

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL
NÚMERO 47 / SEGONA ÈPOCA / JUNY 2001



**Consell
de Mallorca**

alimara

Núm. 47

Segona època, juny 2001

Edita: Consell Insular de Mallorca
Departament de Serveis Socials
General Riera, 67
07010 Palma
Tel: (971) 76 07 62
Fax: (971) 76 19 52

Equip editor: Jaume Mateu Martí
Catalina García Garí
(En aquest número hi ha col·laborat el
Servei de Protecció al Menor i Atenció a la Família)

Portada: Joguines II (original 23 x 40 cm)
Jordi Miralles i Hostalot

Maquetació
i impressió: Esment, centre especial de treball d'Amadip

Dipòsit legal: PM-128-1987

Els articles d'aquesta revista expressen únicament l'opinió dels seus autors.

CAP A UNA POLÍTICA INTEGRAL PER A LA INFÀNCIA.

Coordinacions interinstitucionals

en el camp de la protecció a la infància

Manuel Gordo Sevilla,
Cap de la Secció de Seguiment del
Servei de Protecció al Menor i Atenció a la Família.
Consell de Mallorca

I. LA INFÀNCIA. CONCEPCIÓ ACTUAL

Vivim en una època en què la infància té una consideració especial i una importància cada vegada més gran. Mai aquesta etapa havia tengut un pes i reconeixement tan gran.

A tot això hi han contribuït una sèrie de fenòmens econòmics i socials entre els que es poden citar:

- El desenvolupament de disciplines com la psicologia i pedagogia reconeix a la infància entitat pròpia com etapa evolutiva i una importància fonamental per al desenvolupament de la persona.
- El desenvolupament de les societats industrialitzades ha anat posant de manifest la necessitat de tenir cura i formar les persones des de la primera infància per tal d'aconseguir estabilitzar i aprofundir aquest model econòmic.
- La millora de les condicions de vida i, en concret, el desenvolupament dels aspectes relatius a l'alimentació, higiene i salut, aconseguint una dràstica disminució de la mortalitat infantil.
- L'augment del nivell cultural i econòmic, i també la generalització de l'atenció sanitària, han contribuït a un espectacular control de la natalitat.
- L'afermament i universalització del model de família nuclear que ha dut a un primer pla les relacions paterno-filials, augmentant el protagonisme i importància dels fills a la llar, i posant de manifest altres necessitats dels nins com són les afectives.
- Simultàniament, s'han anat desenvolupant recursos, serveis i tècniques de caràcter públic i gratuït, dirigides expressament a la cura i educació de la infància, com són els sistemes sanitari i educatiu.

Tots aquests aspectes econòmics i socials han anat, també, traduint-se en conceptes jurídics. El resultat és el reconeixement del nin com a subjecte de drets al marge del seu estatus o condició:

- L'any 1947 es crea l'UNICEF per resolució de l'Organització de les Nacions Unides (ONU) amb la finalitat de promoure l'ajuda i protecció de la infància en l'àmbit internacional.
- L'any 1948 és adoptada i proclamada per l'Assemblea General de l'ONU de 10 de desembre la Declaració Universal dels Drets Humans en la seva resolució 217 A (III).
- L'any 1959 l'Assemblea General de les Nacions Unides proclama la *Declaració dels Drets del Nin* en la que defensa el dret d'aquests a una infància feliç.

- L'any 1989 cent països firmen la Convenció dels Drets del Nin per la que aquests països es comprometen a protegir d'una manera regulada els drets de la infància.
- A la Unió Europea, el seu parlament, a través de la resolució A3-0172/92, va aprovar la Carta Europea dels Drets del Nin.
- A Espanya, la Constitució de 1978 en el Capítol Tercer del Títol I parla de l'obligació dels poders públics d'assegurar la protecció social, econòmica i jurídica de la família i en aquesta, amb caràcter singular, la dels menors.

A partir d'aquí es produeix la conseqüent renovació de l'ordenament jurídic en matèria de menors:

- Llei 11/1981, de 13 de maig, de modificació de la filiació, pàtria potestat i règim econòmic del matrimoni.
- Llei 13/1983, de 24 d'octubre, sobre la tutela.
- Llei 21/1987, d'11 de novembre, reformant la legislació en matèria d'adopció.
- Llei Orgànica 5/1988, de 9 de juny, sobre exhibicionisme i provocació sexual en relació amb els menors.
- Llei Orgànica 4/1992, de 5 de juny, sobre reforma de la Llei Reguladora de la competència i el procediment dels Jutjats de Menors.
- Llei 25/1994, de 12 de juliol, que incorpora la Directiva 89/552/CEE relativa a l'exercici d'activitats de radiodifusió televisiva.
- **Llei orgànica de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del codi civil i de la llei d'enjudiciament civil (1/1996)**, que introdueix una nova concepció de la protecció a la infància centrada en les necessitats del nin i amb una doble garantia: social i jurídica.

No obstant tot l'anterior, es donen importants elements d'ambivalència en la concepció que tenim de la infància, un dels quals és el descens de la natalitat en els països industrialitzats. Pot semblar contradictori el fet que les famílies amb més nivell cultural i econòmic siguin les que tinguin menys fills. Això es pot explicar des d'una concepció de la paternitat responsable (es tenen els fills que es poden atendre correctament), però també es pot entendre com una manera, més o manco conscient, d'evitar compartir el progrés assolit; com una postura egoista de l'adult que veu el nin com una càrrega improductiva.

En aquest sentit trobam moltes de les anàlisis dels investigadors de primera línia¹. La hipòtesis amb la que treballen és que els canvis socioeconòmics produïts en el darrer segle no només han resituat els papers, sinó que també han ampliat la distància entre generacions, entre el món adult i el món infantil.

Aquestes anàlisis ens porten a reflexionar sobre algunes qüestions:

- Si el menor, a canvi d'obtenir majors prestacions i millor protecció, ha pagat el preu de la seva marginació fins al punt de ser **invisible** en la nostra cultura, encara què cada vegada som més conscients dels seu benestar².
- O la importància d'alliberar políticament la infància en el sentit de centrar-nos tant en els seus **interessos comuns** com en els seus interessos especials³.

Dins el que podem entendre com un optimisme moderat, reconeixent els importants avanços aconseguits des de tots els punts de vista, creim important mantenir-nos sensibles a totes aquestes anàlisis que posen de manifest conseqüències no previstes ni desitjades, i afavorir una seriosa investigació que ens faciliti els instruments que calen per dissenyar les noves polítiques d'atenció a la infància.

II. LEGISLACIÓ, COMPETÈNCIES ADMINISTRATIVES I PROTECCIÓ A LA INFÀNCIA.

1. *Constitució espanyola, 6 de desembre de 1978. Boe núm. 311, de 29 de desembre de 1978.*

En la seva voluntat de posar els fonaments per a la construcció d'una societat democràtica avançada on es garanteixin un ordre socioeconòmic just i una digna qualitat de vida per a tothom, i on el lliure desenvolupament de la personalitat i la dignitat humana siguin efectivament la base de la convivència social i de l'actuació pública, la Constitució espanyola esmenta la infantesa i la joventut en un seguit de preceptes de l'articulat, i manifesta la seva preocupació social i la importància que cal donar a les noves generacions.

En primer lloc, i a més dels drets socials de què han de gaudir també els infants per la seva condició d'éssers humans —com ara el dret a la salut, a la seguretat social, al medi ambient, al desenvolupament de la personalitat o el principi d'igualtat— convé ressaltar que la nostra Constitució estableix la majoria d'edat i, amb aquesta, la capacitat jurídica plena i el ple gaudiment dels drets civils i polítics, als divuit anys (art. 12). Igualment, la protecció de la joventut i de la infància és considerada com un límit a la llibertat d'expressió i de comunicació (art. 20.4). En tercer lloc, es reconeix a tothom el dret a l'educació, s'estableix la gratuïtat i obligatorietat de l'ensenyament bàsic, i es preveu la possibilitat que els alumnes intervinguin en el control i la gestió dels centres finançats amb fons públics. A més, es reconeix els drets dels pares a què els fills rebin la formació religiosa i moral que hagin triat (art. 27).

D'altra banda, la Constitució espanyola prescriu que els poders públics asseguraran la protecció integral de la família fent-la extensiva als fills, els quals seran iguals davant la llei independentment de la seva filiació; i que els pares hauran de donar assistència de tota mena als fills tinguts tant dins com fora del matrimoni, durant la seva minoria d'edat i en els altres casos que legalment escaigui (art. 39).

A més, i pel que fa a la joventut, els poders públics promouran les condicions perquè participi lliurement i eficientment en el desenvolupament polític, social, econòmic i cultural (art. 48).

Finalment, convé destacar la recepció constitucional d'instruments internacionals en matèria de drets humans, així, a més d'un precepte general on s'estipula que les normes sobre drets fonamentals i llibertats reconeguts a la Constitució seran interpretats d'acord amb la Declaració Universal de Drets Humans i els tractats internacionals ratificats per Espanya, la Constitució espanyola estableix específicament que els infants gaudiran de la protecció prevista en els acords internacionals que vetllin pels seus drets (art. 39.4).

2. *Llei 21/1987*

Fa referència, bàsicament, a la guarda i acolliment de menors i a l'adopció.

Formula una definició de desemparament i presenta les mesures conseqüents de guarda o tutela com a mesures temporals fins que sigui adient la reinserció del menor en la pròpia família com a primer objectiu i, si no és possible, el seu acolliment en una altra família.

Se sobreentén que l'acolliment en un centre és el darrer recurs.

La reforma que presenta aquesta llei fa referència a tres punts:

- La concepció de les mesures tutelars com un instrument d'integració familiar.
- La seva ordenació d'acord amb l'interès o benefici del nin.
- La situació de les mesures a l'interior dels sistemes de protecció social.

És important remarcar que amb aquesta llei s'avança en l'«administrativització» del procediment.

3. Entre aquestes dues dates, 1978 i 1987, es produeix el desenvolupament constitucional amb els traspàs de competències a la majoria de les COMUNITATS AUTÒNOMES en matèria de Serveis Socials i protecció de menors (la transferència de Protecció de Menors a la nostra comunitat es retarda fins a l'any 1994).

És a partir de la publicació de la Llei 21/87 que es desenvolupen les legislacions autonòmiques a efectes de promoure una atenció adequada a la infància i adolescència en risc.

A Balears portam un retard significatiu en la regulació i ordenació de l'atenció i protecció a la infància i adolescència:

- El 1987 es publica una Llei d'Acció Social que no es fa operativa (reglament) i no s'aplica.
- La competència de Protecció Jurídica de Menors no arriba fins al 1994.
- El 1995, rebuda la competència, es publica la Llei 7/1995, de 21 de març, de guarda i protecció dels menors desemparats.
- El 1996 s'aprova en el Consell de Govern una proposta de Pla Integral que no arriba al Parlament i no té cap conseqüència en el camp de la protecció.
- El 1998 es transferenceix tota la competència de la protecció jurídica i l'adopció als Consells Insulars en un procés discutit, precipitat i sense l'adequada dotació.

Potser seria un bon moment (ja s'han rebut les competències en matèria d'educació i s'han iniciat les converses per transferir la sanitat) per fer una regulació comprensiva i integradora del tipus de la publicada per la Comunitat de Madrid («Ley 6/95, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y adolescencia en la Comunidad de Madrid»).

Tot i això, dit l'anterior, en una lectura ràpida dels textos legals en vigor a la nostra Comunitat, hem de dir:

L'exposició de motius de la Llei d'Acció Social, en referència a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia, diu:

- Que en relació a la protecció dels nins, els poders públics, en l'àmbit de la política social, desenvoluparan «*medidas tanto de creación, mantenimiento y gestión de servicios sociales y asistencia social, como de coordinación y ordenación de la iniciativa privada*».
- Que de les competències assignades a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears se'n dedueix la necessitat d'implantar «*un sistema integrado de acción social que permita a nuestros ciudadanos alcanzar las mayores cuotas de bienestar posibles*».

Els principis que informen la llei són els de planificació, coordinació, descentralització i racionalització (a nivell organitzatiu), i els de responsabilitat política, prevenció, solidaritat, normalització, participació ciutadana, col·laboració i foment (a nivell d'inspiració del sistema de serveis socials).

Quant a les competències dels Ajuntaments mereix especial menció:

- Fomentar la coordinació i integració, en l'àmbit del seu territori, dels serveis socials amb altres serveis com són els educatius, culturals i sanitaris (Art. 16).
- Fomentar la participació ciutadana en la prevenció i resolució dels problemes locals en matèria de serveis socials (Art. 16).
- L'assignació de municipis de més de 20.000 habitants de la «creació, organització, finançament i gestió dels serveis socials generals, específics, i els programes d'assistència social que calguin en el seu territori» (Art. 17).

Aquests municipis també estan obligats a la constitució del Consell Municipal d'Acció Social.

Reconeix, també, la necessitat d'establir un sistema de col·laboració entre administracions públiques a través d'acords, concerts, convenis o altres fórmules (Art. 18).

L'any 1999 es publica un decret (66/99, de 4 de juny), pel qual s'aprova el reglament regulador del Sistema Balear de Serveis Socials. A l'article 7 agrupa les prestacions tècniques dins els Serveis Socials generals o d'atenció primària, i els Serveis Socials especialitzats.

Dins els primers, entén les funcions d'informació, orientació i assessorament, ajuda a domicili, suport a persones, famílies i grups, allotjament alternatiu, prevenció i inserció social, així com fer propostes de derivació als Serveis Socials especialitzats.

Dins els segons situa les funcions de diagnòstic, la valoració, el tractament i el suport a les persones que pertanyen a col·lectius o sectors de la població caracteritzats per la singularitat de les seves necessitats (Art. 7).

El 1995, rebudes les competències relatives a la protecció jurídica dels menors desemparats, es publica la Llei 7/1995, de 21 de març, de Guarda i Protecció dels menors desemparats. Malgrat que la seva finalitat és regular les competències rebudes el 1994 (les d'Acció Social ja estaven transferides) en l'exposició de motius situa aquesta ordenació en les exigències constitucionals i la Convenció de Nacions Unides sobre els drets del nin.

Reafirma els principis bàsics de l'actual marc normatiu (territorialitat (art.1), quant als drets constitucionals dels menors (art. 6.3) i esgotament de la possibilitat de mantenir el menor en el seu àmbit familiar o parental (art. 15 a).

Presenta la necessària col·laboració i participació dels Ajuntaments, Consells Insulars i altres institucions, en el marc competencial regular per la Llei 9/87, d'11 de febrer, d'Acció Social, en la «prevenció de situacions de risc i tractament de mancances de qual-sevol índole que perjudiquin el desenvolupament personal o social del menor» (art. 3.3).

Deixa clar que la valoració de la situació i la declaració del desemparament correspon a l'entitat competent en protecció de menors (art. 5) i que la guarda administrativa tindrà caràcter temporal (per afavorir el retorn a la pròpia família o la inserció en una acollidora), (art. 11.3).

A l'article 15 (classes de mesures de protecció) insisteix en el que s'ha assenyalat al punt anterior marcant tres opcions:

- a) El manteniment del menor en el seu propi nucli familiar o parental.
- b) L'acollida familiar.
- c) L'acollida institucional.

Es prioritza la primera opció i a efectes de la seva viabilitat es diu que aquest manteniment en el propi nucli familiar es facilitarà amb «suports econòmics, educatius, assistencials o terapèutics per part dels serveis socials» (art. 15 a).

A continuació parla de les causes d'extinció de les mesures jurídiques de protecció i de la reinserció sociofamiliar dels menors, situant aquesta en el marc de l'esmentada Llei d'Acció Social i amb la implicació de la resta d'Administracions Públiques (art. 17).

4. Llei orgànica 1/1996, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del codi civil i de la llei d'enjudiciament civil¹⁴

Configura un marc jurídic per a l'exercici de la protecció dels menors que vincula a tots els Poders Públics, a les institucions de menors, als pares i familiars i als ciutadans en general (pàg. 47).

Aquesta llei reflecteix en un text legal la nova visió que la Constitució, la Convenció de Drets del Nin de les Nacions Unides de 20 de novembre de 1989 i la Carta Europea de Drets del Nin (resolució A3-01172/92) del Parlament Europeu introdueixen en el camp de la protecció a la infància.

Presenta un concepte de la protecció centrat en les «necessitats dels menors» i amb una doble garantia: social i jurídica (pàg. 47).

Es tracta d'una àmplia i progressiva visió de l'actuació protectora (art. 12): prevenció, reparació de les situacions de risc i atenció als supòsits de desemparament.

Assenyalava dos principis generals que presidiran totes les actuacions dirigides a nins i nines (art. 2):

— L'interès superior dels menors.

Les mesures que s'adoptin a l'empara de la present llei hauran de tenir un caràcter educatiu.

Estableix una sèrie de «principis de l'acció administrativa» (art. 11) que desborda completament el camp de les situacions específiques per demanar el desenvolupament de polítiques generals:

- Polítiques integrals per al desenvolupament de la infància.
- Polítiques compensatòries de caire social.
- Valoració de les necessitats dels menors, alhora de regular competències com: alimentació, consum, habitatge, educació, sanitat, transports, etc.
- Demana una cura especial en el disseny i regulació dels espais destinats als nins i nines.

A més a més, descriu el següent ventall «d'actuacions en situacions de desprotecció social»:

- *Detecció*: afecta tothom (ciutadans, professionals i poders públics). (Art. 13).
- *Atenció immediata*: correspon a les autoritats i serveis públics (Art. 14).
- *La investigació i avaluació de la situació* (art. 16): les entitats públiques competents en matèria de protecció de menors.
- *La determinació, en el seu cas, de situacions de risc o desemparament* (art. 17 i 18): l'entitat pública competent.
- *Situacions de risc* (que no requereixen l'assumpció de tutela) (pàg. 54): «els poders públics treballaran per disminuir les factors de risc i promoure els factors de protecció» (art. 17).
- *Situacions de desemparament* (que requereixen separació de la família: tutela) (pàg. 54): «l'entitat pública competent» posarà en marxa les següents mesures, segons el cas:
 - Acol·liment familiar (art. 20). La llei li dóna prioritat.
 - Acol·lida residencial (art. 21). «Durant el menor temps possible».

Volem concloure aquesta lectura reconeixent que és ràpida i limitada, però també prou significativa.

En qualsevol cas, ens agradaria que facilités l'inici d'una reflexió i debat que segur serà profitós per a tots nosaltres.

5. Conclusions

1. La importància i transcendència dels conceptes i visió integral de la protecció a la infància que presenta la Llei 1/96 encara no han estat prou valorats, debatuts i desenvolupats a la nostra Comunitat.
2. La legislació autonòmica va amb un cert retard, tant en la incorporació dels nous conceptes com en el seu desenvolupament i regulació per fer-los operatius en el nostre entorn.
3. Únicament un esforç coordinat de tots els professionals i de les diferents administracions ens farà avançar cap a noves estructures, nous models d'intervenció i una major eficàcia en la protecció i desenvolupament dels nostres nins i nines.

III. EL MODEL D'INTERVENCIÓ

1. El nin i la societat actual

A nivell estadístic, les dades sobre la població infantil no apareixen agrupades en el concepte d'infància, sinó que s'han d'extreure d'altres com educació, família, salut, etc.

Així, el coneixement social i sociopolític sobre la infància es troba dispers per diferents motius d'entre els que podem assenyalar:

- Encara ara els nins són considerats «menors».
- Històricament l'interès per la infància ha nascut a partir de la conceptualització dels seus problemes, estant pendent el debat conscient explícit sobre la qualitat de vida i les aspiracions socials col·lectives³.
- El concepte «polítiques d'infància» no està consolidat i, quan s'utilitza, es fa amb significacions molt dispers.

Una de les característiques més significatives, al nivell que ens ocupa, de la societat actual és «l'atomització». Els grups cada dia estan menys estructurats i la família ha anat rompent els seus lligams culturals i afectius, dividint-se i allunyar-se els seus components entre si. I la família actual (família nuclear) continua el procés disgregador presentant-nos, en uns percentatges realment preocupants, l'individu com un personatge cada vegada més aïllat.

2. Polítiques integrals

Tot això es potencia dins la societat urbana, en la qual l'individu es troba amb menys reforç i més desorientat.

Per la qual cosa, quan parlem de polítiques per a la infància cobren especial rellevància, tant el concepte de protecció social (art. 12), com els principis de l'acció administrativa (art. 11) que presenta la Llei Orgànica 1/96 de Protecció Jurídica del menor: amb ells es pretén garantir a tots els nins i adolescents l'exercici dels seus drets.

És imprescindible que els principis que conté aquesta llei es reflecteixin en les polítiques actives: **polítiques integrals** per al desenvolupament de la infància i polítiques compensatòries de caràcter social.

La realitat de la vida del nin és única.

L'objectiu ha de ser millorar la qualitat de vida de la nostra població infantil.

Elements a tenir en compte per al desenvolupament d'una política d'infància:

- El descens de la natalitat.
- La nova autonomia del nin (nous aprenentatges, noves tecnologies).
- La nova socialització: fora del marc familiar.
- Les noves necessitats d'atenció i guarda (transformació de la família, nous rols home-dona, etc.).

Des d'aquí podem establir com a prioritaris els següents temes:

- Reubicar els pares davant els nins.
- Resituar la infància: necessita un nou espai (urbanisme, temps lliure, convivència, creació, etc.).
- Reconèixer el nin com a valor que ens revaloritza a la vegada a tots.
- L'imprescindible compatibilització de la vida familiar i laboral.

3. El marc idoni per a aquestes polítiques integrals

Els ciutadans tenen dret a què les seves necessitats siguin ateses en el seu propi territori. Aquest principi posa de manifest el **protagonisme municipal**.

Endemés, és innegable el valor del medi en un procés de desenvolupament, sobretot en la primera infància.

Per altra banda, ja és comunament acceptat que és en el nivell de l'Administració Local «on es pot dur a terme, amb més eficàcia, el model d'intervenció preventiva que tendeix a reduir les problemàtiques psicosocials que incideixen negativament en el menor, la identificació ràpida de nins en situació hipotètica de conflicte i que, per últim, dugui a terme una intervenció especialitzada quan el conflicte social sigui patent»⁶.

Les polítiques integrals que reclama l'ordenament jurídic nacional i internacional cerquen una doble finalitat:

- per una banda, el tractament de la infància com a «grup social» i l'establiment de les garanties necessàries, dins l'àmbit de la comunitat, per a l'exercici dels seus drets, i
- per altra, la prevenció de les situacions de desprotecció.

S'ha de superar la concepció del menor com a objecte d'una jurisdicció especial, d'una política d'infància dirigida únicament als nins amb problemes.

4. Com definirem una política global per a la infància?

Amb aquest concepte ens referim a una estructura d'actuació interdisciplinària i integradora dels diferents àmbits on es mou la infància.

Es tracta, doncs:

- d'una acció concertada de tota l'estructura,
- dirigida als menors com a col·lectiu social,
- desenvolupada a l'àmbit local i
- que pretén reforçar i desenvolupar l'estat de normalitat.

Hem d'insistir que és l'administració local el marc adequat i natural per al desenvolupament d'aquestes polítiques ja que:

- el ciutadà, per lògica, es dirigeix a la institució més pròxima: l'ajuntament;
- aquesta proximitat, a la inversa, facilita el coneixement de les seves necessitats i, endemés,
- l'ajuntament té més possibilitats que ningú per incidir en les pròpies condicions de vida dels ciutadans.

Per altra part, les Administracions locals són ens amb capacitat i dinàmica pròpia suficients per resoldre els problemes que se li plantegen, sempre que rebin competències i finançament adequat. La Llei de Bases de Règim Local de 1985 possibilita el marc necessari.

Cal, per tant, una coordinació de voluntats de totes les institucions:

- concertant, per part de les administracions de nivell superior, tots els serveis possibles amb els ens locals, i
- evitant establir duplicacions i serveis descoordinats.

5. Característiques bàsiques de la intervenció desitjable⁷

a) Hem de superar el model assistencial:

- Que incideix bàsicament sobre els símptomes, provocant dependència en els usuaris.
- Que presenta els professionals com a solucionadors, reparadors de mancances.
- Que actua a remolc de les demandes sense prestar suficient atenció a la prevenció i desenvolupament de processos d'autonomia.
- On és freqüent que falti la més mínima coordinació (diferents equips atenent un únic usuari sense que hagi un professional de referència)

b) El concepte de XARXA és la clau en la nova perspectiva de l'atenció comunitària.

Definim la xarxa com la dimensió estructural del reforç social i la socioestructura on tenen lloc les transaccions de reforç.

Es tracta de valorar i reforçar els sistemes d'ajuda natural de les persones i els grups.

El desenvolupament de les polítiques comunitàries i la intervenció dels professionals estaran dirigits, en primer lloc, a la potenciació de les estructures socials integradores allà on n'hi hagi i a la generació de noves estructures socials on aquestes no existeixin o siguin ineficaces.

IV. LÍNIES BÀSIQUES DE DESENVOLUPAMENT D'UNA POLÍTICA INTEGRAL PER A LA INFÀNCIA

1. La infància: concepció actual

Per al disseny d'una política d'actuació en el camp del menor hem de tenir molt present la concepció actual de la infància com una etapa amb característiques i valors propis, que té reconeguts uns drets.

És del domini públic la transcendència d'una correcta o incorrecta vivència d'aquesta etapa. I no només a l'àmbit d'allò privat, sinó en el de la mateixa societat.

Els darrers desenvolupaments legislatius incideixen a assegurar la protecció social i jurídica suficient per facilitar a tots els nins i adolescents l'exercici dels seus drets que poden resumir-se en el *dret a una infància feliç*.

2. Filosofia de la intervenció

L'objectiu general és assegurar en l'àmbit de la nostra Comunitat les garanties necessàries per a l'exercici dels drets que als nins i adolescents reconeix la Constitució, la Convenció dels Drets del Nin i l'ordenament jurídic en conjunt.

La política a desenvolupar en l'àrea del menor, s'haurà de situar dins el marc d'una futura política destinada a la infància en general. Els programes, dirigits a la infància en dificultat, hauran de tenir un caràcter complementari o compensatori.

Per altra banda, les polítiques a desenvolupar s'han de fonamentar en una visió global multifactorial del desenvolupament evolutiu de nins i joves, i han de dissenyar un sistema eficaç i coordinat d'abordatge i intervenció.

3. La planificació

Creim necessari ressaltar la importància d'aquest concepte en l'esforç de les Administracions Públiques per assegurar un desenvolupament eficaç i suficients dels recursos necessaris.

Cada dia és més evident que les mancances són importants i escassos els recursos disponibles. Per això, s'ha d'insistir en la necessitat de la planificació com única opció, com ineludible necessitat.

Amb la planificació es pretén:

- Establir estratègies i prioritats.
- Evitar la duplicitat i el solapament institucional.
- Adequar la gestió dels recursos als criteris establerts.
- Una millora permanent de la gestió actuant des dels criteris d'eficàcia i eficiència.
- Una contrastada qualitat tècnica dels programes.
- Una permanent adaptació metodològica.

4. Principis generals

A continuació es descriuen uns quants principis bàsics que han d'inspirar qualsevol intervenció en aquest camp:

- **Personalització:** El menor és una persona subjecte de drets. Ha d'ésser respectat i tengut en compte en tot allò que li afecta directa o indirectament. Les Administracions Públiques estan obligades a garantir el seu exercici.
- **Primacia de l'interès del menor:** La infància i la joventut marginada o en dificultat social és la gran víctima dels desajustaments socials i personals, veient-se limitats i impossibilitats en molts de casos el seu desenvolupament com a persones.
- **Globalitat:** El nin és una realitat indivisible on s'interactua des de múltiples nivells. El desenvolupament harmònic de la persona, només s'afavoreix des de la seva comprensió com unitat dinàmica.

La família és el marc reconegut més eficaç per a la primera socialització, l'educació i el desenvolupament físic i afectiu del nin. Es tracta del context que millor unifica i integra tots els aspectes. Les declaracions internacionals sobre la infància, recalquen el dret que té el nin a viure en una família i aquesta es converteix a la vegada en element subsidiari de protecció per preservar el dret del nin a un correcte desenvolupament.

Les actuacions de les Administracions no hauran de perdre mai aquesta perspectiva.

- **Prevenió:** Es tracta d'un principi elemental en tots els camps de l'activitat humana. El desenvolupament de polítiques i programes dirigits a prevenir situacions de greus mancances, desajustaments, en grups o zones de risc, afavorint el desenvolupament d'estructures integradores i xarxes naturals de reforç, és el mitjà més eficaç i econòmic per garantir als nins i joves un desenvolupament equilibrat i una infància feliç. S'ha d'augmentar l'interès, la inversió i l'eficàcia en aquest tipus de programes.
- **Coordinació:** Aquest principi fa referència a la necessitat de millorar la coordinació i complementació de les diferents polítiques que es dirigeixen a la infància, així com dels diferents nivells administratius. I això per dues raons bàsiques:
 - La necessitat d'una visió globalitzada del desenvolupament del nin.
 - La millor rendibilització dels recursos disponibles.

Aquesta coordinació, es farà més fàcil si es dissenya sobre la base de:

- Una anàlisi i sensibilitat compartides.
- La definició d'una línia d'actuació política.
- Un clar i consensuat repartiment competencial.

- **Compromís social (Contextualització):** Cal que la societat en el seu conjunt, tingui una clara consciència que la protecció de la infància és una tasca de tots.

Per això, la sensibilització de la societat és fonamental per al bon desenvolupament de qualsevol actuació i s'entén no com una cosa puntual sinó com una actitud sostinguda. La potenciació i coordinació de l'emergent voluntariat, així com de les múltiples Organitzacions No Governamentals crearà un marc positiu necessari per al desenvolupament eficaç de qualsevol política destinada a la infància.

- **Normalització:** Aquest principi ens posiciona davant aquelles situacions de desavantatge social que poden tenir els menors. Hem de partir de l'acceptació incondicional de les diferències i fer que aquestes siguin admeses com a forma normal de convivència social.

Inclou la consideració que les persones desfavorides tinguin dret a dur una vida «valorada» socialment i a gaudir de les possibilitats que aquesta societat ofereix per afavorir la seva integració en ella.

5. Propostes d'execució

Pretenent ésser fidels a l'esperit de les lleis i als principis abans assenyalats, creim necessari insistir en alguns criteris que haurien de guiar l'assignació de recursos i la filosofia de les intervencions:

- Prioritzar i desenvolupar al màxim els programes i recursos comunitaris per ésser el més normalitzadors i per les seves característiques de prevenció.
- Des de les diferents Administracions, en tots els casos, s'ha de cercar la **mínima intervenció necessària**, cercant potenciar l'autonomia dels ciutadans i la seva participació en la vida de la comunitat.
- A nivell de professionals, s'ha de cercar la **interdisciplinarietat** com a model d'intervenció i de constitució dels equips.
- La intervenció es realitzarà des d'una **visió integral de la persona**, fins i tot en l'atenció més especialitzada.
- A nivell de gestió, s'hauran de cercar fórmules que demostrin flexibilitat i capacitat per adaptar-se a l'evolució de realitats socials diferents i canviants.

Per al desenvolupament i execució d'aquest pla, caldrà posar en marxa un procés per al qual suggerim les següents passes:

- a) Consensuar en l'àmbit parlamentari unes línies bàsiques d'actuació política en aquesta àrea, així com un lògic i equilibrat repartiment competencial.
- b) Consensuar un senzill i eficaç sistema de coordinació interinstitucional que rendibilitzi i potenciï l'esforç de cada un dels nivells administratius, sempre en benefici de la infància.
- c) Dissenyar, des d'aquesta coordinació, unes fases de desenvolupament, un model de finançament i un calendari. Això possibilitarà la redacció de plans estratègics complementaris.
- d) Posar en funcionament un Centre d'Estudi del Menor a nivell de tot el territori de la Comunitat que, entre altres coses, posi en marxa una línia d'investigació i formació, i serveixi d'Observatori Permanent del Menor.

Aquests quatre punts no asseguraran una resposta immediata i total a les necessitats existents, però obriran un camí pel que es podrà anar avançant:

- Un model de treball.
- Una definició d'objectius, prioritats i fases d'execució en permanent actualització.
- Una coordinació interinstitucional que potenciï la complementació i no l'«abandonisme», la competència o l'enfrontament.
- Un desenvolupament de la sensibilització i coresponsabilització social que es tradueixi en la valoració, reconeixement, reglamentació i integració de la iniciativa social i el voluntariat.
- Es recomana la conveniència de crear àmbits de treball específics en el camp de la infància en les Comissions d'Acció Social de les diferents administracions.

NOTES

¹ JENS QUORTUR.— «El niño como sujeto y objeto: Ideas sobre el programa de infancia en el Centro Europeo de Viena». Revista de Infancia y Sociedad, n. 15. Maig 1992.

² Id. Pàgina 175.

³ Idem. Pàgina 186.

⁴ Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil —Guía explicativa—. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 1997.

⁵ Infancia y Sociedad, n. 15: «La Infancia Española en el contexto europeo». Ferrán Casas.

⁶ Infancia y salud, n. 4. Pàgina 9.

⁷ VILLALBA QUESADA, Cristina: «Redes Sociales». Intervenció Psicosocial, 1993. Vol. II, n. 4, pàg 69-85.