

Política social en materia de infancia y adolescencia en el País Vasco: prevención y protección

Social policy regarding childhood and adolescence in the Basque Country: prevention and protection

Boni Cantero Sevilla¹

Resumen

El presente artículo parte de la necesidad de impulsar un cambio de mirada de la consideración de la infancia y la adolescencia como protagonistas de sus vidas y de que nos dirija en nuestra intervención profesional.

Desde esta concepción podremos acercarnos al trabajo social con las familias, con la infancia y con la adolescencia, desde la prevención y promoción de buenas prácticas y desde el abordaje de la desprotección en el marco de los servicios sociales vascos. Con el propósito de contribuir en esta tarea, se aportan una serie de recomendaciones desde la política local y los planes de infancia que mejoran nuestra práctica en trabajo social.

Palabras clave: Infancia y adolescencia, familia, derechos, trabajo social, política local, prevención y protección infantil.

Para citar el artículo: CANTERO SEVILLA, Boni. Política social en materia de infancia y adolescencia en el País Vasco: prevención y protección. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2015, n. 204, páginas 48-62. ISSN 0212-7210.

Abstract

This article is based on the need to promote a change of perspective in the consideration of childhood and adolescence as protagonists of their lives and to direct our professional intervention.

From this perspective, the focus is on social work with families, with children and teens, on prevention and promotion of good practices and on tackling the lack of protection in the context of Basque social services.

A series of recommendations from local policies and plans of childhood that improve our practice in social work are presented to contribute to this task.

Key words: Childhood and adolescence, family, rights, social work, local policy, child prevention and protection.

¹Trabajadora social y profesora asociada de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad del País Vasco. boni.cantero@ehu.eus.

Introducción

El concepto de *infancia* ha evolucionado considerablemente hacia un modelo universal en el que niños y niñas son considerados sujetos de derechos.

La confusión existente entre la concepción de la infancia como hecho biológico y su concepción como constructo social promueve la invisibilidad de niños y niñas. Mientras no consideremos la infancia una categoría social con igual representatividad y peso social, económico y cultural que otras categorías, les estaremos escatimando derechos y responsabilidades. Por ello es necesario hacer un cambio de mirada sobre esta concepción de la infancia, no solo desde la defensa de sus derechos sino también en la participación de niños, niñas y adolescentes en los servicios sociales, y en concreto en nuestra intervención profesional.

Niños y niñas sujetos de derechos. Un cambio de mirada

Lourdes Gaitán nos propone ese cambio de mirada que consiste en “considerar a los niños, niñas y adolescentes como verdaderos actores sociales” (2014, pág.19). Este cambio nos abre nuevas posibilidades para comprender la imagen y la representación social de la infancia.

El momento clave en el que se cristaliza la preocupación de algunos sectores profesionales y sociales por la atención a la infancia se produce durante la década de 1960. El 20 de noviembre de 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos del Niño. Con posterioridad, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el 20 de noviem-

bre de 1989 la Convención de los Derechos del Niño. La ratificación por parte del Estado español se efectuó el 30 de noviembre de 1990. Es, y podemos considerarla, la mejor reflexión compartida de la humanidad.

Desde la teoría de las necesidades infantiles, y con los derechos de la infancia como eje central, Félix López (2008, pág. 149-151) nos resume todos los derechos de esta manera: “todos los niños y las niñas tienen derecho a vivir en condiciones que les permitan satisfacer todas sus necesidades básicas”. Conforme a esta teoría, todo niño o niña tiene derecho a:

- A. Satisfacer todas las necesidades fisiológicas (ser planificado, alimentación, temperatura, asistencia sanitaria, actividad física...)
- B. Satisfacer sus necesidades cognitivas (ayuda de adultos para comprensión de la realidad, transmisión de valores, protección...)
- C. Satisfacer sus necesidades emocionales y sociales (tener una familia, ser aceptado/a, estimado/a, reconocimiento de sus intereses y conducta sexual, ser participante activo/a, hacer el guión de su propia vida...)

Por lo tanto, cualquier intervención profesional debe basarse en el derecho de niños y niñas a que sus necesidades sean cubiertas y bien atendidas. Y la familia es la institución que mejor puede responder, con la ayuda de las instituciones sociales. En este sentido, entendido el trabajo social como la profesión central en la defensa de los derechos humanos, se encuentra en una posición única y privilegiada para hacer realidad los derechos de la infancia desde el empoderamiento de niños, niñas y adolescentes.

“La práctica de un trabajo social con un enfoque de derechos humanos puede contribuir de forma notable a cambiar la forma de mirar a los niños: de verlos como seres protegibles y dependientes a valorar sus capacidades y fortalecer su autonomía, contando con su participación activa en todos aquellos asuntos que les afectan, y contribuyendo de esa manera a una forma de reactualización de sus derechos, conforme a las necesidades identificadas por ellos mismos” (Gaitán, 2014, pág. 21).

En nuestro entorno social, **el trabajo social con la infancia y la adolescencia** se realiza principalmente desde los servicios sociales públicos, con la estrecha colaboración de entidades y organizaciones sociales y privadas en sus diferentes niveles de atención primaria y especializada. El ámbito de intervención predominante es el de la atención y la protección infantil. Según la investigación de Berasaluze y Berrio-Otxoa (2011), de los/las trabajadores/as sociales con experiencia profesional el País Vasco 67% trabaja en la Administración, y de estos/as el 61,8% en la Administración local.

Esta actuación del trabajo social en el ámbito de la protección infantil es así debido a la existencia de un marco jurídico que la regula, y debido a las competencias atribuidas a los servicios sociales, pero a la vez (Gaitán, 2014) “favorece un sesgo hacia una visión de las personas menores de edad como seres dependientes, vulnerables y moldeables”. Una visión que casa mal con los objetivos de emancipación y logro de una autonomía personal que se atribuye, por principio, a cualquier modalidad de intervención social.

Nunca nadie nos dijo que la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos de intervención social fuera una

■ **Nunca nadie nos dijo que la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos de intervención social fuera una tarea fácil y sencilla.**

tarea fácil y sencilla. Reviste cierta complejidad y requiere flexibilizar y adaptar nuestros procedimientos y protocolos a sus necesidades y características, a pesar de las limitaciones de las propias instituciones así como de las normativas que regulan los distintos servicios y prestaciones.

Este cambio de mirada nos permite trabajar desde un modelo de atención centrada en la persona, desde las capacidades y fortalezas, superando modelos centrados en los servicios, en los déficits y las dificultades.

En el ejercicio del trabajo social con la infancia escuchar a los niños y niñas es un estándar de calidad en nuestra práctica profesional. La calidad tiene que ver con satisfacer las necesidades y expectativas de las personas y reconstruir con ellas sus itinerarios de vida, ¿pero conocen ellas sus propias necesidades y derechos?, ¿conocemos siempre sus necesidades?, ¿y sus expectativas respecto a qué esperan de nosotros/as?

El Hospicio de Vitoria, un antecedente del actual sistema de protección

En ocasiones necesitamos repensar la historia de la atención a la infancia en nuestras comunidades para comprender el modelo que hemos heredado. La historia del antiguo Hospicio de Vitoria-Gasteiz es un ejemplo de buena práctica –digna de compartir–. Y para ello reseñaremos la tesis

doctoral de J. Lezaun Valduviego (2012), que, desde la ética, analiza los cuidados prestados en el Hospicio (desde su fundación en 1777 hasta 1876) y ha conseguido visibilizar los valores implicados en cada una de las etapas asistenciales y existenciales diseñadas para su atención (la exposición, el torno, el nodrizaje, la educación, el trabajo y la integración social). Ha conseguido poner en valor el cómo y el porqué un grupo de intelectuales e ilustrados fue capaz de despertar en la población unos valores de solidaridad y altruismo que estuvieron por encima de dimensiones políticas, penurias, epidemias... y “fueron capaces de fijar e interiorizar esos valores en la ciudadanía alavesa tanto como para crear una red social de asistencia al niño desvalido y que esa estructura y atención perdurara en el tiempo sin una figura clara de liderazgo” (Expósito y otros, 2012).

La junta del Hospicio buscó las mejores nodrizas, los mejores maestros y artesanos, asegurándoles una educación universal y facilidades para su integración social desde los más altos parámetros de calidad posibles, con el objetivo último de proporcionarles la mejor de las vidas posibles.

Además de la calidad e innovación del centro, J. Lezaun también pone un especial énfasis en destacar que: “el antiguo hospicio vitoriano transmite a la sociedad actual toda una lección de solidaridad y comportamiento ético...”. La institución estaba por encima de disensiones políticas, ocupaciones extranjeras, enfrentamientos fratricidas, penurias o epidemias”.

Curiosamente, si nos remontamos al año 1975 podemos recordar la primera experiencia en programas de protección infantil que el Ayuntamiento promocionó con la desinstitucionalización de los niños y las ni-

ñas del antiguo Hospicio de la ciudad, –la Residencia de La Paz–. En aquella década el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y los políticos que en aquel momento se encontraban dirigiendo el Consistorio, con la iniciativa privada de un grupo de personas sensibilizadas, realizaron una propuesta de acogimiento de niños y niñas mayores de 14 años que no podían volver con sus familias de origen. Es lo que podríamos denominar los albores del acogimiento familiar. Y en el año 1984 la Corporación aprueba el primer programa político de infancia asumiendo aquellos programas de acogimiento residencial y familiar que se estaban gestando en el entorno municipal y que han sido un referente a escala nacional. Desde entonces y hasta ahora, el Ayuntamiento viene desarrollando su labor desde la óptica de la protección de la población infantil, adecuando los recursos a la satisfacción de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y focalizando la atención en la familia como el mejor recurso para la satisfacción de las necesidades de sus hijos e hijas.

Durante estas décadas los servicios sociales municipales de Vitoria-Gasteiz han mantenido los programas de infancia e incluso han generado programas nuevos como respuesta a nuevas necesidades; sin embargo, en los últimos años, con motivo de la crisis económica, las decisiones políticas han supuesto un retorno asistencialista en lo que se refiere a las prestaciones económicas y a los recortes en los programas de prevención y sensibilización.

Crisis económica y social. Pobreza infantil

La crisis económica y social –de prolongada duración– amenaza la cohesión y el

bienestar social, aunque no de la misma manera en todas las comunidades; las distintas situaciones de partida antes de la crisis y las distintas respuestas que los Gobiernos están dando a la misma se traducen en diferentes formas de proteger a la ciudadanía de sus efectos. En todo caso, el impacto de la crisis no es igual para toda la población y resulta bastante evidente que está provocando consecuencias graves en aquellos grupos de población más vulnerables, entre los que encontramos a la población infantil.

Unicef (2014): “los niños y niñas son los últimos responsables de la crisis y sin embargo están sufriendo sus consecuencias de forma tan o más grave que otros colectivos y grupos sociales. A la vez, el impacto en ellos está siendo mucho menos visible cuando son precisamente los que menos capacidad tienen para enfrentarse a ella y a sus consecuencias...”.

En la coyuntura actual es muy necesario contribuir a visibilizar el impacto que la crisis está teniendo en la infancia y la adolescencia, así como a reflexionar sobre las consecuencias que, en el medio y largo plazo, pueden tener las políticas de reducción del gasto público y las medidas de ajuste en distintos ámbitos, determinando las oportunidades de futuro de los niños, las niñas y los adolescentes. El hecho de que haya comunidades que, como el País Vasco, alcanzan una mejor posición en la clasificación no significa que los problemas estén resueltos. La tasa de pobreza afecta a 1 de cada 5 niños en el País Vasco, a diferencia de España, donde afecta a 1 de cada 3 (datos INE, Informe Educo).

La pobreza infantil perpetúa las desigualdades sociales y compromete el futuro de la sociedad; precisa de políticas públicas orientadas a provocar cambios estructurales

sostenibles. El reto es grande, pero es posible revertir el ciclo de la pobreza y la exclusión infantil.

La educación es la herramienta más poderosa para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y para alcanzar la cohesión social.

En el ámbito de la salud, la Sociedad española de salud pública y administración sanitaria (SESPAS) se posiciona de esta manera –de forma resumida– sobre pobreza infantil y salud: “Hay pruebas científicas suficientes para afirmar que el grado de pobreza infantil alcanzado en España dejará efectos indelebles en la salud de los niños a lo largo de su vida (...) Existe evidencia de una peor salud general y peor salud mental en los menores de familias vulnerables que requieren ayuda para mantener su vivienda o que han sido desahuciados...” (SESPAS, 2014, pág.1-2). También en otros ámbitos como son la cultura, el deporte, el ocio, etc., la infancia y sus familias han visto recortado su acceso.

De la misma manera, en el ámbito de la desprotección infantil, la crisis y la precariedad económica han desestabilizado a las familias y han provocado un incremento en el número de demandas en los Servicios sociales.

En lo que se refiere a la desprotección infantil atendida en los servicios sociales municipales, los estudios anuales y extraordinarios de la Defensoría del pueblo del País Vasco, Ararteko, Gobierno vasco, que analizan la realidad de la infancia de especial protección, nos dicen que, a nivel cuantitativo (Ararteko /Infancias vulnerables, 2011) “la disparidad entre unos municipios y otros es enorme y que resulta difícil establecer comparaciones en algunos datos (por ejemplo en los datos relativos a los programas, ya que cada municipio los contabiliza de diferente

manera, o en los relativos a población atendida, ya que en ocasiones se contabilizan familias, y en otras menores)”.

Recientemente –abril 2015– las diputaciones forales de los tres territorios históricos vascos –competentes en la protección administrativa de niños y niñas en situación de grave desprotección o desamparo–, informaban a la prensa de un incremento paulatino del número de niños y niñas atendidas, y señalaban que a lo largo de 2014 más de 5.000 niños y adolescentes han sido atendidos por los servicios sociales de infancia de las diputaciones por encontrarse en situación de grave riesgo o desamparo (eldiariodelnorte.es, 04-04-2015). Añaden que, a lo largo del año pasado, 997 niños fueron acogidos en centros de protección y 769 por familias de acogida.

En el caso de Vitoria-Gasteiz la ciudad fue un referente a escala estatal por comprender la ciudad como espacio garantista de necesidades fundamentales, de interrelación y de asistencia a los colectivos menos favorecidos. La manera de entender la vida y la política giró en torno a la solidaridad, la justicia y la cohesión. La ciudad hizo algo tan grande como ser pionera en política social (en la atención a la desprotección infantil, la acogida a la inmigración, centros para personas sin hogar, a mujer y personas mayores...); pionera en la creación de una red de escuelas infantiles municipales, centros cívicos, aportaciones a cooperación al desarrollo, el primer Ayuntamiento en gestionar la Renta de Garantía de ingresos (RGI)...

Pero en estos últimos años, y con la excusa de la crisis, las prioridades, que no las necesidades, han cambiado, y algunos de estos logros conseguidos por la ciudad han sufrido recortes importantes y algunos pro-

gramas y servicios incluso han desaparecido, sobre todo en el ámbito de la prevención y la promoción.

Han pasado todos estos años y en el momento actual nos encontramos con más necesidad que nunca de recuperar lo esencial, de una puesta a punto de los valores de toda la vida. A pesar de los recortes en sanidad, en educación, en servicios sociales... el sistema de protección no ha quebrado. La profesora Begoña Román (Gasteiz, 2014, *Humanizar la Atención Sanitaria. Lo novedoso de lo antiguo*) se refería a un concepto que explicaría esta situación: “*la neoexplotación en nombre de la vocación*”. Los/las profesionales están dando más de lo que pueden, y las familias están soportando una carga importante.

La atención a la Infancia de especial protección en el País Vasco

La atención a las necesidades de la infancia y la adolescencia, y el cumplimiento de sus derechos, afecta a todos los poderes públicos y es competencia de las distintas administraciones con competencia en su bienestar (sanidad, educación, servicios sociales...).

Veamos cuál es la organización de la atención a la infancia de especial protección en el País Vasco y el desarrollo normativo en esta materia:

- El Estatuto de Autonomía de Euskadi, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, es el marco jurídico de referencia en el que se recogen las competencias de la CAPV y que cabe considerar dada la peculiaridad de la organización institucional de nuestra comunidad autónoma (art. 9 y 10, competencia exclusiva como: la asistencia social).

- La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, es la normativa estatal que modificó la Ley 21/87 y estableció las pautas de actuación. Con fecha 27 de febrero de 2015 el Consejo de Ministros ha aprobado la remisión a las Cortes Generales de los proyectos de Ley y de Ley Orgánica de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. Declara el derecho subjetivo a los servicios sociales, garantizando el carácter universal de las prestaciones y los servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Establece el marco competencial y ordena la competencia en materia de infancia y adolescencia.
- La Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias. Aprobada por el Parlamento vasco con el objeto de establecer el marco y las bases para una política familiar integral, orientada a la mejora del bienestar y de la calidad de vida de las familias y de sus miembros.
- La Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, a nivel de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV), pretende:
 - a) Garantizar a los niños, niñas y adolescentes, residentes o transeúntes en el territorio de la CAV el ejercicio de los derechos;
 - b) Establecer el marco de actuación así como las intervenciones dirigidas a su atención y protección; y
 - c) Definir los principios de actuación y el marco competencial e institucional

en el ámbito de la protección a niños, niñas así como en el de la intervención con personas infractoras menores de edad.

Esta Ley 3/2005, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, encarga a la institución municipal la recepción, investigación, valoración e intervención de aquellos casos de desprotección leve y moderada. Y a las diputaciones en aquellos casos de desprotección grave y desamparo.

Esta Ley comprometía en su Disposición final primera la necesidad de elaborar y aprobar un instrumento básico para determinar la gravedad de las situaciones de desprotección. Se refiere al Instrumento Balora aprobado en el año 2011.

Decreto Balora. Un instrumento para la valoración de la gravedad

El Decreto 230/2011, de 8 de Noviembre, por el que se aprueba el Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia en la comunidad autónoma del País Vasco: Balora.

La valoración y determinación de las situaciones de riesgo y desamparo y su nivel de gravedad es una cuestión de extraordinaria importancia, que puede ser ayudada mediante la aplicación de este u otros instrumentos técnicos validados. De dicha valoración va a depender no sólo la intervención que se desarrolle en cada caso, sino también la asunción de responsabilidades por parte de la Administración local (en las situaciones de riesgo leve o moderado) o de la Administración foral (en las situaciones de grave riesgo o desamparo).

La atención de la desprotección infantil debe basarse en una amplia gama de servicios que constituyan un continuo y que permitan combinar para cada caso, y en las diferentes fases.

La elaboración del instrumento ha sido participada por profesionales de los servicios de protección a la infancia de las diputaciones forales (Gipuzkoa, Bizkaia y Álava/Álava), los Servicios Sociales de los ayuntamientos de Donostia-San Sebastián, Bilbao y Vitoria-Gasteiz; y liderado por el Gobierno Vasco, y con la colaboración de la Asociación Dartington-i. También participaron la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) y profesionales de los Servicios Sociales de diferentes municipios en su validación.

El instrumento Balora define la desprotección como: “Un niño, niña o adolescente se encuentra en situación de desprotección cuando tiene necesidades básicas sin satisfacer, que le provoquen un daño significativo en su salud y desarrollo, y esta situación es consecuencia directa de la incapacidad o imposibilidad de su padre, madre o persona que ejerce su tutela o guarda para cumplir los deberes de protección o del inadecuado cumplimiento de dichos deberes”. Las situaciones de desprotección pueden constituir riesgo o desamparo dependiendo de su gravedad. Dentro de las situaciones de riesgo podemos hablar de riesgo leve, moderado y grave en función de las diferentes tipologías de desprotección infantil y adolescente que recoge. Para cada tipología de desprotección el instrumento describe diferentes niveles de gravedad y describe ciertas situaciones, que aunque no constituyen una desprotección infantil o adolescente implican déficits leves en el cuidado del niño, niña o adolescente: vulnerabilidad a la desprotección.

En algunas de las tipologías hay que tener en cuenta la edad del niño, niña o adolescente y establecer diferentes niveles de gravedad según la etapa evolutiva (menos de 6 años, entre 6 y 12 años, y 12 años o más).

Cuando se está aplicando el Balora y se constata que existe un solo indicador de una tipología de gravedad elevada, aunque el resto de tipologías no alcancen dicha gravedad, automáticamente el caso es considerado de gravedad elevada. De la misma manera se realizará con el resto de niveles.

Las tipologías que ordena el instrumento Balora son: maltrato físico; negligencia (hacia necesidades físicas, necesidades de seguridad, necesidades formativas y necesidades psíquicas); abuso sexual; maltrato psíquico (maltrato emocional, instrumentalización en conflictos entre las figuras parentales, exposición a situaciones de violencia de pareja o entre miembros de la unidad convivencial y amenazas de agresión física); abandono; incapacidad de control de la conducta del niño, niña o adolescente; y otras (trato inapropiado, corrupción, mendicidad y explotación laboral).

■ La gravedad de la situación de desprotección se establece en base al *daño* que sufre la persona menor de edad.

La gravedad de la situación de desprotección se establece en base al **daño** que sufre la persona menor de edad. Se considera que el daño experimentado por un niño, niña o adolescente constituye un daño significativo cuando se presenta una o varias de las siguientes circunstancias: el daño que padece el niño, niña o adolescente en una o varias

áreas de desarrollo (físico, emocional, social y/o cognitivo) le coloca en los extremos de lo esperable a su edad o manifiesta un funcionamiento extremadamente limitado o perturbado; las dificultades en una o varias áreas de desarrollo persisten a lo largo de diferentes etapas evolutivas; o el daño afecta simultáneamente al menos a dos áreas de desarrollo (físico, emocional, social y/o cognitivo).

En este instrumento se describen, igualmente, los diferentes momentos que debe seguir el proceso de intervención en los casos de desprotección: recepción, investigación, evaluación, elaboración del plan individualizado de atención, puesta en marcha del plan, reevaluación del plan y fin de la intervención. El instrumento se utiliza durante todo el proceso de valoración tanto por profesionales del trabajo social como por profesionales de la psicología y la educación social, dado que requiere de una intervención multidisciplinar para valorar ciertas situaciones de desprotección.

El Balora es un instrumento diseñado y aprobado por decreto para ser aplicado por los/las profesionales que trabajan en el ámbito de la desprotección infantil en Servicios Sociales municipales y forales. Se trata de un instrumento que aúna criterios entre los/las profesionales de los Servicios Sociales y establece un lenguaje y una guía común ante una situación de desprotección y los diferentes niveles de gravedad; también para diferenciar las competencias entre los ayuntamientos y las diputaciones, según el nivel de gravedad. Pretende también promover una mejor coordinación entre los ámbitos municipal y territorial y entre los profesionales de los diferentes ámbitos implicados (sanidad, justicia, educación...). Gracias a la aplicación del instrumento, los resultados de

diferentes profesionales son más homogéneos en las valoraciones realizadas, y no aparecen dobles valoraciones llevadas a cabo por diferentes profesionales.

En la actualidad el uso del instrumento está generalizado, su valoración es satisfactoria y los/las profesionales destacan que objetiviza la valoración de la desprotección y ayuda a orientar la intervención. En estos últimos meses profesionales de todos los servicios sociales vascos han participado en la revisión y evaluación del instrumento para realizar una propuesta de mejora (pendiente de aprobación y publicación).

En este panorama normativo de la atención a la infancia y la adolescencia de especial protección en el País Vasco, con el reparto competencial descrito, las diputaciones y ayuntamientos gestionan programas y servicios para niños, niñas y adolescentes y sus familias en función del nivel de gravedad de la desprotección infantil de la que son competentes.

Las diputaciones forales atienden las situaciones de desprotección grave y desamparo con programas de intervención familiar (intervención educativa y terapéutica), programas de acogimiento residencial, programas de acogimiento familiar y adopción. Los ayuntamientos vascos en materia de servicios sociales dirigidos a la atención de la infancia y la adolescencia de especial protección (vulnerabilidad leve y moderada) han tenido más o menos desarrollo en los diferentes territorios históricos. La situación de Vitoria-Gasteiz en cuanto a dotación de programas y recursos ha sido durante muchos años un referente para otros ayuntamientos vascos, ha desarrollado un amplio abanico de recursos y programas con un objetivo final común, la mejora del bienestar.

En la actualidad gestiona los siguientes programas (para un mayor desarrollo véase la página web del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz):

- Programa para la participación de la infancia y la adolescencia Aktiba(tu).
- Plan local de Infancia y Adolescencia (prorrogado 2015-2016).
- Programas para la prevención de la desprotección infantil: Programa de parentalidad positiva, talleres de buenas prácticas...
- Programa de Educación de calle y Programa de ayuda a domicilio (SAD básico y Servicios de intervención socioeducativa-educadores familiares).
- Programas de recepción y valoración de casos de desprotección infantil: valoración de casos de desprotección, asesoría psicológica en supuestos de abuso sexual y valoración en intervención: Programa de Resiliencia.
- Programas de apoyo a las familias: Programa de prevención secundaria (capacitación en habilidades parentales), Programa de Terapias psicológicas individual y familiar, Programa Orain (programa de apoyo temporal a familias en el cuidado de sus hijos/as).
- Programas de preservación familiar: 5 Centros socioeducativos (centros de día), Centro socioeducativo Prelaboral, Programa de apoyo y desarrollo acompañado ADA, Programa Bidatu (pisos para madres con niños y niñas menores de 8 años, Programa Salburua.
- Programas de acogimiento residencial (Hogares funcionales) y acogimiento familiar. Y programas de desvinculación para jóvenes: post-acogimiento residencial y post-acogimiento familiar.

Los programas de acogimiento residencial, acogimiento familiar y programas de desvinculación no son competencia municipal pero se mantienen en el Ayuntamiento a la espera de acuerdo político para proceder a su transferencia a la Diputación alavesa según el Decreto de cartera y legislación anterior.

Respecto a los equipos profesionales de los servicios sociales municipales y forales, en el caso de Vitoria-Gasteiz se trata de equipos psicosociales, y en ocasiones psico-socio-educativos, que reclaman más tiempo y la necesidad de mayor intensidad en la intervención con las familias. Reclaman una mayor inversión en políticas locales de prevención y promoción de buenas prácticas.

Políticas locales de infancia y adolescencia

Las políticas de infancia han sido un campo poco frecuentado por la intervención política, muy fragmentado y poco debatido. En las políticas familiares, las políticas de apoyo a la infancia son muy recientes y es necesario seguir impulsando un profundo debate participado entre las personas y las entidades implicadas con las administraciones competentes, el Tercer sector, asociaciones y, por supuesto, con sus protagonistas: niños, niñas y adolescentes, y sus familias.

Parece que se tiende a valorar cada vez más las políticas locales, por ser más próximas a la ciudadanía y porque tienen más conocimiento de la realidad. En este contexto se hace más que necesaria la inversión pública en planes transversales que contribuyan a la mejora del bienestar infantil.

La transversalidad requiere de trabajo en equipo de modo interdisciplinar, requiere de capacidad de liderazgo del cambio social para

la mejora del abordaje de la realidad compleja y multidimensional de la sociedad actual, y es también un instrumento organizativo que pretende desarrollar estrategias, herramientas... que nos permitan adaptarnos mejor a una realidad muy compleja; pero no debe ser entendida como la panacea para hacer frente a las dificultades de coordinación, los problemas organizativos. A veces se percibe como un trabajo añadido, se percibe como una sobrecarga porque en muchas ocasiones no se contemplan recursos humanos ni el tiempo necesario para un buen trabajo interdisciplinar; a pesar de todo esto es necesario trabajar de forma transversal y los resultados lo avalan.

Pero esta idea de transversalidad que supone una cultura diferente de trabajo requiere de unas condiciones: participación y transparencia, coordinación horizontal, trabajo en equipo e interdisciplinariedad, definición de recursos y estructuras, método de trabajo y, por supuesto, un compromiso y dirección política estratégica. Los planes locales son esos instrumentos o estrategias transversales comprometidos con la misión de la política de la Administración local responsable del plan y que incorpora a todos sus intervinientes.

■ El municipio tiene un papel primordial por su proximidad a la comunidad, por sus competencias y, por supuesto, por incumbencia.

Desde esta premisa, el municipio tiene un papel primordial por su proximidad a la comunidad, por sus competencias y, por supuesto, por incumbencia.

Las y los profesionales que desarrollamos nuestra labor en el ámbito psicosocial, que es el más complejo de todos, somos porosos a la presión social, nos modificamos con nuestro trabajo diario, con cada interacción. Somos como la realidad social en la que estamos y en la que actuamos, una realidad que es ciega, sorda y muda a menos que se la interroge. En nuestro ámbito de trabajo no podemos esperar a que la realidad nos dicte la política o estrategia que articule nuestro quehacer, nos nutrimos de la investigación-formación, de la búsqueda y gestión del conocimiento, de una realidad en la que estamos inmersos y que se encuentra en continuo proceso de cambio. En este sentido, necesitamos de la Universidad, de “lo académico”, para caminar en esta dirección, y estamos seguras de que los nuevos estudios de grado nos están aportando más, si cabe.

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

El Plan local de infancia y adolescencia (PLINA) de Vitoria-Gasteiz

El municipio ya contaba con una diversidad de programas y servicios dirigidos a la infancia y la adolescencia, y tenía experiencia en otros planes de igualdad, juventud, inmigración, gerontológico..., pero no contaba con un plan de infancia hasta el año

2009, fecha en la que se aprueba el primer plan, PLINA 2009-2013, y prorrogado hasta 2016. Es una iniciativa que responde al mandato de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes y su bienestar. El PLINA, por lo tanto, se identifica como un objetivo estratégico para el Ayuntamiento que afecta a la totalidad de los departamentos municipales, y recalca la importancia de las tareas de coordinación y de gestión transversal, optimizando aquellas actuaciones municipales que se dirigen a mejorar su calidad de vida, la promoción de un desarrollo evolutivo adecuado y la participación e integración progresiva en la sociedad como ciudadanía de pleno derecho. Sus principios transversales son: igualdad, perspectiva de género, interculturalidad, normalización lingüística y desarrollo evolutivo.

El Plan está organizado en 6 grandes líneas estratégicas, que son:

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

la formación, la promoción y el desarrollo de la infancia y la adolescencia.

Son muchas las acciones que estos planes comprometen y que nos marcan la hoja de ruta de la política social en esta materia que debemos acometer.

En lo que respecta a la competencia municipal desde el ámbito de servicios sociales dirigidos a la infancia y la adolescencia, en la actualidad los proyectos estratégicos y prioritarios son:

- Acciones de formación y sensibilización de agentes sociales para la detección y mejora de la intervención con la infancia de especial protección.
- Programas de participación y defensa de los derechos.
- Programas de parentalidad positiva, proyectos sobre adolescencia en positivo, proyectos de fomento del apego seguro, etc.
- Programas de resiliencia en familia.
- Proyectos de corresponsabilidad y estrategias de usos del tiempo.
- Programas para nuevas necesidades en desprotección: prevención e intervención precoz en violencia filio-parental y otros.

Una apuesta por el trabajo, un cambio de mirada

Hemos hablado de derechos, de participación, de prevención y protección infantil, de políticas locales y planes locales... pero para dar cumplida cuenta a esta misión tenemos delante un arduo trabajo que requiere de una dosis extra para todos y todas de motivación. El trabajo en red con otros/as profesionales nos ofrece una gran oportunidad para responder a las necesidades sociales de una forma más integral.

También, el fomento de la creatividad y la innovación nos ofrecen nuevas alternativas, otras formas de ver la red, nuevas formas de ver la realidad. La motivación, el trabajo en red, la innovación y la creatividad nos aportan calidad en nuestro trabajo, y la calidad en nuestro trabajo es rentabilidad social.

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

La calidad en los servicios dirigidos a la mejora del bienestar infantil no es una opción, es un imperativo ético. Nuestro trabajo ha de estar basado en la evidencia, en las investigaciones al respecto. La praxis y la sistematización de la intervención suponen una mejora continua de las estrategias, enfoques, nuevos conocimientos, y supone también poner el acento en la evidencia científica y no solo en los resultados observables. Y sistematizar nuestras prácticas buenas sería importante y relevante para obtener referentes que nos posibiliten realizar buenas prácticas, con formación y supervisión.

La actitud ética es la actitud profesional, la ética es el discurso del deber, es implicación. En el ámbito de la infancia la ética nos muestra dos líneas directrices: competencia (la parte operativa de la autonomía del sujeto) y confidencialidad. La confidencialidad reconoce la intimidad como un derecho del niño/a y de sus padres/madres. Tomar conciencia de que la información que manejamos es del otro es un principio de justicia, y cuando intervenimos no podemos dejar de

pensar en las repercusiones que nuestra intervención tiene en terceras personas, es un principio de justicia.

El conocimiento por parte de los y las profesionales de las necesidades infantiles y sus características es la base para su satisfacción. Todo ello porque la mejora del bienestar infantil no es solo protección, es, sobre todo, prevención y promoción de su bienestar. Se hace muy necesario disponer de programas y estrategias de detección precoz e intervención temprana.

Existen diferentes modelos de intervención centrados en el cambio de la calidad de la relación temprana entre padres-hijos. John Bowlby formuló la teoría del apego a finales de los años 50.

Desde la teoría de las necesidades infantiles y la teoría del apego centramos la actuación de los servicios de protección en situaciones de maltrato infantil.

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

No podemos hablar de infancia y adolescencia sin hablar de género. Nuestro objetivo es cambiar la historia, y la única alternativa pedagógica es la coeducación. Una educación que empodere a las mujeres desde la infancia, desde el abordaje de las relaciones igualitarias y la autonomía personal.

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

Estaremos de acuerdo en que trabajar con otras personas es muy enriquecedor, a veces vivimos nuestra vida y también la de otras personas. Pero es necesario reivindicar lo esencial, que quizás se ha perdido por el camino, algo que nos caracterizaba y que tiene que seguir caracterizándonos: la aten-

ción a las personas. Esta manera de trabajar requiere rigor pero, sobre todo, requiere sensibilidad, compromiso y mucha prudencia.

La atención a la infancia y la adolescencia de especial protección desde esta forma de trabajar no es un destino, es un viaje que no tiene fin.

Bibliografía

- ARARTEKO. DEFENSORÍA DEL PUEBLO VASCO. Estudio: *El impacto de la crisis en la infancia: la realidad vasca*. GOBIERNO VASCO, 2013.
- ARARTEKO. DEFENSORÍA DEL PUEBLO VASCO. Estudio: *Infancias vulnerables*. GOBIERNO VASCO, 2011.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ. *La transversalidad como elemento de mejora en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Resultados de una reflexión compartida*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2008.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ. *Servicios sociales dirigidos a la infancia*: <http://www.vitoria-gasteiz.org/serviciossociales>. *Plan local de Infancia y Adolescencia*: <http://www.vitoria-gasteiz.org/plina>.
- Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1990.
- Decreto 230/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el *instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BALORA)*. Vitoria-Gasteiz: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, 2011. Obtenido en http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-conEs/es/contenidos/informacion/balora/es_doc/balora.html
- EDUCO.ORG. Informe: “Niñas y niños, los más vulnerables en todas las comunidades autónomas”. El bienestar de la infancia en España 2014. https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Medios/Informe_EDUCO_setiembre_2014.pdf
- EXPÓSITO GONZÁLEZ, R.; RUBIO PILARTE, J. y SOLÓRZANO SÁNCHEZ, M. *Ética y valores en el hospicio de Vitoria. Ilustración y Romanticismo. “Una apuesta por la vida y la dignidad de los expósitos*. 2012. Obtenido en <http://enfeps.blogspot.com.es/2012/06/etica-y-valores-en-el-hospicio-de.html>
- FANTOVA, F. Diseño de políticas sociales. *Fundamentos, estructura y propuestas*. Editorial CCS, 2014. ISBN: 978-84-9023-225-5
- GAITÁN, L. *De “menores” a protagonistas. Los derechos de los niños en el Trabajo social*. 2014. ISBN-13: 978-84-940462-3-0
- Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia. BOPV nº 59, de 30 de marzo de 2005, pág. 4707 y BOE nº 274, de 14 de noviembre de 2011.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. BOE nº 15, de 17 de enero de 1996.
- LEZAUN VALDUVIECO, J. *Ética y valores en el Hospicio de Vitoria. Ilustración y Romanticismo. Una apuesta por la vida y la dignidad de los expósitos*. Tesis doctoral inédita, 2012.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, F. *Necesidades en la infancia y en la adolescencia. Respuesta familiar, escolar y social*. 2008. ISBN 978-84-368-2198-7
- ROMÁN MAESTRE, B. *Humanizar la Atención Sanitaria. Lo novedoso de lo antiguo*. (Conferencia 8 de noviembre de 2014 en Vitoria-Gasteiz organizada por la Sociedad de cuidados paliativos ARINDUZ, recuperado en la web <http://arinduz.org/>)
- SOCIEDAD ESPAÑOLA DE SALUD PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN SANITARIA (SESPAS). *Posicionamiento de SESPAS sobre pobreza infantil y salud*. 2014.
- UNICEF. *La infancia en España 2014*. Informe disponible en www.unicef.es/pactoinfancia