

Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón

2010-2014

Conclusiones generales del Informe Diagnóstico

INDICE

| | |
|---|----|
| 1. Promoción de los derechos de la infancia | 2 |
| 2. Escuela | 4 |
| 3. Emancipación, formación e inserción laboral | 6 |
| 4. Ocio y participación | 7 |
| 5. Salud | 9 |
| 6. Familia, situaciones de dificultad social y Servicios Sociales | 12 |
| 7. Infancia en situación de desprotección y sus familias..... | 15 |
| 8. Acogimiento familiar y residencial y adopción | 18 |
| 9. Infancia y adolescencia en conflicto social..... | 20 |
| 10. Percepción de la realidad y las necesidades de los propios niños, niñas y adolescentes | 22 |
| 10. Conclusiones generales | 24 |

1. Promoción de los derechos de la infancia

Se considera que un buen respaldo para los profesionales que trabajan con infancia y adolescencia, es la **Ley de Infancia y Adolescencia de Aragón**, así como el conjunto de normativas y leyes europeas y otras de alcance internacional.

Por otro lado, hay una valoración que se considera clave, esto es, pasar a reconocer plenamente los **derechos de la infancia y la adolescencia** y por tanto a ser reconocidos como sujetos. Esta concepción del menor como sujeto de derechos ya se recoge en el Preámbulo y en el articulado de la Ley de Infancia y Adolescencia de Aragón.

Respecto a la **promoción de los derechos de la infancia** se considera a los **medios de comunicación** como una oportunidad en tanto tienen audiencia e influencia en la población y los responsables de la toma de decisiones. Sin embargo, también son considerados como amenaza pues existe la percepción de que estas empresas de la comunicación transmiten principalmente imágenes negativas de la infancia y la adolescencia; promueven modelos inadecuados para el desarrollo de la infancia, entre otros.

Debido al tipo de abordaje que hacen los medios de comunicación respecto a la **realidad de la inmigración**, a los cambios de la legislación de extranjería y al deterioro de la economía hay una tendencia creciente a la vulnerabilidad de esta población y a su criminalización, en especial los llamados *sin papeles*. Para contribuir a superar esta situación, los profesionales recomiendan promover la sensibilización de los agentes comunicadores respecto a la situación de la infancia y la adolescencia en general y de los que proceden y/o son inmigrantes en particular. Se recomienda además impulsar más medidas preventivas para evitar la propagación de actitudes xenófobas en la población aragonesa.

Los profesionales han expresado de forma reiterada que los programas deben incluir como principio básico y rector la **Convención de los Derechos del Niño**.

Se asume como necesaria la promoción de la **participación infantil** en la implementación de las políticas que les afectan, bien en formato de Consejos de Infancia, bien favoreciendo los foros municipales y autonómico, a través de la creación de protocolos de información y participación de la infancia. La idea de esta propuesta es hacer de la infancia y adolescencia protagonistas de sus propios procesos de desarrollo, tanto emocional como físico.

También se ha expresado como necesidad en las **relaciones** paternofiliales, la recuperación de relaciones con mayor equilibrio en términos de derechos.

Se reconoce que se debe seguir trabajando y asumiendo como un derecho fundamental el **derecho de expresión** de la infancia y la adolescencia.

Acerca de los derechos de la infancia y la adolescencia, los profesionales recomiendan estudiar las leyes, medidas, y otras iniciativas que se han y se siguen implementando en otros países y en especial en **Europa**.

También sugieren, los profesionales que trabajan con infancia y adolescencia, crear la figura del **Defensor del Menor o potenciar** otras análogas ya existentes. Con el agregado que se debe incluir un instrumento para canalizar denuncias/malestares/aportaciones sobre los servicios de atención a la infancia.

En relación con la **promoción de valores y hábitos de consumo** los profesionales, así como los niños, niñas y adolescentes consultados consideran excesiva la presencia de la sociedad de

consumo en la educación, promoción y asunción de valores en la infancia y adolescencia. Se plantean como riesgos la promoción de modelos negativos de referencia; la imposición de límites que antes ejercían figuras de autoridad: familias, abuelos, docentes, hermanos mayores, y adultos en general; prevalencia del individualismo; la sobreprotección en lo material y la negligencia y el abandono en lo emocional.

Por ello, se perfilan propuestas como las de generar espacios de reflexión hacia una reformulación de los valores de la sociedad; promover los valores como el respeto a la diversidad, convivencia pacífica y democrática, responsabilidad, solidaridad, dirigidos a la infancia, las familias y al conjunto de la comunidad. Se sugiere, además, la búsqueda de la complicidad de la televisión, revistas, cómics, cine y docentes.

Las **nuevas tecnologías** pueden ser un buen apoyo para promocionar el conocimiento en la infancia, la adolescencia y las familias. En la actualidad se considera que existe un uso inadecuado y abuso de estas tecnologías.

Respecto al **desarrollo psicosocial de la infancia y la adolescencia** los profesionales señalan con preocupación la ausencia de límites en la infancia; el ocio consumista, que fuerza a niños y jóvenes a tener dinero y objetos de uso, por encima de las posibilidades económicas de sus familias; contradicciones entre la formación adecuada y el acceso libre a la información; la expectativas negativas hacia las condiciones sociales para la vida adulta; incremento de niños/as y adolescentes con problemas de trastornos alimenticios (anorexia, bulimia, obesidad); otros problemas de salud mental, entre otros.

Por ello las propuestas que indican se relacionan con **programas** de adquisición de habilidades para el afrontamiento de situaciones de crisis personal, familiar o social; desarrollo adecuado de las capacidades de los niños y adolescentes favoreciendo el derecho al juego, ocio y tiempo libre, creando espacios apropiados cercanos y seguros tanto en zonas urbanas como rurales; trabajar con el menor su propia individualidad estimulando su desarrollo social, emocional y psicológico; motivación a profesores y formación para aumentar autoestima de la infancia y la adolescencia; promover en los centros educativos, de manera transversal, la asignatura para el desarrollo de habilidades para la ciudadanía; promover las escuelas de padres para el desarrollo de conocimientos y habilidades sobre familia; o talleres de habilidades sociales (dirigidos a grupos de niños y adolescentes en general y a grupos de riesgo en particular).

Existe una buena valoración acerca de la calidad y experiencia de los **profesionales** que trabajan con infancia y adolescencia. Esta afirmación está fundamentada en la autovaloración que han realizado tanto profesionales de la misma institución como de fuera.

Se asume como un valor agregado la cantidad y calidad de **organismos públicos y privados** que trabajan con la infancia. Aunque también supone un riesgo de dispersión. Requiere un mayor esfuerzo de coordinación y delimitación competencial y no debe suponer en ningún caso una dejación de la responsabilidad pública.

Se considera oportuno reflexionar acerca de las **partidas presupuestarias** tanto en lo referente a su asignación como a la parcialización de los recursos en distintas instituciones para iniciativas que son transversales. Existe una valoración generalizada de que estas partidas son limitadas e no constantes en el tiempo.

2. Escuela

Se constata, tanto por lo manifestado por los profesionales como por los datos estadísticos, que el **derecho a la educación** está siendo garantizado en Aragón. El sistema educativo tiene buena capacidad de acogida; se ofertan opciones diversas y alternativas a cada nivel formativo; existe un potencial integrador y enriquecedor de la diversidad existente en las aulas; las personas que trabajan en este sistema son profesionales capacitados.

Pervivencia del **absentismo**. En educación primaria: asociado con situaciones familiares de desestructuración, exclusión, poca valoración de la educación... En secundaria: asociado, además de lo anterior, a conductas de riesgo en adolescentes e inadaptación al sistema educativo. Existen programas y comisiones interinstitucionales (educación, menores, ayuntamientos y comarcas) de absentismo, que reflejan una intención de coordinación por parte de las instituciones y profesionales implicados. Su funcionamiento implica una alta burocratización, que podría complementarse con un trabajo educativo y preventivo.

Se propone desde varias vías apoyar la participación de **diversas figuras profesionales** (educadores, psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos) en los centros escolares para trabajar con los menores el absentismo y/o fracaso escolar, las conductas de riesgo, etc.

En cuanto al **fracaso escolar**, en los últimos años se han puesto en marcha numerosas alternativas formativas para prevenirlo, dirigidas especialmente a la franja de 14 a 16 años: Unidades de Intervención Educativa Especializada, Programas de Aprendizaje Básico, Programas de Diversificación Curricular, Cualificación profesional inicial, Centros sociolaborales, PROA (Programas de Refuerzo Educativo). Los aspectos que los profesionales han señalado como relacionados con el fracaso escolar son la escasa motivación por la educación formal, la falta de implicación de las familias, las pocas alternativas educativas en la franja de 14-16 años o programas específicos no segregadores, entre otros.

También se hace alusión a la necesidad de fomento de la **convivencia escolar**, relacionada con acoso y violencia en el aula/centro educativo; entre iguales y entre profesorado y alumnado. Muchas veces se observan conductas disruptivas: falta de respeto a normas de convivencia, entre otras. Desde el año 2005 el Departamento de Educación ha ido implementando diversas medidas para el fomento de la convivencia que están incidiendo directamente en esta realidad.

Se observa un aumento creciente en la **diversidad** a nivel cultural, étnico, educativo, de competencias idiomáticas, capacidades de aprendizajes, integración de personas con discapacidad... principalmente por la presencia de alumnado de origen extranjero. Esta situación ha hecho que el sistema educativo haya implementado medidas para abordar esta realidad.

Una realidad en la que se incide es en la necesaria **comunicación del centro educativo y el entorno**. Se suma a ello la distancia entre familia y escuela, y cómo esta situación puede terminar afectando a la infancia y la adolescencia.

Se recogen también reflexiones respecto a los **nuevos roles que debe desempeñar el profesorado**, asociados a una percepción de pérdida de autoridad por parte del alumnado e incluso por las propias familias, la necesidad de reconocimiento de su papel, o la falta de apoyos por parte de las familias e instituciones.

La **acogida a niños/as y adolescentes** que llegan en etapas posteriores del ciclo educativo sigue identificándose como prioritaria. Hay programas para apoyar la adaptación, planes de

acogida, una red de tutores de acogida, y servicios de mediación intercultural, que deben seguir promoviéndose.

También se señala que existe un **desajuste de horarios escolares**, en especial en la etapa de Secundaria, que afectan sobretodo al ámbito rural y a las posibilidades de los niños/as de realizar actividades de tiempo libre y de apoyo. Se van poniendo en marcha medidas en este sentido, relacionadas con el transporte escolar.

Se sugiere seguir la ruta de la actualización en la **formación del profesorado**, sobre todo en lo relacionado con temas de interculturalidad o manejo de nuevas tecnologías, entre otras.

3. Emancipación, formación e inserción laboral

Existe un **Programa de Formación e Inserción Profesional** en el que solo en el 2008 en Aragón participaron 23.037 alumnos, el 34% en inserción y reinserción ocupacional de los desempleados y el 66% en programas del Gobierno de Aragón. Dentro de éstos, el dirigido a la zona rural es el de mayor envergadura, 26% del total de alumnos.

Además, existe el **Plan de Formación e Inserción de Jóvenes de Aragón (Plan FIJA)** que está en marcha desde finales de 1999, dirigido a jóvenes entre 16 y 20 años que quieren incorporarse al mundo laboral pero no cuentan con ningún tipo de capacitación.

A pesar de los avances obtenidos, los profesionales consultados sobre el tema la **formación y la inserción laboral** identifican problemas relacionados a las carencias formativas de los adolescentes para integrarse, en el futuro, al mercado laboral.

Por otro lado, y respecto a la **emancipación** identifican que existen expectativas negativas hacia las condiciones sociales para la vida adulta: falta de formación, desempleo, dificultades en el acceso a la vivienda y en su conjunto, de emancipación.

Considerando ambas situaciones, los profesionales consultados han planteado propuestas vinculadas a:

- Ampliar la oferta de formación reglada: módulos formativos que respondan a las inquietudes de adolescentes y jóvenes, así como que les posibiliten la inserción laboral en la zona para evitar la despoblación.
- Programas de orientación laboral, coordinada con el sistema educativo y demás instituciones relacionadas a la protección y/o reforma de la infancia y la adolescencia.
- Programas de formación ocupacional que respondan a sus inquietudes en instituciones de reforma.
- Itinerarios de inserción socio-laboral personalizados para los jóvenes que han abandonado el sistema educativo formal.
- Planes de estudios con formación práctica en oficios, fomentando trabajo manual de los alumnos con habilidades para otras cosas que no sea el estudio: mecánicos, cocineros, peluqueros.
- Potenciar red de centros sociolaborales.
- Facilitar el transporte y el acceso de los adolescentes a la oferta formativa ya existente.
- Favorecer el acceso de todos los niños y niñas a los sistemas educativos, culturales y recreativos.
- Programas de aumento de la empleabilidad, acceso al empleo y a la vivienda.
- Acciones consensuadas con colectivos concretos, municipios, resto de asociaciones, que permitan alcanzar unas condiciones dignas de vivienda y acceso a empleos más estables.

4. Ocio y participación

Según el **Registro de Asociaciones** del Gobierno de Aragón, en la Comunidad Autónoma hay 789 asociaciones tipificadas como "juveniles" o "jóvenes y niños", la mayor parte de ellas en Zaragoza (618).

Según el estudio sociológico *Los jóvenes en Zaragoza-2004*, el 38,6% de los jóvenes zaragozanos entre 15 y 19 años pertenece en 2004 a alguna asociación, el 14,5% había pertenecido anteriormente pero no lo hacía en el momento de la encuesta (realizada para dicho estudio) y el 46,5% no había pertenecido nunca a organización alguna. La tipología de las asociaciones en las que participan o han participado los jóvenes, predominan las asociaciones deportivas, seguidas por las recreativas y, en menor medida, las religiosas.

Respecto al desarrollo del asociacionismo, los profesionales proponen **fomentar el asociacionismo** de jóvenes y su capacidad de expresión: individual, social, cultural, artística, entre otras; promover la cultura, el arte, la lectura, la literatura como otras formas factibles de diversión y programas dirigidos al fomento de la participación de los niños/as y adolescentes en la comunidad (Ej: propuestas y participación de actividades de ocio, promoción del asociacionismo de grupos juveniles, fomento de la creación de foros de participación en los diferentes programas o acciones que se desarrollen en su comunidad y especialmente en los espacios de mayor presencia como la escuela, ocio y tiempo libre). Se recalca la importancia de promover la participación infantil de forma más integral y en todas las edades: desde los centros educativos, en actividades diversas (campos de trabajo, jornadas lúdicas y/o deportivas).

Por otro lado, los profesionales consultados observan que los adolescentes practican un **ocio** y hacen usos del **tiempo libre**, poco estructurado. Y esto debido a la excesiva oferta de actividades lúdicas, que suponen una elevada exposición de los menores a situaciones de riesgo: consumo de alcohol, tabaco, accidentes de tráfico, entre otras.

Por ello proponen,

- Crear recursos de tiempo libre para adolescentes adaptados a sus inquietudes y necesidades.
- Aumentar los programas de educación de calle dirigidos a población infantil y adolescente que presenta situaciones de riesgo.
- Facilitar recursos de atención a la infancia y la adolescencia: guarderías, ludotecas, centros de tiempo libre.
- Programa de becas, o ayudas directas a las familias para actividades culturales y deportivas. Previa valoración de los equipos de Familia e infancia de los SSC. Se están ya promoviendo subvenciones de este tipo en algunas comarcas.
- Becar actividades culturales, artísticas y deportivas, ya que familias con menores en situación económica precaria no pueden acceder, y son preventivas de situaciones de riesgo.
- Programas de tutores de tiempo libre para que aquellos niños cuyos padres no pueden atenderles tuviesen la supervisión de un adulto, cuidando mucho los aspectos afectivos.
- Recuperar la red de casas de juventud como alternativa real de ocio para los menores.
- Centros Juveniles de los municipios. Al frente de profesionales cualificados con conocimientos de la metodología y las técnicas de trabajo específicas para este sector de población.
- Estimular el derecho al juego, ocio y tiempo libre creando espacios apropiados, cercanos y seguros y promoviendo un consumo responsable, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.
- Fomento de programas lúdico-recreativos que proporcionen alternativas de ocio y tiempo libre saludables (que promuevan la adquisición de hábitos de vida saludable, de aficiones, fomente la relación positiva entre iguales, educación en valores de respeto, igualdad)

adaptados a todas las edades, especialmente en el caso de adolescentes (escasa oferta adaptada a sus intereses).

- Adaptar los recursos de ocio existentes a la situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

En relación con el **medio rural** se considera que es excesiva la oferta nocturna de actividades lúdicas vinculadas al consumo de alcohol y otras sustancias y una escasa oferta de actividades alternativas a las anteriores. Por ello los profesionales proponen potenciar las actividades de los Puntos de Información Juvenil en el medio rural; creación de redes, en todos los barrios y pueblos, de centros para el ocio, el deporte y la cultura, dirigidos a niños y jóvenes de carácter gratuito y aumentar recursos de tiempo libre existentes, por ratios y por zonas carentes de ellos.

En relación al **deporte**, se menciona como positivo el hecho de que hayan aumentado polideportivos municipales. Y se propone la promoción y subvención del deporte; considerar al deporte como mecanismo de prevención de conductas adictivas y el aumento de becas para deporte, especialmente en barrios desfavorecidos.

5. Salud

Se ha avanzado considerablemente en los últimos 30 años en la **reducción de la mortalidad** en general y de la mortalidad infantil en particular, como resultado de los avances realizados en las condiciones de salud general de la población, así como de la mejora de la oferta sanitaria. Destaca, además, la progresiva ampliación de la atención pediátrica hasta llegar a la universalidad en el 2006.

EL IASS, como Organismo Autónomo del Departamento de Servicios Sociales y Familia está desarrollando el **Programa de Atención Temprana** con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los niños discapacitados menores de 6 años y sus familias. Este es un servicio que tiene como objetivo dar respuesta a las necesidades que presentan los niños con alguna discapacidad o con riesgo de padecerla de cara a potenciar al máximo su desarrollo y que, en la actualidad, atiende a 900 usuarios. Este programa es bien valorado por los profesionales, aunque se destaca que una atención "postemprana", a partir de los 6 años, en los mismos términos, sería de gran utilidad.

La aprobación de la **Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia**, en vigor desde el 1 de enero de 2007, está considerada como una de las medidas más importantes en materia de política social de las últimas décadas. El objeto de la Ley es regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)*.

Uno de los problemas que preocupa a los profesionales consultados está referido a los denominados **TCA/Trastornos de la conducta alimentaria** (bulimia, anorexia) **y el sobrepeso**. Acerca de ese último aspecto, según la Encuesta Nacional de Salud (2006), más de un 20% de los aragoneses de entre 2 y 17 años tiene sobrepeso u obesidad. Es de destacar que uno de los factores que contribuyen a este problema, la ausencia de ejercicio físico, también se hace patente en el hecho de que casi el 46% de los niños y niñas aragoneses hace ejercicio físico ocasionalmente o nunca.

Por otro lado, las personas consultadas consideran como aspecto de mejora la creación de Centros de Día para adolescentes con trastornos de conducta y/o sociopatías, destacando como experiencia positiva la existencia del Centro de Día Infanto-Juvenil de Salud Mental de Movera. Se incide en la importancia de la prevención de trastornos de la conducta alimentaria, favoreciendo el conocimiento de hábitos de vida saludable: alimentación, ejercicio físico, entre otros, así como terapias convencionales y alternativas para niños con alteraciones de conducta.

En relación a la **salud reproductiva en menores** se observa una tendencia creciente en el número de partos en mujeres menores de edad, siendo los del final del periodo en estudio un 43% más que los registrados en 2004. Por edades, el 54% de las madres tenían 17 años, mientras que un 30% tenían 16. Muchos de los problemas relacionados a los riesgos de embarazos no deseados en adolescentes están relacionados con una sexualidad "irresponsable". Se suma a ello otros riesgos vinculados a las relaciones sexuales debidos a enfermedades de transmisión sexual. En la actualidad existe un programa de prevención de embarazos y de educación sexual.

Otra perspectiva de la salud reproductiva está relacionada a las **interrupciones voluntarias del embarazo**. Estos han experimentado un aumento todavía mayor; en 2007 se registraron 225, más del doble que las 111 registradas en 2004. El crecimiento se ha producido claramente en las tres provincias, si bien el aumento en Zaragoza (253%) para el periodo 2002-2007, es notablemente mayor que el de Teruel (114%) o Huesca (90%). Por edades el número de

interrupciones voluntarias del embarazo es creciente con la edad, como cabría esperar. También es en la franja de 16–17 años donde se viene centrando el incremento de los últimos años.

Respecto a las **adicciones** existe una creciente preocupación de los profesionales que trabajan con infancia y adolescencia en Aragón. El análisis que se hace es que las consecuencias del consumo temprano de sustancias adictivas genera problemas psicológicos; en educación contribuye al fracaso escolar y al abandono temprano del sistema educativo y respecto al empleo también provoca una salida precoz al mercado laboral.

Además, las adicciones están vinculadas a conductas agresivas y autolíticas; al aumento de la violencia en el hogar, a conductas inadaptadas socialmente, al fracaso escolar, y accidentes varios en la población joven. También se observa que el consumo se practica por parte de personas cada vez más jóvenes y son drogas socialmente aceptadas y toleradas.

Las drogas que más consumen los menores aragoneses son, por orden de prevalencia, el alcohol, el tabaco y el cannabis. El resto de sustancias presentan porcentajes minoritarios, si bien algunas de ellas han sido experimentadas alguna vez por más del 5% de la población menor (tranquilizantes, cocaína, speed o éxtasis).

El alcohol es la droga más utilizada. En 2006, en torno al 67% afirmaba haberlo consumido en el último mes. Este porcentaje es de alrededor del 35% para el tabaco y del 27% para el cannabis.

Las **propuestas respecto a las adicciones** que plantean los profesionales están referidas a la implementación de programas de prevención y abordaje de temas relacionados con el consumo de tóxicos; aplicación efectiva de la legislación, para el control de la venta de alcohol, tabaco y otras sustancias; y campañas de sensibilización a los medios de comunicación y detección de inicio de consumo de sustancias tóxicas en la adolescencia y en edades más tempranas.

En relación con la **salud mental** se observan problemas de conducta que requieren un tratamiento especializado. Por ejemplo, los aumentos de problemas de salud de ese tipo en población infanto-juvenil, adultos y menores: trastornos psiquiátricos, conductas violentas dentro de las familias y/o centros educativos, consumo de drogas y drogodependencia, situaciones de violencia intrafamiliar, violencia social, entre otras.

Por ello existe un aumento de la demanda de tratamientos psicológicos y psiquiátricos. Otro problema ligado a esta realidad es que la infancia y adolescencia con problemas de salud mental ingresan en unidades de adultos representando riesgos que se deberían corregir más adelante.

En opinión de los profesionales existe un funcionamiento eficaz y efectivo de las Unidades de Salud Mental Infanto-Juvenil (USMIJ); son necesarias, pero existe la percepción de que harían falta más. En algunos casos se ha señalado el riesgo de excesiva medicación en los tratamientos, que deberían estar más basados en terapias. En adelante se podría mejorar respecto a los programas de atención psicológica para niñas/os que han sufrido abuso; y en los Centros de Día normales y específicos para abordaje de problemática de Salud Mental.

A nivel de **propuestas respecto a la salud mental de la infancia y la adolescencia**, están planteadas en relación con la necesidad de mejorar la red de salud mental infanto-juvenil dotándola de recursos suficientes y adecuados para el abordaje de las nuevas problemáticas que a día de hoy van surgiendo; dotar de unidades de ingreso específicas para menores de edad; disponer de una unidad de psiquiatría infantil en el hospital público de cada provincia; realizar un trabajo intenso sobre la implicación de la enfermedad mental en la infancia: investigación, formación de profesionales en la materia, creación de recursos residenciales, terapéuticos, laborales y de apoyo a la familia específicos en esta materia; dotar de profesionales en psicología y/o psiquiatría a las comarcas o que los servicios especializados

permitieran tener acceso a la atención de estos y estas profesionales, así como en residencias, centros y hospitales de día; y aumentar los programas educativos para jóvenes con trastornos mentales.

En cuanto a la **lactancia materna**, se considera fundamental para la alimentación del recién nacido, y los estudios y revisiones científicas existentes muestran una asociación con una disminución en el riesgo de aparición de algunas enfermedades. También para la madre tiene efectos beneficiosos, tanto en los aspectos afectivos, psicológicos y del vínculo Madre-Recién Nacido, como en la reducción del riesgo de padecer diabetes, cáncer de mama y ovario. A nivel estatal existen 14 hospitales acreditados por la IHAN como garantes de buenas prácticas en cuanto a la lactancia materna. Uno de ellos es el de Barbastro. Hay una estrategia nacional y autonómica de Atención al embarazo, parto y neonato que incluye el fomento de la lactancia materna entre otras actividades. Se señalan como aspectos que contribuyen a mejorar la lactancia materna, la creación de Grupos de Apoyo a la lactancia, en la línea de las actividades conjuntas con entidades sociales que promueven la lactancia.

En relación a los **programas de educación para la salud**, se propone que sean dirigidos tanto a la población en general como adaptados a diferentes edades, grupos de riesgo y temáticas. Además, programas de fomento de vida saludable en general, programas que faciliten la adquisición de hábitos de alimentación, horarios de descanso adecuados y estables, consumo responsable, estrategias para afrontar la presión de grupo; programas de educación afectivo-sexual en ámbito familiar, escolar (adaptada a la edad del niño/a adolescente y a sus intereses); programas de planificación familiar y prevención de enfermedades de transmisión sexual como se está ya trabajando de manera genérica y específica con algunos colectivos, educación maternal para mujeres con especiales dificultades, en situación de riesgo o vulnerabilidad.

6. Familia, situaciones de dificultad social y Servicios Sociales

RESPECTO A LA REALIDAD DE LAS FAMILIAS

Existe un debate abierto en relación con las características y el rol de las familias en la atención a la infancia y adolescencia. Por un lado, se debate sobre **la dejación de funciones educativas por parte de las familias** y la solicitud de asunción de las mismas por parte de otros espacios: la escuela, espacios de ocio y tiempo libre, cuidadores externos, Servicios Sociales, Servicio de Protección a la Infancia... Por otro lado, es unánime la constatación de la existencia de **nuevas realidades familiares** que vienen a plantear nuevos retos: familias reconstituidas, familias monoparentales, aumento de divorcios y separaciones, familias homoparentales, aumento de las adopciones o familias inmigrantes. En este caso, los debates se plantean en cuanto a las dificultades que pueden derivarse de estas nuevas realidades: roles parentales difusos o inestables, incremento de casos de síndrome de alienación parental...

La **conciliación de la vida laboral y familiar** se destaca como una necesidad prioritaria de muchas familias, a través de los recursos de guarderías o espacios infantiles de 0 a 3 años o políticas de conciliación. Se propone también tener en cuenta de manera específica las situaciones especiales, como la de niños y niñas afectados por algún tipo de discapacidad.

Por otro lado, el contexto de crisis económica actual está generando un aumento de las **situaciones de pobreza y de dificultad en las familias**, con el consiguiente aumento de situaciones de riesgo para los hijos de esos núcleos familiares. En los próximos años se prevé que sigan en aumento estas situaciones.

Es necesario atender de manera prioritaria estas situaciones de especial vulnerabilidad, para evitar el riesgo de agravamiento de una situación en principio coyuntural y el incremento, por tanto, del riesgo a que no se cubran las necesidades básicas de los niños/as y adolescentes que conviven en esas unidades de convivencia.

Se han destacado entre los profesionales propuestas en la línea de fomentar las ayudas económicas y de acompañamiento a las familias en estas situaciones.

Se identifican desde varios focos dificultades añadidas en **familias de origen gitano o inmigrantes**. En estas últimas, se asocian a factores como el desarraigo familiar y cultural, los procesos de reagrupación familiar, la irregularidad administrativa o las barreras idiomáticas, que hacen que sea necesario desarrollar mecanismos para adaptarse a estas problemáticas. No obstante, la atención y los programas no deben focalizarse en colectivos sino en los problemas que dificultan que las familias puedan garantizar los derechos de los menores.

En lo que respecta a las relaciones familiares, hay una preocupación creciente por los **conflictos producidos en el seno de las familias y la falta de habilidades** de los padres o cuidadores para afrontar determinados aspectos educativos: establecimiento de límites, falta de autoridad, normas y comunicación en las familias, falta de seguridad en el modelo educativo familiar o poco tiempo dedicado a los hijos.

A este respecto se identifica de manera casi unánime como necesidad el aumento de programas preventivos de educación familiar, a través de los cuales puedan reforzarse esas habilidades parentales. Las fórmulas propuestas son variadas: escuelas de padres, con flexibilidad horaria y de acceso desde todo el territorio, programas específicos de ayuda a padres en situaciones de crisis, servicios de mediación, orientación o terapia familiar o potenciar actividades conjuntas entre padres e hijos. En la recopilación de programas existentes pueden

citarse algunos ejemplos desarrollados a nivel local, como la Escuela de Familias o el Programa de Adquisición de Habilidades Educativas para Padres.

Se identifica como prioridad intervenir con familias en las que se produce **desatención a los niños/as**, generalmente por las situaciones de dificultad y vulnerabilidad señaladas anteriormente, generando posibles situaciones de riesgo. Se destaca con ímpetu la necesidad manifiesta de reforzar y trabajar de manera prioritaria la intervención familiar con estas familias en sus múltiples variantes: prevención genérica, preservación familiar con o sin declaración de riesgo, programas de apoyo a las familias, programas de orientación y mediación familiar...

RESPECTO A LOS SERVICIOS QUE ATIENDEN ESTAS REALIDADES

Los profesionales identifican una **disparidad entre medio rural y urbano** en relación con los recursos preventivos existentes. Esto implica que la capacidad de atención y los medios disponibles para la intervención ante la aparición de cualquier problemática no sea la misma en unas zonas que en otras.

También se constata la necesidad de **mayor dotación de recursos humanos** en los Servicios Sociales Comunitarios, para poder disminuir la ratio de profesionales por población y mejorar la calidad de la atención. La tendencia creciente hacia la creación de equipos multiprofesionales es algo apoyado de manera generalizada por los profesionales.

En relación con estos aspectos se destaca con una importancia innegable la necesidad de **coordinación entre los distintos ámbitos que intervienen con infancia**, y una tendencia al trabajo en red en el ámbito comunitario. Se destaca principalmente la necesidad de coordinación entre Servicios Sociales Comunitarios y Especializados, de forma que se pueda asegurar una línea de intervención continua con los casos de posibles situaciones de desprotección.

Como dificultades para que esa coordinación sea todo lo efectiva que debiera, se identifican, entre otras:

- Desacuerdos a nivel político o entre instituciones, especialmente en competencias territoriales, competencias por áreas, por niveles de especialización y marcos teóricos de actuación.
- La estructura y distribución territorial de cada institución no es coincidente (servicios sociales, salud...).
- La Administración Local y Comarcal tienen poca trayectoria temporal, con lo que adaptarse a nuevas competencias puede ser costoso.

Se destaca la existencia de experiencias de colaboración interinstitucional concretas que ya se han desarrollado exitosamente y que podrían servir de buena práctica para continuar trabajando en ese sentido.

También se destaca de manera unánime la importancia de la **detección precoz de posibles situaciones de desprotección** y, para ello, la comunicación fluida entre servicios y la existencia de instrumentos de detección para los distintos ámbitos, considerando adecuados los que ya existen.

Se identifican algunas potencialidades a tener en cuenta en la formulación del Plan:

- Capacidad de los servicios sociales comunitarios de actuar en el entorno cercano del niño/a y de su familia. Los programas preventivos que se desarrollan en los diferentes Ayuntamientos y Comarcas recogidos en este capítulo son una buena muestra de ello.
- Desarrollo de una amplia red de servicios y recursos, tanto públicos como privados, que intervienen con infancia y adolescencia desde el tiempo libre, la atención social, la formación, el deporte, la educación o la salud, y que, puestos en comunicación, podrían servir de verdaderos agentes protectores y preventivos de situaciones de riesgo en infancia y adolescencia.

- Gran cantidad de entidades sociales y ONGs que trabajan por la infancia en todo el territorio aragonés, y gran labor de mediación entre familias e instituciones que realizan.
- Alta valoración social de la prevención.

7. Infancia en situación de desprotección y sus familias

Hay **nuevas formas de desprotección** a la infancia que preocupan, como la incapacidad parental de control de la conducta adolescente o el síndrome de alienación parental, que guardan relación con los nuevos perfiles de familias y las dificultades educativas identificadas en apartados anteriores.

Otro perfil de atención relativamente nuevo es el de los **menores extranjeros no acompañados**. Se han desarrollado en los últimos años protocolos y recursos para atender a esta población creciente. Se identifican avances en los programas de inserción social y formativa y potencialidades en la capacidad de adaptación al medio de estos jóvenes y su alta motivación en muchos casos. Se identifican también dificultades en cuanto a su arraigo con las estructuras sociales y el establecimiento de vínculo con los profesionales de menores, así como las dificultades para hacer valer sus derechos como menores por encima de una legislación y una práctica que priorizan su estatus de extranjero. Se echa en falta una mayor coordinación con los países de origen para poder facilitar la documentación e intervención con estos menores o su reagrupación familiar.

Hay **situaciones específicas** que hay que atender de manera especial, puesto que añaden complejidad a la hora de detectar, diagnosticar e intervenir en las posibles situaciones de riesgo o desprotección: niños y niñas con algún tipo de discapacidad, con problemas de salud mental. En cuanto a la salud mental, se destaca la idea de que los recursos terapéuticos (terapia individual, familiar, grupal) son muy necesarios y en algunos casos insuficientes.

Hay otras formas de desprotección que tienen que ver con la **vivencia de situaciones de violencia de género en el seno familiar** por parte de niños y niñas que deben ser abordadas de manera específica. Al no producirse la violencia directamente sobre los hijos, éstos no son objeto de atención especial ni de estudio sobre las repercusiones sobre ellos de esa situación. Se identifica la necesidad de coordinar la intervención y protección que se lleva a cabo con las mujeres víctimas de violencia de género con mecanismos de protección y tratamiento de los niños y niñas que han vivido esa violencia.

Otros tipos de maltrato tradicionalmente abordados siguen estando ocultos y siguen faltando herramientas para su detección, como es el caso del abuso sexual.

Los profesionales manifiestan la necesidad de que la respuesta a nuevas situaciones pueda preverse con anticipación y puedan recibir formación para adaptar su intervención a estas realidades.

En cuanto a la **intervención con las familias** desde el sistema de protección, se refuerza en este aspecto todo lo ya identificado en el capítulo referente a familias: necesidad de priorizar el apoyo a las mismas, tanto desde prevención como desde protección. Especialmente desde la educación e intervención familiar, que debe ser intensiva y debe recibir un impulso definitivo a salvo de problemas de contratos, modificaciones de personal, etc. También se plantea la necesidad de reforzar desde protección el apoyo a los servicios sociales para que puedan constituir un apoyo efectivo para las familias. Como potencialidad para prestar ese apoyo, el hecho de que el Servicio Especializado de Menores consigue, por las funciones que desempeña, un acceso a las familias que a veces no se logra desde los Servicios Sociales Comunitarios.

RESPECTO A LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Se han identificado un gran número de aspectos que constituyen potencialidades y puntos que reforzar en cuanto al funcionamiento de los Servicios de Protección a la Infancia, que tratamos de sintetizar a continuación.

La principal potencialidad tiene que ver con la **legislación** existente en materia de infancia, tanto a nivel autonómico como estatal e internacional, que permite tener un marco de referencia claro y de peso para desplegar todo un sistema de protección a la infancia.

Dada la **distribución geográfica** de la Comunidad Autónoma, se dan importantes diferencias territoriales en cuanto al número de atenciones desde cada Servicio. En Zaragoza se atiende e 78% de las notificaciones recibidas, mientras que Huesca recibe el 13% y Teruel el 9%. Este hecho hace que la estructura de los servicios en cada provincia sea diferente, y lo que no funciona en Zaragoza por sobrecarga de trabajo en algunas secciones pueda funcionar en el resto de provincias, y a la inversa, aplicar el diseño de organización pensado para un determinado volumen de atención (la de Zaragoza) a servicios más pequeños hace que esa forma de organización no sea la más efectiva.

En cuanto a la **estructura y organización del trabajo**, se han identificado igualmente desigualdades en cuanto a la distribución de cargas de trabajo por sección, haciendo que haya gran disparidad, por ejemplo, en el número de trabajadores en una sección y otra.

Se señalan aspectos de mejora en cuanto a la **gestión administrativa**, y a dificultades a nivel práctico.

En algunos casos se manifiesta preocupación por **gestión de recursos públicos a través de entidades y empresas privadas**, por lo que implica en el empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores y la pérdida de control por parte de la Administración de funciones que le son atribuidas. Hay que recalcar el riesgo de pérdida de control de sus funciones por parte de la Administración y hay que tratar de asegurar la responsabilidad y el control público. Junto a ello, y especialmente, hay que asegurar el servicio a la ciudadanía y la atención adecuada a la infancia y la adolescencia.

En cuanto a las **metodologías de trabajo**, hay convicción de que se ha avanzado en este sentido, que la existencia de las guías de actuación profesional, la clasificación de los tipos de maltrato, niveles de riesgo o los factores de protección constituyen una potencialidad y un avance importante. Sin embargo, el modelo de gestión actual, que privilegia la eficiencia, los resultados, el registro de la información, la clarificación del recorrido que deben seguir los expedientes, debería ser complementado con un modelo teórico que oriente las formas de hacer, marque prioridades, etc. Se evitarían de esta manera la disparidad de criterios de intervención según qué equipos y la falta de objetivos compartidos y asumidos por el conjunto de los profesionales.

Se detecta una necesidad de mayor previsión, de planificación en base a criterios objetivos y de **evaluación** del actual sistema de trabajo, en cuanto a la realidad de las familias, qué funciona y qué no, metodologías, organización, marco teórico, y recursos. A través de mecanismos de evaluación y seguimiento se podrían detectar aprendizajes, líneas para la adaptación del sistema a los cambios en el entorno, prever escenarios favorables y/o desfavorables, priorizar la inversión de recursos humanos y financieros.

En cuanto a los **recursos humanos**, es una de las grandes potencialidades identificadas dentro de los Servicios de Protección a la Infancia. En especial, la posibilidad de contar con equipos interprofesionales y la alta motivación de los mismos. Dentro de este aspecto, se identifican como principales debilidades la insuficiencia de los recursos humanos, en especial en el trabajo de intervención con las familias, la poca estabilidad de los mismos, dependiendo muchas personas de interinidades; por otro lado, se destaca la necesidad de reforzar la

formación y supervisión de los profesionales, tanto en el momento inicial como de manera continua.

RESPECTO A LOS PROGRAMAS QUE SE DESARROLLAN

Los Programas y Servicios que se desarrollan desde los Servicios Especializados de Menores se consideran adecuados, y no se han identificado necesidades de creación de nuevos programas o modificación de la estructura. Sí que se señala una excesiva compartimentalización de los mismos y aspectos mejorables en cada uno de ellos:

- Recepción: delimitar bien las funciones y demandas a las que se puede dar solución.
- Preservación Familiar: se valora como positiva e importante la estancia del niño o niña en su entorno siempre que sea posible y deben reforzarse las acciones en este sentido y dar prioridad a todos los programas o recursos destinados a mantener al niño en su propia familia: casi el 40% de los niños y niñas en algún programa de intervención durante el 2008 estaban en el de Preservación Familiar. Se hace necesario priorizar y dotar de más medios a los equipos de intervención familiar, como ya se ha señalado anteriormente.
- Programas de Separación: en ocasiones no se produce una adecuada preparación de los menores, no siempre existe lugar o recurso adecuado, y se detectan dificultades para cumplir plazos y tiempos establecidos. Estos aspectos se desarrollan en el capítulo siguiente.
- Emancipación y autonomía: se valora como positiva la evolución de este Programa, que es necesario potenciar y desarrollar.

Respecto a los **plazos y tiempos de intervención**, se ha observado un desajuste en un porcentaje de casos en cuanto al tiempo máximo de permanencia en cada programa establecido en los estándares de calidad recogidos en la guía de actuación profesional. Sería necesario reflexionar sobre las causas de esos desajustes, hacer esfuerzos para ajustarse a los estándares o adaptar los plazos a las necesidades de la intervención.

Otros servicios:

- Visitas: una potencialidad del servicio, con algunos aspectos pendientes: seguridad de los profesionales y de los niños y niñas, adecuación de espacios o posibilidad de espacios para visitas en fines de semana.
- Sistema de información: se valora como positiva la informatización de las herramientas y los servicios de comunicación interna, aunque se identifican riesgos respecto a la rigidez en la intervención que a veces genera tener que introducir toda actuación en un conjunto de categorías predefinidas.
- Servicio de Urgencias: es también un avance y potencialidad identificada, aunque se identifican las dificultades propias de una metodología todavía en construcción.
- Programas terapéuticos: otro de los potenciales y servicios que unánimemente se plantean necesarios y eficaces para la intervención con niños, niñas y sus familias.

Por último, y aunque se señala en otros capítulos, es necesario resaltar la importancia atribuida a la **coordinación interinstitucional**. Existe la sensación de que hay mucho avanzado en este campo y que se han destinado esfuerzos importantes en los últimos años. Y como aspectos pendientes: mejorar la comunicación y la relación de los coordinadores de caso con los diferentes recursos; reforzar el conocimiento mutuo para establecer relaciones de trabajo basadas en el respeto; potenciar el trabajo en red; crear protocolos donde se detecte que es necesario que agilicen las derivaciones; seguir sensibilizando en la corresponsabilidad en las situaciones de riesgo y desprotección.

En cuanto a la **coordinación entre Servicios Sociales Comunitarios y Servicio Especializado de Menores**, el principal reto es lograr una línea de intervención continua de forma que todas las situaciones sean abordadas, por un servicio o por otro, y no queden determinados perfiles en tierra de nadie. Está pendiente seguir trabajando en una mayor clarificación de funciones y de procedimientos, en especial en los casos de Declaración de Riesgo, continuar el proceso de distribución competencial.

8. Acogimiento familiar y residencial y adopción

RESPECTO AL ACOGIMIENTO FAMILIAR

La conveniencia de priorizar el acogimiento familiar frente al acogimiento residencial en casos de separación de un niño/a de su entorno familiar es un principio altamente compartido entre los profesionales que trabajan en este ámbito. Sin embargo, los acogimientos familiares (en familia extensa, familia ajena y preadoptivos) representan sólo un 23% de las situaciones residenciales de los menores tutelados (a 31 de diciembre de 2008).

Representa la solución más idónea en casos de niños y niñas de corta edad y en separaciones de urgencia, y se da en menor medida para niños, niñas y adolescentes mayores de 6 años o con dificultades específicas. Esto es debido principalmente a la falta de disponibilidad de familias en número suficiente y a la necesidad de reforzar la preparación y formación de estas familias. De nuevo se refleja en esta realidad la disparidad territorial de la Comunidad Autónoma, identificándose el escaso número de familias acogedoras existente en la provincia de Teruel. Para paliar estas limitaciones se ha puesto ya en marcha una campaña de captación de familias acogedoras que pretende lograr un aumento del número de familias.

Por otro lado se identifica como aspecto prioritario la formación y seguimiento de estas familias. Se propone la promoción de las *familias profesionalizadas*, o la profesionalización de las familias acogedoras existentes. Esto resultaría un recurso muy útil especialmente para niños, niñas y adolescentes en conflicto social o con dificultades especiales que exigen un acompañamiento más intensivo. Este programa apenas se ha desarrollado hasta ahora debido a diversas dificultades.

RESPECTO AL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

Desde el año 2006 se ha ido produciendo un aumento tanto en el número de centros como en el número total de niños y niñas acogidos en estos recursos. De representar un 22% del total de niños y niñas protegidos en el año 2003 han pasado a ser un 28% en el 2008. En gran parte este aumento es debido al incremento del número de menores extranjeros no acompañados, que son acogidos en su totalidad en centros o pisos de acogida.

Independientemente del aumento de este perfil, en los últimos años se viene constatando un incremento de las demandas de plazas de internamiento en centros, cuando hemos visto anteriormente que se comparte como principio la priorización de la permanencia de los niños en su entorno y los acogimientos familiares. Esto, sumado a que los perfiles de niños y adolescentes desprotegidos se han diversificado y hace falta una mayor especialización, hace que se perciba en los centros cierta sensación de colapso y necesidad de apoyos específicos: el aumento y mejora de la red de centros o una ratio adecuada no sólo al número de menores sino también según perfiles. No se ha incrementado la lista de espera en los centros, si bien persiste para ciertos perfiles de menores. También se echa en falta una mayor coordinación con el resto de servicios de protección a la infancia, o una mayor incardinación en el funcionamiento general del sistema.

Como cosas que funcionan y aspectos que constituyen potencialidades del sistema, se destacan los pisos de acogida y los centros pequeños con pocas plazas, la labor educativa que llevan a cabo los equipos de educadores y educadoras, la ejecución del proyecto educativo de centro, la aplicación de metodologías de trabajo flexibles y adaptables basadas en la experiencia y la ampliación de la "cartera" de centros en los últimos años.

Especialización y adaptación a necesidades. Hay efectividad en la búsqueda de centros adecuados a los perfiles, pero no hay recursos adaptados a todas las realidades. Se plantea la

necesidad de mayor especialización (por edades, características de los niños y niñas o para grupos de hermanos).

Supervisión, mecanismos de participación en los centros.

Salud mental. Se plantea la cuestión de cómo abordar la atención en centros a niños/as y adolescentes con graves problemas de conducta y de salud mental, qué características deberían tener estos centros. Las necesidades que plantean los menores en estas situaciones no son solo educativas, sino también terapéuticas. ¿Sería necesario crear más centros específicos para conductas violentas o trastornos de la conducta y para jóvenes con trastornos psiquiátricos? Se proponen también otras soluciones, como centros de día para jóvenes con consumo de sustancias, trastornos conducta, o un Centro de Observación y Acogida con Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil específica incorporada en cada provincia.

En cuanto a los **Centros de Observación y Acogida**, se plantea la necesidad de diferenciar la convivencia de niños y niñas víctimas de maltrato con aquellos con graves problemas de conducta o consumos. También sería necesario mantener y respetar los plazos de internamiento estipulados.

RESPECTO A LAS ADOPCIONES

La realidad de la adopción en nuestra Comunidad Autónoma ha experimentado grandes cambios en los últimos años. De un aumento exponencial del número de solicitudes y de adopciones efectivas se ha pasado en los últimos 3 años a un descenso de las mismas, motivado en gran parte por el aumento de trabas por parte de los distintos países anteriormente emisores de niños adoptivos.

Hay en general una valoración positiva del programa de adopciones y de la coordinación y colaboración con entidades públicas y privadas que trabajan en el campo de la adopción. Se identifican grandes potencialidades en este ámbito, como la existencia de profesionales con experiencia en este campo y la buena práctica de trabajo en equipo, la buena coordinación con otros Departamentos o el desarrollo de programas que funcionan y que son innovadores respecto a otras Comunidades Autónomas.

Como aspectos prioritarios a trabajar se identifican los siguientes:

Adaptación al entorno familiar, establecimiento del vínculo, a nueva cultura y entorno social y/o escolar.

Fracasos en la adopción, sobretudo en la llegada del niño/a adoptiva a la edad adolescente. Aunque sería necesaria una evaluación del nivel de fracasos en la adopción, sus causas y el efecto del seguimiento para evitarlos, se considera eficaz en estos casos el apoyo educativo y psicológico en momentos de crisis. También se contempla la necesidad de valoraciones de idoneidad ajustadas para evitar fracasos posteriores.

Apoyo en la postadopción. Se considera muy necesario un seguimiento más exhaustivo de los procesos post-adoptivos. Para ello, es necesaria una definición del servicio de apoyo en la postadopción, sistematizar y concretar el procedimiento y acceso al mismo. Entre las actuaciones del apoyo en la postadopción se destaca el trabajo que se realiza con grupos de padres adoptivos, tanto de formación como de autoayuda.

Desarrollar actuaciones que fomenten la **búsqueda de orígenes** por parte de los jóvenes adoptados.

Necesidad de captar y formar familias para **niños y niñas de edad superior a los 6 años o con dificultades** (enfermedades, minusvalías...).

Dificultad para implementar la adopción en el sistema general de programas.

9. Infancia y adolescencia en conflicto social

CONDUCTAS DE RIESGO Y PREVENCIÓN

Se identifica como factor de riesgo elevado los contextos de violencia en los diferentes entornos de socialización de los niños y niñas: violencia intrafamiliar, de género, transmitida a través de los medios de comunicación, violencia entre iguales, violencia grupal...

Como propuestas, se insiste en la necesidad de **incidir en la prevención** para evitar la asunción de estos modelos violentos por parte de los niños y adolescentes, aprovechando la oportunidad que ofrece el entorno de los cauces ya desarrollados de información y sensibilización que han generado una mayor concienciación de la sociedad hacia la prevención de la violencia: desarrollo legislativo y campañas contra la violencia de género, medidas puestas en marcha desde el sistema educativo para prevenir la violencia en las aulas, entre otros.

Principalmente, a través de una intervención educativa y terapéutica, tanto con los propios niños, niñas y adolescentes como con sus familias, reforzando y aumentando los instrumentos y servicios que ya existen: educación de calle, educación familiar, educación social, intervención terapéutica individual, familiar y grupal...

MEDIDAS JUDICIALES Y DE REPARACIÓN

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la efectividad del cumplimiento de medidas judiciales y de reparación, se identifica una mayor efectividad de las medidas y reducción de la reincidencia si se inserta la intervención en la familia y contextos cercanos del adolescente, reforzando los factores protectores que puedan encontrarse en esos entornos.

Se considera una fortaleza el **carácter educativo** de las medidas como principio básico, y la convicción firme y compartida por parte de los profesionales de que es la forma de conseguir un sistema eficaz y reparador. A nivel social también se considera que hay un clima favorable a este principio.

Desde las percepciones de niños, niñas y adolescentes, podemos destacar su deseo de no ser estigmatizados como delincuentes y la necesidad de desarrollo de una autoimagen positiva desde una cultura de derechos y responsabilidades.

Como propuestas, se valoran muy positivas las medidas de reparación a la víctima y los trabajos en beneficio de la comunidad. También se valoran las medidas de libertad vigilada, siempre que se refuerce el seguimiento. Hay una insistencia en evitar la judicialización como método de corrección de las conductas infantiles y adolescentes, debiendo ser éste el último recurso tras haber agotado otras vías.

Tanto a nivel preventivo como de intervención, resalta la importancia de reforzar programas de ocio y tiempo libre desde espacios constructivos y educativos.

Potencialidades

- Por un lado, la calidad profesional de los equipos que trabajan en reforma se ha reforzado altamente en los grupos. Otro de los aspectos que es necesario destacar como potencialidad es la coordinación, que ha sido identificada como debilidad pero también como fortaleza. Debilidad en el sentido del trabajo en red y de definición de competencias/protocolos entre distintos ámbitos, pero fortaleza en cuanto a la comunicación y fluidez de la información, y percepción de una progresiva tendencia a la valoración de la coordinación como forma de trabajo. Se parte de la sensación de que

existe una buena red, si se coordina, si cada recurso se optimiza y se usa con el perfil adecuado y con flexibilidad.

10. Percepción de la realidad y las necesidades de los propios niños, niñas y adolescentes

En tres de los grupos de trabajo surgió con fuerza que niños, niñas y adolescentes se sienten solos. Podría ser oportuno profundizar más sobre este tema con los mismos niños y niñas, con sus familias, sus educadoras y educadores y otros actores sociales.

Podrían plantearse con ellos las siguientes preguntas: ¿qué quieren decir los niños exactamente, de qué soledad o soledades hablan? ¿Qué consecuencias podría traer ese sentimiento en sus vidas y en las instituciones? ¿Qué podríamos hacer la sociedad, los profesionales? Ahora bien, frente al sentimiento de soledad señalado por niños y niñas, pareciera que la escuela y los centros de tiempo libre son para ellos y ellas una alternativa compensatoria que les posibilita estar en compañía de los amigos y amigas.

La escuela podría pensar en potenciar este atractivo abriendo más la escuela a la comunidad, participando más de sus actividades y que la comunidad pueda acceder a los servicios de la escuela si es que aún no se hace y si lo posibilita el contexto.

Hay un señalamiento claro de que los adultos no escuchan a las niñas y niños y que resuelven sus conflictos con gritos y enfados en vez de con el diálogo. Niños y niñas se sienten lastimados por esta práctica y a la vez reconocen que también están aprendiendo de este modelo. Se podría crear debates y encuentros entre adultos y con niños y niñas para juntos responder desde cada grupo a la pregunta: ¿Qué podemos hacer los adultos y los niños, niñas y adolescentes para aprender a escuchar y desarrollar una cultura de diálogo?

Así mismo, en todos los grupos los niños, niñas y adolescentes reconocen que podrían y quisieran resolver los problemas de otra manera y asumir sus responsabilidades pero no saben cómo. Esto podría sugerir que no les estamos acompañando en aprender a gestionar asertivamente los conflictos. ¿Será que los adultos tendríamos también que aprender a gestionar mejor los conflictos y ser modelos más asertivos para ellos y ellas?

Tanto en la escuela como en los centros de tiempo libre se observó que niños y niñas se comportan desde roles de masculinidad y feminidad relativamente tradicionales. Sería recomendable ahondar más a fondo esta situación y analizar qué se puede hacer por educar en el ejercicio de una masculinidad y feminidad más acorde con los tiempos.

Llama la atención el número niños y niñas de origen extranjero y de etnia gitana en esta consulta, sobre todo en los grupos más vulnerables como los centros de protección y de reforma. Si las estadísticas del 2009 apuntan a que el 11% de la población de España es inmigrante, surge la pregunta: ¿Cómo se está abordando este tema? ¿Desde qué enfoque? ¿Se está preparado para lidiar con la diversidad cultural?

Hay señales de una clara vulnerabilidad psicosocial en el ambiente de niños, niñas y adolescentes. ¿Cómo se está tomando en cuenta esta situación? ¿Se está incorporando este aspecto dentro de las metodologías de trabajo? Y con los educadores, ¿se está atendiendo su propia vulnerabilidad psicosocial? ¿Se les está apoyando para renovarse y auto cuidarse?

En los cinco grupos de consulta hay señales que podrían estar sugiriendo que la cultura de participación infantil y adolescente es escasa. Si se desea generar una cultura de participación ciudadana, el mejor momento es desde la infancia. ¿Se está realmente interesado en generar una cultura de participación infantil? ¿Estamos los adultos preparados para ello?

Sería conveniente abrir debates, foros, encuentros entre adultos padres, madres, profesionales que trabajan en el ámbito formal y no formal con los niños, niñas y adolescentes para ir creando puentes de encuentro y una cultura de participación ciudadana desde el hogar, la escuela, los barrios, los ayuntamientos, etc. cuidando sobre todo de no institucionalizar ni "adultizar" la participación infantil.

En próximos diagnósticos sería oportuno consultar jóvenes de secundaria y no escolarizados para identificar su problemática y necesidades.

10. Conclusiones generales

Además de las conclusiones identificadas en cada uno de los apartados del informe, se recogen a continuación otras reflexiones generales surgidas del diagnóstico y que son relevantes a la hora de plantear el proceso de formulación del Plan. Hay algunos aspectos que han aparecido con fuerza a lo largo de todo el diagnóstico, entrecruzándose en los distintos grupos y técnicas utilizadas. Aunque ya se han descrito en los apartados anteriores, no queremos dejar de citarlos de nuevo, puesto que pueden constituir ejes prioritarios de actuación.

A través de la elaboración del PIIAA se pretende definir unas líneas estratégicas compartidas que orienten y estructuren la intervención con la infancia y adolescencia en los próximos 5 años, así como la mejora continuada de los sistemas de atención y el logro de una mayor cobertura a las necesidades de la infancia.

Para ello es necesario considerar, por un lado, las cuestiones institucionales y, por otro lado, lo más importante y lo que le da sentido a una institución como ésta, los potenciales, las necesidades y los problemas de los niños, niñas y adolescentes de Aragón.

Este segundo aspecto nos debe obligar y debe ser inspirador para mejorar en eficiencia, redefinir el modelo de gestión hacia otro más integral que, entre otras cosas, deberá implicar un debate y una definición de una fundamentación teórica y metodológica acerca de cómo se debe abordar y acompañar el desarrollo de la población infantil y adolescentes de nuestra Comunidad Autónoma.

1. Prever, adaptarse y aprender de los cambios del contexto

La implementación de un Plan Integral de Infancia y Adolescencia en Aragón, supone, entre otras actuaciones y consideraciones, una valoración constante de los cambios en el entorno de la Comunidad Autónoma, del conjunto del estado español y sin duda cada vez más de las tendencias globales cambiantes.

Según esta afirmación, una institución que ponga en marcha un plan integral como el PIIAA debería estar, al menos, al tanto de las tendencias y cambios en el entorno para prever, adaptarse y aprender de esos cambios.

Para **prever** la realidad social cambiante, por ejemplo, a las nuevas tipologías de maltrato infantil y/o problemas nuevos de conductas; la llegada al país y a Aragón en particular de corrientes migratorias y todos los desafíos que supone dicho "fenómeno"; el consumo de drogas; los cambios en las necesidades actuales de los niños y niñas y de los centros; las nuevas composiciones familiares; los desafíos que representan las nuevas tecnologías en este tipo de trabajo, el consumo de la niñez y la adolescencia de este tipo de productos y los cambios culturales que se están operando; entre otras.

Adaptarse y dar respuestas oportunas a las nuevas demandas sociales producto de las nuevas realidades. Adaptar las capacidades de sus profesionales, pero también el funcionamiento mismo de la institución volviéndola lo suficientemente efectiva y convirtiéndola en una institución inteligente y abierta al aprendizaje constante en todas sus áreas de actuación y con capacidad para desbloquear las descoordinaciones y crear sinergias allá donde se necesiten.

Aprender de los cambios y de los debates locales e internacionales sobre enfoques y metodologías que se promueven en el mundo actual partiendo de la complejidad que supone acompañar el desarrollo de este sector de la población. Por ejemplo, los cambios de enfoque de "protección al menor" hacia otra más amplia de "promoción y desarrollo de los derechos de los

niños y adolescentes". O, si se quiere, adaptarse al concepto de infancia como sujetos con "superior interés".

Aprender de a) los debates acerca de las posibilidades de contar con prácticas y modelos de participación infantil en procesos de planificación y también en los de implementación de dichos planes; b) los sistemas de evaluación, tutorización y seguimiento como herramientas prácticas que dan a una institución un valor agregado, como el de adaptar sus actuaciones de forma constante y las veces que sean necesarias; c) las posibilidades operativas y educativas de contar con una política y práctica constante de comunicación hacia dentro y hacia fuera de la institución; d) la buena y oportuna utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación de manera integral; entre otras.

2. De un enfoque de protección a un enfoque de promoción de los derechos de la infancia

Necesidad de operar el cambio, tanto a nivel teórico como en la práctica, de un enfoque centrado en el eje prevención-protección a otro enfoque centrado en la promoción de los derechos de la infancia desde el fomento de su autonomía.

La finalidad de este Plan debe ser la de promover el bienestar de la infancia y de la adolescencia, teniendo en cuenta sus necesidades e intereses, con el objetivo de incrementar su calidad de vida y el pleno desarrollo de sus capacidades como sujetos activos de sus derechos. Para ello es necesario superar desde el inicio con el habitual enfoque de "protección al menor" hacia otro más integrador de "promoción y desarrollo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes", partiendo de la consideración de que garantizar los derechos de los menores es la mejor prevención. Este planteamiento, hacer efectivos los derechos de la infancia, satisfaciendo así sus necesidades básicas, constituye el núcleo fundamental de las políticas de prevención de situaciones de desprotección infantil.

3. Prioridad máxima al apoyo a las familias

Queda claramente reforzada la importancia del apoyo a las familias para garantizar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes de nuestra Comunidad Autónoma, destinando recursos en forma de formación, educación familiar, intervención o apoyos económicos.

A lo largo del diagnóstico se identifica como necesidad casi unánime el aumento notable de programas preventivos de educación e intervención familiar, a través de los cuales puedan reforzarse las habilidades parentales. Las fórmulas propuestas son variadas: escuelas de padres, con flexibilidad horaria y de acceso desde todo el territorio, programas específicos de ayuda a padres en situaciones de crisis, servicios de mediación, orientación o terapia familiar o potenciar actividades conjuntas entre padres e hijos.

Al inicio de este informe hemos recalcado la importancia que se ha dado a la participación de los distintos agentes y sectores implicados en la atención a la infancia y adolescencia en Aragón. En el proceso de diagnóstico hemos sido conscientes de que había un eje principal que no estaba teniendo la relevancia que era necesaria. Se trata de las familias de los niños y niñas, tratando de tener en cuenta, igual que se ha hecho con la infancia, distintos perfiles y realidades familiares. Su punto de vista va a ser incorporado en fases posteriores del proceso de elaboración del Plan.

4. La coordinación interinstitucional como una de las líneas estratégicas para lograr una atención a la infancia integral y que garantice todos sus derechos.

En relación con estos aspectos se destaca con una importancia innegable la necesidad de coordinación entre los distintos ámbitos que intervienen con infancia, y una tendencia al trabajo en red en el ámbito comunitario. Se destaca principalmente la necesidad de coordinación entre

Servicios Sociales Comunitarios y Especializados, de forma que se pueda asegurar una línea de intervención continua con los casos de posibles situaciones de desprotección.

Como dificultades para que esa coordinación sea todo lo efectiva que debiera, se identifican, entre otras:

- Desacuerdos a nivel político o entre instituciones, especialmente en competencias territoriales, competencias por áreas, por niveles de especialización y marcos teóricos de actuación.
- La estructura y distribución territorial de cada institución no es coincidente (servicios sociales, salud...).
- La Administración Local y Comarcal tienen poca trayectoria temporal, con lo que adaptarse a nuevas competencias puede ser costoso.
- Percepción del trabajo con infancia como *compartimentos estancos* desde cada área e incluso sección del mismo servicio, perdiendo la integralidad y la perspectiva global. Eso se traduce en duplicidad de esfuerzos y falta de eficacia en las intervenciones, en especial en las situaciones de mayor vulnerabilidad.
- Falta de perspectiva de corresponsabilidad, que hace que no haya suficiente implicación para trabajar en red entre Departamentos.

Las dificultades de coordinación pueden crear desasosiego entre los profesionales; dificultades operativas para tomar decisiones; climas de competencias no sanas entre áreas e instituciones. Pero sobre todo se pierde el potencial creativo y las capacidades profesionales que gestionadas de otras maneras podrían crear mayores cuotas de sinergias.

5. Importancia de la prevención y del trabajo comunitario

La necesidad de primar las acciones preventivas frente a la protección es un principio básico asumido por la totalidad de los agentes que intervienen con infancia y adolescencia. Así lo es también la consideración de que es en el ámbito comunitario, en los entornos de socialización de los niños y niñas donde las labores preventivas cobran sentido. Respondiendo a estas consideraciones se vienen reforzando determinadas funciones del ámbito comunitario, en concreto de los servicios sociales, hacia la descentralización de los sistemas de atención a la infancia y, en concreto, de la atención a las situaciones de riesgo.

Sin embargo, una sobrecarga de funciones de los profesionales de lo comunitario, entre otras causas, hace que el trabajo comunitario y preventivo, que debería estar basado en trabajar en los distintos entornos de socialización, *ir hacia* en lugar de trabajar a demanda, detectar nuevos problemas y pensar en estrategias preventivas para abordarlos, fomentar el trabajo en red entre los distintos ámbitos o promover actividades e intervenciones grupales y comunitarias, no pueda llevarse a la práctica todo lo que sería deseable.

6. Distribución territorial de los recursos

Se constatan desigualdades en la distribución y el acceso a recursos entre entorno rural y urbano. Este aspecto debe llevarnos a no perder de vista la territorialidad como eje transversal del Plan, de manera que puedan diferenciarse bien las necesidades y servicios existentes en cada provincia y en el ámbito comarcal.

7. Un modelo participativo en construcción

En el proceso de elaboración del Plan Integral de Infancia y Adolescencia se ha reclamado la participación de la sociedad aragonesa, involucrando en el debate y la reflexión sobre la realidad de los niños, niñas y adolescentes a las personas que viven y trabajan con esa realidad.

Participación, colaboración, cooperación intersectorial que se pretende trascienda el mero proceso de elaboración del Plan y se instale como integrante de la cultura profesional de las personas que trabajan en Aragón con la infancia y la adolescencia. No tenerlo desaprovecha la inteligencia social de los profesionales tanto de dentro de las instituciones gubernamentales como las que estando fuera pueden aportar significativamente en la reimaginación del modelo a implementarse en el sistema de atención a la infancia. O bien para hacer las lecturas pertinentes y oportunas del contexto, de los debates teóricos que tienen alguna relación respecto a los retos y desafíos que toca gestionar al implementar una política como ésta.

Los debates y las reflexiones que están acompañando al proceso de elaboración del PIIAA se concretan en este documento de carácter técnico y político mediante el cual el Gobierno de Aragón establece un compromiso con la sociedad aragonesa. Y ese compromiso se dirige hacia la acción con la intención de transformar las ideas en actuaciones reales, medibles y evaluables.

Tanto desde el diseño de la estrategia metodológica, como en la aprobación de cuestiones más operativas, las personas que lideran esta institución han respaldado plenamente el proceso y que el mismo se hiciese de forma participativa. A nuestro entender, ese hecho en sí mismo ya es un paso cualitativo, teniendo en cuenta que el plan ya se está comenzando a implementar siguiendo unos principios participativos, lo que representa algo novedoso en términos de planificación.

En los procesos participativos, tan importante son sus resultados como el proceso en sí mismo, por las sinergias que se crean y aprovechan, por la construcción de legitimidad y consenso que se va construyendo desde el inicio, por la conexión que se está estableciendo (en este caso por los profesionales, la infancia y adolescencia y por las personas responsables de la toma de decisiones) entre personas-instituciones, por la ilusión que está despertando un tema tan significativo y vulnerable como el de la infancia en Aragón y, entre otras, por la utilidad de aprovechar la inteligencia social y de diversas experiencias de quienes participan. Sin duda que uno de los resultados que ya hemos obtenido es haber contribuido a crear ambientes de confianza y de ilusión entre profesionales y entre instituciones.

La participación infantil

En la planificación de las actuaciones con infancia, hoy las instituciones responsables tienen en cuenta las cuatro "p": proteger, prevenir, promocionar los derechos del niño y buscar la participación infantil; la última "p" es la más novedosa en materia de planificación¹.

Como se ha señalado en el capítulo dedicado a recoger las opiniones de niños y niñas de este informe, la participación Infantil no solo es una necesidad, sino un derecho. Crear una cultura de participación de la infancia en todas las cuestiones que les afectan directa o indirectamente es algo tan necesario como inevitable en este momento. Hay experiencias exitosas que se están llevando a cabo en otras Comunidades Autónomas que pueden servir de ejemplo para crear las estructuras y dispositivos que permitan incorporar las voces de niños, niñas y adolescentes en el devenir del territorio.

8. Sistemas de evaluación, tutorización y seguimiento

Se constata la necesidad de poner en marcha sistemas de evaluación de los programas y del conjunto de actuaciones del Sistema de Protección a la Infancia. La evaluación y el seguimiento son mecanismos que contribuyen a detectar aprendizajes, líneas para la adaptación del sistema a la cambiante situación del entorno, prever escenarios favorables y/o desfavorables, priorizar la inversión de recursos humanos y financieros. Se pone de relevancia en varios momentos la desproporción entre las estructuras administrativas existentes en cada provincia y la realidad

¹ Carlos Becedóniz, Coordinador del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias.

que tienen que atender, muy distinta en cada una de ellas, aspecto que podría subsanarse de llevar a cabo una labor efectiva de evaluación.

El PIIAA propondrá un sistema de evaluación, tutorización y seguimiento de las líneas estratégicas, programas, medidas, entre otras, pero deberá operar un cambio en la cultura institucional en el sentido de valorizar este instrumento por sus resultados y por el valor agregado que puede representar para mejorar la práctica y enfoques de trabajo institucional.

9. Comunicación

Hay una constatación de la necesidad de mejorar la imagen, tanto de la infancia y adolescencia como de los sistemas de atención y protección a la infancia. Sería necesario plantear una estrategia de comunicación para mejorar dicha imagen. Más en este caso si consideramos que la población con la que se trabaja está permanente expuesta a calificaciones no siempre acertadas por los medios de comunicación masiva o por la población, que se forman opiniones sesgadas sobre esta realidad.

En concreto, habría tres puntos principales que abordar:

Comunicación *hacia dentro*.

Que genera los habituales problemas y práctica institucional de compartimento estanco; que a su vez limita la fluidez de la información de forma adecuada. Por otro lado, hay una percepción de que no hay incentivos de reconocimiento público acerca de la cantidad y la calidad del trabajo que desarrollan los profesionales del Servicio.

Comunicación *hacia fuera*.

Se constata la carencia de una práctica continua de comunicación con la sociedad aragonesa acerca de los logros, dificultades, desafíos que representa el trabajo de protección a la infancia. Existe una valoración de que en este tema se funciona más a la defensiva y de forma reactiva.

Desde los medios de comunicación.

La cobertura que hacen los medios acerca de la realidad de las niñas y niños y la adolescencia aragonesa es en ocasiones inadecuada, tendenciosa o alarmista. Contribuye a ello la poca coordinación con esas empresas y una práctica tímida de comunicación. Así las cosas, los medios de comunicación, en opinión de los profesionales consultados en este proceso de formulación del PIIAA, proyectan una imagen distorsionada de la niñez y la adolescencia, así como de los servicios que se prestan desde esta institución. Se señala, además, tendencias a:

- Presión de los medios de comunicación para criminalizar las conductas de los adolescentes.
- Falta de concienciación social, *banalización* de la trascendencia que tienen los actos de los menores (por parte de las familias y de la sociedad).
- Escala de valores que transmiten los medios de comunicación: modelos de éxito social y profesional. No se muestra valor del esfuerzo.
- A los medios de comunicación les falta conocimiento de esta realidad; privilegian las noticias sensacionalistas; y muestran poca sensibilidad con esta realidad compleja.

10. El Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón como oportunidad

En la mayor parte de los análisis DAFO realizados ha sido identificado como oportunidad el propio proceso de elaboración del PIIAA y, en particular, el hecho de que su elaboración esté siendo acometida con una amplia participación. Está en manos de los planificadores poder aprovechar esta oportunidad y elaborar un Plan de Infancia que logre ser el punto de partida para mejorar las debilidades identificadas apoyándose en las fortalezas y mejorar así la calidad de vida de nuestros niños, niñas y adolescentes.