sanitaria, que a continuación recogemos.

Pero más allá de este interés de relacionar unos y otros servicios, en un contexto integral de calidad de vida —Salud o Bienestar Social—, encontramos un interés específicamente profesional, como corresponde a un órgano colegiado cual el Consejo General representa: Si los Servicios Sociales se consideran campo específico de actuación de los Trabajadores Sociales-Asistentes Sociales, no es menos cierto que la presencia de estos profesionales en los servicios sanitarios es no sólo abundante y manifiesta, sino que representa ya toda una tradición histórica.

No es casualidad que el moderno concepto del trabajo social como proporción específica, tuviera su origen en el campo de los servicios sanitarios.

A pesar de todo ello, es manifiesta la ausencia de materiales bibliográficos sobre las relaciones entre los servicios sanitarios y los sociales. Laguna que, en la modestia de esta publicación, tratamos de paliar, estimulando con su lectura nuevas aportaciones al tema.

Ello nos da pie, asimismo, a iniciar una nueva serie en lo que son publicaciones del Consejo de Colegios Oficiales de Diplomados en Traba-

jo Social y Asistentes Sociales. Junto a la ya clásica Serie de libros y documentos de trabajo social, iniciamos con ésta publicación la serie "CUADERNOS DE TRABAJO".

Con ella trataremos de difundir toda una nueva serie de documentos —fundamentalmente ponencias, textos de charlas o intervenciones, artículos, etc.— que sin constituir material suficiente para un libro por su extensión o elaboración, sí pueden tener un interés más allá del ámbito para el que inicialmente fueron concebidas. A través de la serie "Cuadernos de Trabajo" pondremos muchos de estos materiales a disposición de quien pueda demandarlos.

Tal se hizo como anticipo de esta nueva serie, con los materiales elaborados para los talleres que se llevaron a cabo en las II Jornadas Estatales sobre Servicios Sociales en el Medio Rural (Carmona 1987). Cada uno de estos materiales, en forma de "cuaderno de trabajo" puede ser adquirido por las personas interesadas superando así el alcance inicial para el que fueron elaborados —las jornadas de Carmona—.

Otro tanto pretendemos con la publicación de éstas cuatro ponencias en torno a la Relación entre los Servicios Sanitarios y Sociales, inicialmente concebidas en el marco del II Congreso Nacional de Salud Pública y Planificación Sanitaria.

Con este tipo de publicaciones breves y ágiles, abrimos un espacio más en el aspecto de los materiales bibliográficos relacionados con el trabajo social, los servicios sociales y el bienestar social; todos ellos por hoy, afortunadamente, gozan de amplia demanda (dentro y fuera) del ámbito profesional de los trabajadores sociales.

Sólo nos resta expresar la obvia advertencia que requiere adquirir publicación no dirigista: El Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, al publicar y difundir estas ponencias, no se identifica necesariamente con el contenido.

Precisamente, su valor en este caso como en otros, reside en el variedad de opiniones que refleja, las cuales pueden contribuir a dinamizar la creatividad de quienes han de leerlas, en torno al tema planteado.

Con esta advertencia, presentamos tema y serie. Creemos que las materias seleccionadas por el tema que acometen, y por el pluralismo que reflejan en cuanto a opiniones y formas de abor-

darlo, constituyen un buen precedente para el nacimiento de esta nueva serie de publicaciones del Consejo General que llamamos "Cuadernos de Trabajo Social".

---

## REPERTORIO LEGISLATIVO DE ACCION SOCIAL

---

B.P.

Llenando un hueco editorial manifiesto y con el objetivo de recopilar la normativa relacionada con la acción social, el Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales (CEDISS), dependiente de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con una magnífica presentación, ha publicado el **Repertorio Legislativo de Acción Social**.

La obra consta de dos volúmenes; el primero da cabida a la normativa de carácter internacional y del Estado Español, agrupada ésta por Ministerios. El segundo volumen se dedica completamente a reseñar la normativa elaborada y promulgada por los Gobiernos de las diferentes Comunidades Autónomas. En este segundo volumen, se aporta un índice alfabético por conceptos que siguiendo las indicaciones en él contenidas, acerca al lector con facilidad a la disposición deseada.

Asimismo, se garantiza la actualidad de la información contenida mediante el envío bimes-

tral a los interesados, de las últimas disposiciones emanadas que pueden ser añadidas a su lugar correspondiente siguiendo el sistema de indización alfanúmero establecido.

En la publicidad de la obra, se indica, que en el caso de tener dificultad en conseguir el texto íntegro de alguna de las disposiciones recogidas en el Repertorio, el CEDISS se halla en disposición de facilitárselo (CEDISS, c/ Modesto Lafuente, 13 - 28003 Madrid. Tel.: 441 81 00, ext. 3496).

La elaboración y preparación del material; así como el cuidado de la presente edición ha estado a cargo de don Gabriel Perdomo Cejudo, miembro del Área de Documentación del CEDISS, al cual debe felicitársele por el magnífico trabajo realizado, que consideramos de gran utilidad para los gestores y trabajadores sociales.

Una cuestión a resaltar, **su adquisición es gratuita.**

---

## ENCUENTRO DE SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS (Editorial Siglo XXI, Madrid, 1988)

---

José Manuel Ramírez Navarro

Todo ello sin perder de vista la importancia que los Servicios Sociales Comunitarios han tenido, tienen y sin duda tendrán en la generación de puestos de trabajo para nuestro colectivo-profesional, a lo que el colectivo ha de responder logrando un nivel de formación técnica que se adecúe a las expectativas generales.

En esta línea, el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, convocó un ENCUENTRO

SOBRE SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS en el que participaron 190 personas y de todo el Estado. A todos ellos, el Consejo quiere manifestar su agradecimiento por el esfuerzo intelectual realizado y sus valiosas aportaciones individuales y colectivas.

Estas aportaciones, en forma de resumen de los debates o en forma de ponencias, son las que ahora presentamos en este volumen, con el convencimiento de que son de utilidad no sólo para los muchos Asistentes Sociales como tipo

para otros muchos que hoy encuentran expectativas de trabajo en estos servicios.

Somos conscientes, asimismo, del interés que estos materiales habrán de tener para profesionales y alumnos de las Escuelas de Trabajo Social, donde este tipo de textos siempre serán bien recibidos, de forma que a través de ellos logremos tender productivos lazos entre la profesión y la formación de los profesionales.

Son éstos, en definitiva, unos materiales (algunos de ellos con "bouquet", lo que lejos de disminuir su valor lo aumentan como referente a una evaluación) que serán bien recibidos por cualquier persona que hoy esté interesada en el desarrollo de los Servicios Sociales en España.

Una de las notas características del moderno concepto de Servicios Sociales en la que de manera general vienen coincidiendo todas las opciones teóricas y prácticas es la definición de un nivel primario de atenciones sociales.

Es sintomático que, en este aspecto, vienen coincidiendo teorías y prácticas bien diferenciadas y que esta coincidencia se extiende además a lo que se viene considerando elementos claves de este nivel primario de atenciones:

— Su carácter comunitario: abarca toda la población superando el encasillamiento profesional en sectores específicos.

— El integrar acciones preventivas y promocionales donde antes sólo había acciones meramente recuperadas.

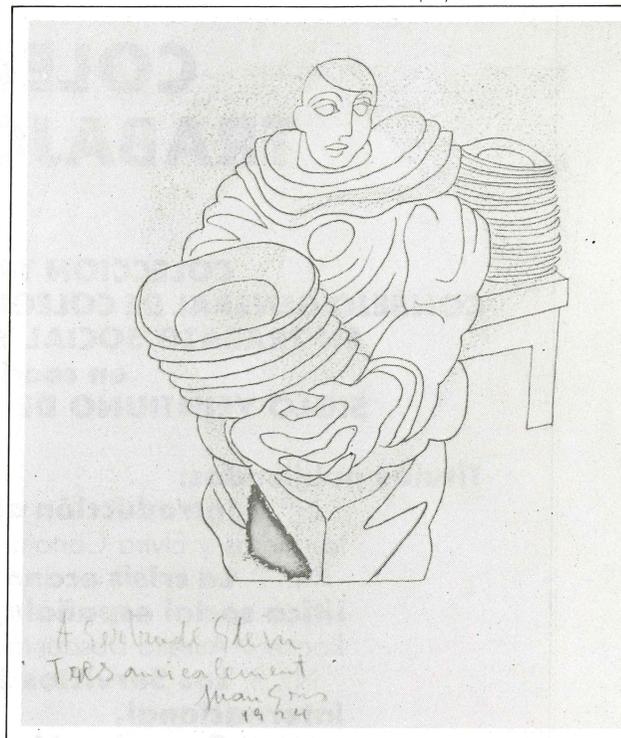
— El ámbito de gestión local con reforzamiento del papel de las entidades locales en Servicios Sociales.

— El configurarse como "puerta de entrada" a la red de Servicios Sociales y, como tal, elementos claves en cualquier proceso de estructuración racional.

— Su proyección dinamizadora de las relaciones sociales de la comunidad y el impulso de la participación en Servicios Sociales.

— Su implicación con otras áreas de fomento económico y de prestación de servicios contribuyendo a generar dinámicas de desarrollo local integral.

Todas ellas son características que vienen definiéndose como propias de este nivel primario de atención y pretende hacer referencia a una



estructura concreta: LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS.

Son así este tipo de servicios paradigma de una política institucional y de una práctica profesional progresista y precursores de un Sistema Público de Servicios Sociales coherente con los mandatos de nuestra constitución.

Ha sido por ello, esta materia, objeto de permanente interés profesional, que ha motivado no pocas experiencias, reflexiones y debates en el colectivo de Asistentes Sociales y Diplomados en Trabajo Social.

El Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales no ha quedado al margen de este interés y ha puesto los medios necesarios para impulsar estas inquietudes y obtener del esfuerzo de los profesionales un bagaje conceptual, cuya utilidad resulta evidente a dos niveles:

1) Como elemento referencial para los responsables e instituciones a la hora de definir una política de equipamientos sociales.

2) Como instrumento para el perfeccionamiento de técnicos de intervención propios del Trabajo Social.

# COLECCION TRABAJO SOCIAL

**COLECCION TRABAJO SOCIAL  
CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS  
EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES  
en coedición con  
SIGLO VEINTIUNO DE ESPAÑA EDITORES, S.A.**

## **Títulos publicados:**

N.º 1. **Introducción al Bienestar Social**, de Patrocinio de las Heras y Elvira Cortajarena.

N.º 2. **La crisis económica y su repercusión en la política social española**, de Gregorio Rodríguez, Ignacio Cruz Roche y Aurelio Desdentado.

N.º 3. **Los Servicios Sociales desde una perspectiva internacional.**

N.º 4. **Organización y funcionamiento de los Servicios Sociales en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y los Países Bajos**, de Gloria Rubiol.

N.º 5. **Leyes de Servicios Sociales en Europa**, de Gloria Rubiol.

## **SERIE DOCUMENTOS:**

N.º 1. **Dos documentos básicos en trabajo social. Un estudio sobre la implantación de la ficha e informe social.** Varios autores.

N.º 2. **De la beneficencia al bienestar social. Cinco siglos de Acción Social.** Varios autores.

N.º 3. **Primeras Jornadas Europeas de Servicios Sociales en países del Area Mediterránea.**

N.º 4. **Un modelo de ficha social.**

N.º 5. **Servicio Social de ayuda a domicilio.**

N.º 6. **Los Servicios Sociales Comunitarios.**

N.º 7. **Los Servicios Sociales en el medio rural.**

N.º 8. **Encuentro de Servicios Sociales Comunitarios.**

## **SERIE CUADERNOS:**

N.º 1. **Relación entre Servicios Sanitarios y Sociales.**

# SUSCRIBASE A

## TARIFAS UN AÑO (Tres números)

Estudiantes o colegiados ..... 1.175 Ptas.  
Resto ..... 1.375 Ptas.  
Extranjero ..... 1.500 Ptas.

### Números sueltos:

— N.º 0 y n.º 1 ..... agotado  
— N.º 2, 3 y 4 ..... 450 Ptas.

NOMBRE .....  
DIRECCION .....  
POBLACION ..... C.P. ....  
PROVINCIA .....  
TELEFONO .....

Es colegiado o estudiante ..... SI  NO

El importe de la suscripción lo haré efectivo:

- Recibo domiciliado en Banco o Caja de Ahorros sita en España (en este caso, rellenar el boletín adjunto).
- Adjunto cheque bancario n.º .....

# revista de SERVICIOS SOCIALES y Política Social

Doctor Cortezo, 11, 2º 28012 Madrid

SR. DIRECTOR DEL BANCO (o CAJA DE AHORROS)

Domicilio de la Agencia

Población.

Titular de la cuenta

Número de la cuenta

Sírvase tomar nota de atender hasta nuevo aviso, con cargo a mi cuenta, los recibos que a mi nombre le sean presentados para su cobro por la Revista de Servicios Sociales y Política Social.

Fecha

Atentamente  
(firma)

Enviémos también este boletín a la redacción. Nosotros nos ocuparemos de hacerlo llegar a su Banco.

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..