

**INFORME SOBRE ELS DRETS DE LA INFÀNCIA EN RISC
A BARCELONA I PROPOSTES PER GARANTIR-LOS**



**Sindicatura de Greuges de Barcelona
Novembre de 2006**

1. PRESENTACIÓ I JUSTIFICACIÓ DE L'INFORME

- 1.1. LA SÍNDICA DE GREUGES I ELS DRETS DELS INFANTS DE BARCELONA
- 1.2. L'OBJECTIU DE L'INFORME

2. L'IDEARI FAMILIAR I SOCIAL SOBRE LA INFÀNCIA

- 2.1. CONTEXT PER AL DESENVOLUPAMENT DE LA INFÀNCIA
- 2.2. ELS MANDATS LEGALS SOBRE L'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA
- 2.3. COMPETÈNCIES, OBLIGACIONS I FUNCIONS DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA EN LA PREVENCIÓ I L'ATENCIÓ DE LA INFÀNCIA EN RISC

3. LA REALITAT SOCIAL I ASSISTENCIAL DE BARCELONA

- 3.1. LA INFÀNCIA A BARCELONA I ELS RISCS SOCIALS: ALGUNES MAGNITUDS PER PENSAR-HI
- 3.2. LES NECESSITATS SOCIALS
- 3.3. ELS RECURSOS DE PREVENCIÓ I ATENCIÓ SOCIAL

4. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

- 4.1. SOBRE LA PREVENCIÓ DEL RISC EN LA INFÀNCIA
- 4.2. SOBRE ELS SERVEIS D'ATENCIÓ SOCIAL A LA INFÀNCIA
- 4.3. SOBRE L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA I LA PLANIFICACIÓ
- 4.4. EN SÍNTESI

1. PRESENTACIÓ I JUSTIFICACIÓ DE L'INFORME

1.1. LA SÍNDICA DE GREUGES I ELS DRETS DELS INFANTS DE BARCELONA

Un dels compromisos importants de la Síndica de Greuges és amb els drets dels infants de Barcelona. Per això, el juliol de 2005, en el primer informe extraordinari al ple municipal, va advertir:

“Sabem que hi ha a Barcelona 3.000 infants en desemparament o en alt risc social. (...) El sistema legal de protecció de menors pateix, pel que sabem, un permanent dèficit de recursos i de regulació. (...) Cada dia que un infant passa en situació de risc perd un dia d'infantesa i s'enfonsa en un futur incert.”

Aquestes paraules són una mostra de la preocupació pel model vigent d'atenció a la infància i per la seva eficàcia dubtosa, i aquesta manca d'eficàcia suposaria que els drets dels infants no s'estan garantint prou.

En aquell moment es va donar la xifra de 3.000 partint de dades estadístiques oficials. Cal precisar que el concepte legal d'infant en situació de desemparament o risc no vol dir que els serveis socials municipals o de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA) no estiguin intervenint sobre aquests infants. És precisament sobre aquests casos detectats sobre els que s'està intervenint. Aquests infants, però, no han assolit els seus drets d'integració positiva en una família, i les seves oportunitats en la vida no són les mateixes que les dels altres, tot i les mesures protectores en curs.

Partint d'aquesta preocupació, aquest informe analitza el model de prevenció-atenció-reinserció de la infància en risc i els seus condicionants i la qualitat de l'atenció social de la xarxa de recursos, així com la seva eficàcia. Tenim el

convenciment que la coordinació entre les dues institucions amb competència en aquest àmbit, la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, és la clau del benestar de la infància en risc.

En aquest mateix sentit, l'informe anual de la Síndica de Greuges presentat el mes de febrer de 2006 exposava:

“La preocupació de la síndica per aquest col·lectiu parteix de la constatació que els infants, com a menors, requereixen una protecció addicional. La seva autonomia i llibertat estan condicionades per la dependència intrínseca que tenen dels adults. En aquestes situacions de risc difícilment els propis pares o tutors detectaran i denunciaran les situacions de desprotecció que es donin en el si de la família.

“Per això, des de la Sindicatura es considera que la infància ha d'estar en el punt de mira central de les polítiques socials. (...) La legislació estableix l'actuació i les mesures que cal prendre amb els infants amb alt risc social, però en l'aplicació d'aquesta normativa es detecten disfuncions i dèficits”.

La Síndica de Greuges té la missió de defensar els drets de la infància, i aquesta funció és especialment important per a la infància en risc: per la seva fragilitat, perquè mereix una especial empara per poder realitzar els seus drets i perquè és el futur de la societat. I també perquè, com posa de manifest aquest informe, s'han detectat problemes en la seva atenció.

L'Ajuntament de Barcelona té obligacions vers la infància. Com a poder públic, segons la Constitució, i des de les competències municipals, l'Ajuntament ha de vetllar per la protecció social, econòmica i jurídica de la família i per la protecció integral als fills; ha de vetllar perquè els pares prestin l'assistència completa als fills durant la minoria d'edat i perquè els infants gaudeixin de la protecció prevista en els acords internacionals que té més competències. L'Ajuntament no és l'única administració responsable, i ni tan sols és la que té la responsabilitat més gran, ja que és la Generalitat qui té les màximes competències polítiques, administratives i gestores en aquesta matèria. Tanmateix, l'Administració local és la més propera als

nens i a les seves famílies, i no pot girar la cara davant els problemes, sinó que ha de prevenir els riscos i maltractaments, així com exercir de valedor dels drets de la infància.

Per exercir les seves obligacions vers la infància, l'Ajuntament ha de disposar d'un dispositiu eficaç.

1.2. L'OBJECTIU DE L'INFORME

L'objectiu d'aquest informe és promoure la millora de la protecció dels drets dels infants en risc des dels serveis de l'Ajuntament i convidar el conjunt de la ciutadania a donar suport a aquesta tasca i a sentir-se'n coresponsables.

Els problemes enunciats en aquest informe evidencien que algunes coses no funcionen prou bé. Com que es tracta de situacions de risc social, aquestes mancances es focalitzen en el Sistema Català de Serveis Socials. Alguns problemes detectats són:

- El treball dels equips bàsics és molt intens, però aquesta activitat no sempre es tradueix en resultats satisfactoris, ja que la situació sovint ultrapassa els seus recursos o les seves competències.
- El Servei d'Ajuda a Domicili en favor del benestar de la infància és clarament insuficient.
- El suport de guarda i d'allotjament alternatiu no està disponible quan és necessari per a certs perfils d'infants.
- Els centres oberts diürns públics no existeixen ni en la forma ni en el nombre disposat per la legislació catalana de serveis socials.
- Els equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA) no poden exercir les seves funcions amb garantia plena perquè estan mancats d'autonomia i estan sobresaturats de casos i funcions.
- La coordinació no està garantida, ni pel que fa a la dimensió horitzontal entre els serveis municipals, ni quant a la dimensió vertical externa amb els serveis de sanitat, educació, seguretat i benestar de la Generalitat.

- Aquesta realitat es dona en un context en el qual els recursos esmerçats en prevenció i atenció de situacions de risc social han estat, de sempre, insuficients o inadequats. Ni la Generalitat —com a primer responsable en la matèria— ni l'Ajuntament poden mantenir per més temps aquesta precarietat.

En la realització de l'informe, aquesta realitat s'ha constatat:

- Analitzant les queixes rebudes a la Sindicatura.
- Estudiant la documentació tècnica existent.
- Fent treball de camp.
- Contrastant la informació de les entrevistes realitzades amb tècnics dels serveis municipals, amb experts jurídics i amb professionals i voluntaris d'entitats i centres.

L'informe és una crida a la responsabilitat de les administracions públiques, especialment a les autoritats municipals, perquè aportin als infants de Barcelona tot el que és necessari i obligat per satisfer els seus drets. Això inclou drets tan elementals com el dret a no ser maltractats o el dret a gaudir d'igualtat d'oportunitats en la vida.

Ara —temps de bonança econòmica— és el moment adequat per plantejar les mesures necessàries per corregir l'actuació en aquest àmbit. Després de l'aprovació definitiva de la Carta Municipal, es posa en marxa el Consorci de Serveis Socials de Barcelona. Així mateix, som a les portes de l'aprovació dels pressupostos públics per al 2007, i els darrers mesos hi ha hagut diverses iniciatives legislatives en l'àmbit de serveis socials i d'atenció a la infància (dos debats en els quals des de la Sindicatura de Greuges s'han fet aportacions).

Aquest és, doncs, el bon context per anar més enllà del Pla Municipal d'Inclusió, que està ben estructurat i es va fent realitat.

Finalment, ara també s'està elaborant el Pla Municipal d'Atenció a la Infància, i seria positiu que aquest pla recollís les recomanacions d'aquest informe. El pla hauria de desplegar la programació d'uns serveis socials per a la infància de Barcelona com

un sistema complet, suficientment dotat de recursos, i articulat en xarxa amb la resta de serveis públics d'atenció a la família i la infància.

A més de promoure les mesures concretes que es despleguin en els plans municipals i en coordinació amb la Generalitat, aquest informe també vol contribuir a crear una sensibilitat més transversal en l'atenció a la infància en risc. Caldria tenir més present aquest col·lectiu en totes les actuacions en les quals els infants poden resultar afectats, des de l'urbanisme fins a la cultura, des de la seguretat fins a la salut. I que tot això es convertís en una prioritat pressupostària, especialment la prevenció, i en una sensibilitat sobre l'atenció als qui formaran la ciutat del demà que també sigui compartida pel conjunt dels ciutadans.

2. L'IDEARI FAMILIAR I SOCIAL SOBRE LA INFÀNCIA

2.1. CONTEXT PER AL DESENVOLUPAMENT DE LA INFÀNCIA

Segons la Declaració Universal dels Drets Humans, la família és l'element natural i fonamental de la societat, i té dret a la protecció de la societat i de l'Estat.

Així queda recollit en la Convenció Internacional sobre els Drets de l'Infant, la qual insisteix que la família, com a medi natural per al creixement i el benestar de tots els seus membres, i particularment dels infants, ha de rebre la protecció i l'assistència necessàries per poder assumir plenament les seves responsabilitats dins de la comunitat. De la mateixa manera, la Convenció declara que l'infant ha de créixer en un medi familiar i en una atmosfera de felicitat, amor i comprensió per aconseguir un desenvolupament ple i harmoniós de la seva personalitat. Aquest context és el que prepararà l'infant per viure una vida individual en la societat, i podrà "ser educat en l'esperit dels ideals proclamats a la Carta de les Nacions Unides, especialment en un esperit de pau, tolerància, dignitat, llibertat, igualtat i solidaritat".

Els infants des que neixen tenen unes necessitats bàsiques, però també unes capacitats que els permetran créixer i desenvolupar-se en la societat, i requereixen un context apropiat, com el familiar, per portar a la pràctica aquestes competències. El context familiar és el primer àmbit de desenvolupament de l'infant. Les característiques d'aquest entorn, és a dir, la presència dels adults i el seu comportament envers els infants, és el que possibilita llur ple desenvolupament.

Per assolir-lo, l'infant té unes necessitats que l'adult ha de cobrir i per les quals ha de vetllar. La més primària és la seguretat i la nutrició emocional, que es concreta a sentir-se estimat, reconegut i valorat. A continuació, hi ha les altres necessitats bàsiques de cura, alimentació, salut i educació.

El primer vincle amb els progenitors és el que donarà a l'infant la base segura a partir de la qual podrà créixer i desenvolupar-se en els àmbits cognitiu, afectiu i relacional.

Pares i mares han de permetre a l'infant un desenvolupament i una educació dignes exercint, d'una banda, les seves funcions parentals, protectores i de cura i, d'altra banda, les normatives.

La manca o insuficiència de capacitats i habilitats parentals per exercir aquestes funcions porta els infants a situacions de desprotecció que requeriran la intervenció de professionals externs a la família.

El treball preventiu amb les famílies que, a causa de les seves característiques, no poden atendre suficientment els seus fills i filles requereix una inversió important; només això pot trencar el cercle viciós pobresa-desatenció-pobresa. Per aconseguir algun avenç significatiu, els recursos han d'anar destinats tant als pares com als fills i filles. I, com abans sigui la intervenció, molt més fàcil serà aturar i invertir un procés de creixent i progressiva desigualtat social.

El dret dels infants a desenvolupar-se de la millor manera possible reclama l'establiment d'un circuit d'atenció integral cap a la família i els infants. Aquesta atenció s'ha d'oferir des dels serveis no reglats, com casals, ludoteques i espais familiars, i des dels reglats, com escoles bressol, serveis socials i centres escolars. És en tots aquests serveis on es pot fer la detecció inicial dels factors de risc que dificulten directament o indirectament el desenvolupament dels infants. A partir d'aquesta detecció precoç es poden introduir altres factors de protecció o d'oportunitat que promouen el benestar familiar i, en conseqüència, el dels infants.

La infantesa i l'adolescència són períodes d'una importància vital en la història de la persona. Les experiències, els estímuls, els aprenentatges, les emocions i les relacions viscudes els primers anys marquen la vida de l'infant i, per tant, condicionen la seva vida futura i hi donen forma.

És clar que la responsabilitat d'acompanyar els infants en el seu creixement físic, afectiu, intel·lectual i social recau en la pròpia família. Així ho estableix la tradició cultural i social del nostre país, reflectida en els diferents textos legals. Els infants i els adolescents tenen dret a una educació i formació que els garanteixi el desenvolupament lliure, integral i harmònic de la seva personalitat. Però hi ha diversos factors que impedeixen a algunes famílies oferir una atenció adequada a l'infant. Quan es vulnera aquest dret o els parents obligats es mostren negligents correspon als poders públics garantir-lo, segons està legislat a bastament.

2.2. ELS MANDATS LEGALS SOBRE L'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA

2.2.1. Els deures privats. La potestat de pares i mares

Si la família és el nucli bàsic de la societat, la situació òptima i desitjable és que els pares siguin capaços d'exercir la seva responsabilitat, però quan això no és possible, els poders públics han d'actuar per assegurar els drets dels infants. Això, sempre que sigui factible, s'ha de fer sense separar l'infant de la seva llar. La pàtria potestat constitueix una funció inexcusable i l'han d'exercir personalment pares i mares en el marc de l'interès general de la família. I ho han de fer sempre en benefici dels fills amb l'objectiu de facilitar el ple desenvolupament de la seva personalitat.

En virtut de la potestat, els pares han de tenir cura dels fills i tenen, en relació amb ells, els deures de convivència, d'alimentació en el sentit més ampli, d'educació i de formació integral. Els fills també tenen deures: segons el Codi de Família, mentre estan sota la potestat dels pares, han d'obeir-los, llevat que intentin imposar-los conductes indignes o delictives, i s'han de respectar mútuament.

El compliment d'aquestes obligacions per part de pares i mares és indispensable per al favorable desenvolupament personal dels menors, però no és una garantia de desenvolupament suficient per assolir la igualtat d'oportunitats de tots els infants. Per tant, cal que els serveis públics intervinguin amb caràcter preventiu, complementari, en un grau major o menor, i amb una actuació substitutòria plena en cas de desemparament.

Les normes de conducta familiar també preveuen que pares i mares puguin corregir els fills en potestat d'una manera proporcionada, raonable i moderada, respectant plenament la seva dignitat i sense imposar-los mai sancions humiliants ni que atemptin contra els seus drets. Amb aquesta finalitat, la llei diu que els pares poden sol·licitar excepcionalment l'assistència i la intervenció dels poders públics. Aquesta és una altra necessitat d'intervenció específica dels serveis públics, que recauria en un suport educatiu des dels serveis socials, però és una intervenció que actualment no està residenciada de manera clara en cap instància de l'Administració; això deixa la família sense alternativa per rebre suport i l'infant sense canal de conducció.

Paradoxalment, quan els pares apareixen com incapaços d'oferir guarda, educació i vincle afectiu, cal esperar que la situació s'agreugi perquè pugui intervenir-hi l'entitat pública tutelar de menors de la Generalitat. Llavors no queda més remei que intervenir mitjançant el mètode més abrasiu possible: el de la declaració de desemparament i la suspensió de la pàtria potestat per poder obtenir l'assistència dels poders públics, fet que produeix un gran patiment a tots els membres de la família.

Hi ha molts casos en què el suport educatiu a la família, la mediació, la conciliació, l'acolliment pactat o la guarda assistencial temporal del menor ajudarien a superar els problemes. L'abordatge més intens dels serveis personals municipals en aquest camp preventiu tindria previsiblement bons resultats, però en aquest àmbit hi ha un altre i greu dèficit pel que fa a la disponibilitat de serveis públics de suport a la família.

2.2.2. Els deures públics. La intervenció dels poders públics

Quan els infants poden ser víctimes d'una crisi de les relacions familiars, els poders públics han d'intervenir. Els motius i les limitacions amb les quals poden irrompre en l'esfera familiar estan clarament determinats en la legislació.

La protecció jurídica del menor desemparat és una exigència constitucional. Aquest és el principi rector de la política social que conté l'article 39 de la Constitució sobre la família i els fills. Però, a més, està implícit en el concepte d'Estat Social de Dret i és conseqüència dels valors que propugna aquest model polític, és a dir: llibertat, justícia i igualtat. Així mateix, és una obligació dels poders públics, en aplicació del que disposa l'article 9.2 de la Constitució espanyola, de promoure les condicions adients i remoure els obstacles que dificulten el gaudiment de la vida social. Els poders públics han de fer aquestes intervencions sota el principi de legalitat amb submissió plena a la llei i al dret.

No hi ha dubte que els poders públics han assumit formalment aquesta responsabilitat. El poder legislatiu —tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic— s'ha esforçat a protegir la infància amb multitud de lleis que contenen abundància de manaments, promocions i admonicions, i que persegueixen el nivell de protecció a l'infant que exigeixen la Constitució i la Convenció Internacional sobre els Drets de l'Infant.

a) Convenció Internacional sobre els Drets de l'Infant

La carta magna de la infància és la Convenció Internacional sobre els Drets de l'Infant, de 20 de novembre de 1989. Alguns mandats sobre la intervenció pública són:

- “En totes les accions que concerneixen l'infant, (...) portades a terme per (...) les autoritats administratives, (...) la consideració principal ha de ser l'interès primordial de l'infant.”

Els drets dels infants han de prevaler per imperatiu legal. Per tant, cap projecte o iniciativa per canviar una realitat, ni que sigui d'interès general, pot imposar-se sobre els interessos del col·lectiu infantil.

- “Cal assegurar la protecció i cura dels infants per al seu benestar tenint en compte els drets i deures dels seus pares o guardadors. Els pares han de rebre l’assistència apropiada per a l’exercici de les seves funcions.”

L’assistència a la família és una de les funcions dels serveis socials i educatius. Per això han de crear-se dispositius adequats i suficients per poder-la portar a terme abans que els infants entrin en situació d’alt risc social.

- “El nen té dret a estar sota la cura dels seus pares. I no se l’ha de separar d’ells sinó per causa de maltractament o negligència.”

El maltractament s’ha de prevenir per tots els mitjans. S’hauria de desplegar un treball preventiu sistemàtic des d’uns serveis socials municipals ben coordinats amb els de salut, els d’educació i els de seguretat. Per tant, és una obligació municipal treballar per prevenir i tractar d’impedir els traumatismes familiars. Qualsevol intervenció posterior al maltractament, per eficaç que sigui, evidencia un patiment o una dificultat que possiblement s’hauria pogut evitar.

- “Els serveis d’atenció a la infància han de complir les normes de seguretat, sanitat i nombre i competència del personal.”

Treballar socialment en la prevenció del risc amb l’aplicació de mesures protectores i amb la rehabilitació familiar comporta una intensa implicació personal dels professionals. Aquests tenen dret a rebre un just reconeixement i el suport que els permeti disposar d’eines suficients per afrontar amb èxit la tasca de vetllar pels infants al carrer, a l’escola, en les activitats de lleure, en els serveis de protecció de menors...

- “Cal esmerçar el màxim de recursos possibles per a l’efectivitat dels drets dels infants. Les administracions públiques han de vetllar per la creació d’institucions, instal·lacions i serveis per a la cura dels infants.”

Durant molts anys els dèficits històrics acumulats d'un estat social i de dret era l'argument per justificar la manca d'una dotació econòmica adient per als programes i serveis socials. Però avui, amb una democràcia consolidada i després del creixement econòmic de les darreres dècades, no es pot justificar la manca de recursos dedicats a la prevenció i l'atenció del risc dels infants.

- “El menor ha de ser escoltat segons el grau de maduresa dels assumptes que l'afecten. S'ha de vetllar pel respecte del dret del nen a la llibertat de pensament, de consciència i de religió, i pel respecte a la seva vida privada.”

Els assumptes que afecten els infants no són només els de l'òrbita familiar. Per tant, l'audiència als infants s'ha d'estendre a tots els aspectes materials i morals que afecten el seu desenvolupament. En l'àmbit municipal això es concreta en la necessitat de donar veu als infants, i en ocasions fins i tot vot, en les activitats de lleure, cultura, esport i política social que organitza l'Ajuntament. La democràcia participativa exigeix que en els òrgans de participació s'escolti els infants, no com a joc educatiu, sinó com a participació democràtica real. I com a conseqüència d'aquesta participació, el Consistori hauria d'assumir propostes i idees diferents de les ja programades.

- “S'han d'adoptar totes les mesures, administratives, socials i educatives apropiades per protegir l'infant contra tota forma de perjudici o abús físic o mental, desatenció o tractament negligent, maltractaments o explotació, inclòs l'abús sexual.”

A Barcelona hi ha uns 230.000 ciutadans menors d'edat. Aquesta població hauria de disposar de mecanismes específics preventius i estructurats —tot i que en graus diferents— que constituïssin una xarxa de protecció garantida contra els riscos específics, com ara drogues, hàbits insans, violència física, psíquica i cultural, pressions publicitàries consumistes, etc. Aquesta atenció hauria de ser més intensa en el cas dels infants que pateixen una precarietat econòmica creixent o dificultats socials. Així mateix, el Govern municipal hauria d'implicar-se en l'articulació de mecanismes per prevenir i neutralitzar

problemes com la droga i la violència, que afecten especialment la població adolescent i juvenil.

- “Els infants temporalment o permanentment privats del seu medi familiar o que no romanguin en aquest medi pel seu interès superior tindran dret a la protecció i l’assistència especials.”

Els infants tutelats per la Generalitat i que se’n van a viure a centres residencials de protecció de menors properament tindran una certa dependència també de l’Ajuntament mitjançant el Consorci de Serveis Socials, el qual haurà de proporcionar aquesta assistència especial i vetllar-hi. La tasca dels centres residencials d’acció educativa (CRAE) és difícil, i fins ara la seva eficàcia no ha estat avaluada. Amb l’entrada en funcionament del Consorci de Serveis Socials caldrà assumir aquesta tasca de coneixement de la realitat educativa per afavorir-la i aconseguir que els menors que viuen en centres assoleixin les mateixes oportunitats que els que no han patit greus problemes familiars.

- “Es reconeix que el nen mentalment o físicament discapacitat ha de poder gaudir d’una vida plena i decent en condicions que assegurin la seva dignitat, li permetin autonomia personal i facilitin la seva participació activa en la comunitat. En atenció a les necessitats especials de l’infant discapacitat, l’assistència que es presti serà gratuïta, sempre que sigui possible.”

Els infants amb discapacitat han de ser objecte d’una atenció i una sensibilitat singulars per part de l’Administració. Per la seva situació, és difícil que facin sentir la seva veu i que quan ho facin les administracions assumeixin les seves competències. Això ara serà més necessari quan la seva atenció depengui del Consorci de Serveis Socials.

- “Es reconeix el dret de tot infant a un nivell de vida adequat al desenvolupament físic, mental, espiritual, moral i social. Als pares o guardadors els incumbeix la responsabilitat primordial de proporcionar les condicions de vida que siguin necessàries per al desenvolupament de l’infant;

als poders públics, adoptar mesures apropiades per ajudar-los a donar efectivitat a aquest dret proporcionant assistència material i programes de suport”.

Per fer realitat el reconeixement d'aquest dret són necessàries una intervenció més transversal de les administracions implicades i una actuació més intensa des de l'àmbit municipal.

- “Es reconeix el dret de l'infant a l'educació, i amb aquesta finalitat, han d'adoptar mesures per fomentar l'assistència regular a l'escola i reduir les xifres de deserció escolar.”

El control de l'escolaritat obligatòria és obligació de l'Ajuntament, que no hauria de confiar en la suficiència de l'acció d'altres organismes que també hi estan obligats. En aquest àmbit caldria millorar la coordinació entre les administracions per aconseguir una millor eficàcia. A més del control, també cal articular alternatives educatives viables per als adolescents que rebutgen l'escolarització.

- “Es reconeix el dret de l'infant al descans i al lleure, al joc i a les activitats recreatives pròpies de l'edat, i a participar lliurement en la vida cultural i en les arts; a aquest efecte, cal promoure oportunitats apropiades, en condicions d'igualtat.”

És necessari que l'Ajuntament faci un inventari de com contribueix amb la seva actuació a la igualtat d'oportunitats i n'avaluï els resultats.

- “Es reconeix el dret de l'infant a la protecció contra l'explotació econòmica, laboral i sexual.”

A Barcelona encara es produeixen algunes situacions d'explotació infantil. Malgrat la tasca policial i judicial que es realitza en aquest àmbit, no existeix una xarxa preventiva i de detecció ben coordinada. L'existència de protocols d'intervenció no sempre són garantia suficient de coordinació i d'eficàcia.

- “S’ha de vetllar per protegir l’infant de tractes inhumans, cruels o degradants. I s’han d’adoptar totes les mesures adequades per promoure la recuperació física i psicològica i la reintegració de tot infant víctima d’abandó, explotació, abús o maltractament.”

La tasca preventiva i recuperadora no ha tingut sempre tota l’eficàcia necessària. Aquesta mancança s’hauria de corregir en ocasió de la creació del Consorci de Serveis Socials, mitjançant el qual aquesta responsabilitat podrà ser compartida entre Generalitat i Ajuntament.

- “Es reconeix el dret de tot infant infractor penal a un tractament apropiat per al foment del seu sentit de la dignitat i del respecte dels drets humans; a aquest efecte s’ha de tenir present la importància de promoure la rehabilitació del menor i que aquest assumeixi una funció constructiva en la societat.”

L’enduriment de la legislació penal sobre menors, com la reforma en curs a les Corts Generals, no és una resposta adequada ni una alternativa justa a la falta de prevenció i de mesures de rehabilitació real.

b) Legislació catalana: Llei de serveis socials i Llei de protecció de menors

La Convenció Internacional sobre els Drets de l’Infant fins ara citada és una llei interna a Espanya i ha estat especialment recollida i concretada a la Llei orgànica 1/1996, però en la seva aplicació a Catalunya s’ha partit de les competències de la Generalitat determinades a l’Estatut d’autonomia del 1979 i ratificades en l’Estatut de 2006. Sobre la base d’aquestes normes estatutàries s’ha anat configurant el sistema de serveis socials, que inclou el subsistema de protecció de menors. Però, l’atenció als menors ha estat insuficientment integrada en el sistema de serveis socials.

D’aquest marc legal es deriven dos quadres normatius superposats: el de la Llei de protecció de menors (1985 i 1991) i el de la Llei de serveis socials (1985 i 1994). Aquests dos quadres van néixer descoordinats i han estat una font de conflictes de

competències entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals al llarg de vint anys.

El motiu d'aquestes disfuncionalitats prové de dos esquemes diferents que s'ignoraven mútuament, però que estaven condemnats a entendre's. Així resulta que segons la legislació vigent des del 1994, l'Administració pública catalana (Generalitat i Ajuntament) s'ha d'ocupar de:

- L'atenció i la promoció del benestar de la família amb l'objectiu de prevenir i pal·liar dèficits socials mitjançant serveis d'assessorament i orientació, accions divulgatives generals i ajuts en els casos de mancances familiars i de situacions conflictives.
- L'atenció i la promoció del benestar de la infància i de l'adolescència amb l'objectiu de contribuir al seu ple desenvolupament personal, especialment en els casos en què l'entorn sociofamiliar i comunitari tinguin un alt risc social.

La llei assigna a l'Administració local l'obligació de disposar de serveis socials d'atenció social primària (equips bàsics, serveis d'atenció domiciliària —SAD— i centres oberts) i d'equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA), tant per a l'atenció preventiva general i específica com per a l'assistència en casos de risc per als infants i adolescents. Finalment, el text refós de les lleis de serveis socials (decret legislatiu 17/1994) inclou una clàusula d'apoderament general per la qual totes les administracions poden prestar tot tipus de serveis socials sens perjudici dels mínims i obligatoris referits. Això hauria d'evitar excuses de compliment en qualsevol nivell de l'Administració.

I segons la legislació de protecció de menors, a la Generalitat li correspon la responsabilitat d'assumir la tutela dels menors en alt risc social per a la protecció del desemparament:

- Quan manquen les persones a les quals correspon per llei d'exercir les funcions de guarda, o quan aquestes persones estan impossibilitades per exercir-les o estan en situació d'exercir-les amb un greu perill per al menor.
- Quan s'aprecii qualsevol forma d'incompliment o d'exercici inadequat dels deures de protecció establerts per les lleis per a la guarda dels menors o

manquin a aquests elements bàsics per al desenvolupament integral de llur personalitat.

- Quan el menor presenti signes de maltractaments físics o psíquics, d'abusos sexuals, d'explotació o d'altres de naturalesa anàloga.

D'altra banda, segons la mateixa llei de menors, l'Administració autonòmica també ha de disposar dels recursos adients per exercir la guarda i educació dels tutelats (centres i famílies acollidores).

Però en matèria de prevenció, la llei diu al seu article 45, que és responsabilitat compartida:

“Les administracions públiques han de promoure les atencions preventives i educatives necessàries per als adolescents amb conductes d'alt risc social a fi de responsabilitzar-los de llurs actes. Especialment, la xarxa bàsica de serveis socials d'atenció primària ha de promoure programes educatius i preventius destinats a fomentar la capacitat crítica, d'autocontrol i el sentit de la pròpia responsabilitat dels adolescents amb conductes d'alt risc social.

Són mesures preventives i educatives:

- a) L'atenció en determinats centres oberts, tallers i altres serveis comunitaris.
- b) L'atenció en el seu propi entorn.
- c) L'ajuda professional que tendeix a proporcionar als menors els mitjans pedagògics que els facilitin la inserció en el món del treball.
- d) El seguiment de les persones menors desinternades dels centres amb l'oferta del suport sociopedagògic necessari.
- e) L'atenció psicoterapèutica.
- f) Les altres mesures d'índole educativa o terapèutica que es considerin pertinents.

La derivació a un centre d'acolliment o residencial ha d'ésser sempre l'últim recurs a emprar i només es pot acordar quan no és possible d'utilitzar cap altre programa”.

Els indicadors de risc social són múltiples, i la norma transcrita anteriorment sembla que s'adreça prioritàriament a l'adolescent productor de risc, però no al “menor en risc”, que són la majoria dels casos que s'atenen, i que es refereixen a situacions enunciades a l'article 9 del reglament de la Llei 37/1991. Aquestes són:

- Que el menor sigui abandonat per part de les persones a les quals per llei correspon exercir les funcions de guarda.
- Que s'hagi produït negligència en el compliment de les obligacions alimentàries, d'higiene, salut o educatives del menor.

- Quan els pares, tutors o guardadors o les persones que convisquin o estiguin relacionades directament amb el menor pateixin una malaltia mental que repercuteixen negativament sobre ell.
- Que els pares, tutors o guardadors o les persones que convisquin o estiguin relacionades directament amb el menor, siguin drogodependents i repercuteixi negativament sobre ell.
- Quan s'hagi administrat al menor substàncies psicotròpiques sense causa mèdica justificada o de qualsevol altra substància tòxica.
- Quan s'hagi infligit al menor maltractaments físics o psíquics, abusos sexuals, explotació o d'altres de naturalesa anàloga.
- Quan no hi hagin vincles afectius o aquests tinguin moltes mancances, per incompliment dels deures de protecció establerts per la llei per a la guarda dels menors per part dels pares, tutors o guardadors.
- Quan s'indueixi al menor a la mendicitat, a la delinqüència o la prostitució.
- Quan es doni qualsevol desatenció o imprudència que atempti contra la integritat física i psíquica del menor.
- Quan es doni una desescolarització reiterada o continuada.
- Quan s'apreciïn objectivament altres factors que impossibilitin el desenvolupament integral del menor.

En la legislatura anterior (2003-2006) es preveia revisar i modificar tant la llei de serveis socials per garantir drets, com la Llei 37/1991, de protecció dels menors desemparats, per tal d'incidir més en mesures preventives del risc social i en les accions per la protecció efectiva. En els gairebé dos anys de treball de la Síndica de Greuges de Barcelona s'ha confirmat la necessitat d'aquesta modificació per les disfuncionalitats detectades en el sistema d'intervenció pública. Per això, la Sindicatura ha col·laborat en la redacció de tots dos projectes de llei aportant propostes al Departament de Benestar i Família en la mateixa línia d'aquest informe.

2.3. COMPETÈNCIES, OBLIGACIONS I FUNCIONS DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA EN LA PREVENCIÓ I L'ATENCIÓ DE LA INFÀNCIA EN RISC

2.3.1. Compromisos polítics municipals

Descrita la competència de l'Administració pública general, cal concretar com s'han d'aplicar les responsabilitats a l'Ajuntament de Barcelona i què abracen les obligacions que marquen la Constitució, la Carta Municipal de Barcelona i les lleis d'atenció a la infància. Però, a més, l'Ajuntament de Barcelona ha assumit com a

propis els compromisos de la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. D'aquest document es desprèn la voluntat d'anar més enllà dels mínims legals.

Alguns dels compromisos municipals fonamentals en relació amb la infància que emanen de la Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat són:

- Que l'Ajuntament ha de protegir la vida privada i familiar:
 - Reconeixent que el respecte a les famílies és un element essencial de la democràcia local.
 - Atorgant protecció a la família per part de les autoritats municipals, en particular en l'àmbit de l'habitatge. Les famílies més desafavorides han de disposar d'ajuts financers i d'estructures i serveis per a l'assistència a la infància.
 - Desenvolupant polítiques actives per vetllar per la integritat física dels membres de les famílies per la desaparició dels maltractaments.
 - Adoptant totes les mesures necessàries per protegir la infància i la joventut i per afavorir l'educació sobre les bases de la democràcia, la tolerància i la possibilitat de la plena participació en la vida de la ciutat en el marc del respecte a la llibertat d'elecció en l'àmbit educatiu, religió, cultural i polític.

- Que les ciutats han de contribuir a posar a disposició de tothom els espais i els centres escolars, educatius i culturals, en un context multicultural i de cohesió social.

- Que les autoritats municipals han de contribuir a augmentar la identitat ciutadana mitjançant pedagogies educatives, en particular pel que fa a la lluita contra el sexisme, el racisme, la xenofòbia i la discriminació, tot implantant principis de convivència i hospitalitat.

- Que, pel que fa a la infància —que és un dels col·lectius ciutadans més vulnerables—, l'Ajuntament ha de prendre totes les mesures indispensables per facilitar la integració de tots els ciutadans i ciutadanes sigui quina sigui la causa de la seva vulnerabilitat i evitar els assentaments de caràcter exclouent.

En definitiva, les autoritats locals han de crear les condicions adients perquè els infants puguin gaudir de la seva infantesa.

2.3.2. Obligacions legals resultants de la Carta Municipal de Barcelona

A més dels compromisos assumits voluntàriament per l'Ajuntament, hi ha obligacions estrictament legals que li correspon d'exercir d'acord amb la norma legal especial de la ciutat. L'article 107 de la Carta Municipal de Barcelona expressa que:

- L'activitat de prestació dels serveis socials ha de contribuir a fer real i efectiva la igualtat garantint i facilitant a tots els ciutadans l'accés als serveis que tendeixin a afavorir un desenvolupament lliure i ple de la persona i dels col·lectius dins la societat, especialment en cas de limitacions i mancances. S'ha de promoure la prevenció i l'eliminació de les causes que menen a la marginació i aconseguir la integració de tots els ciutadans afavorint la solidaritat i la participació.
- Les funcions en matèria de serveis socials que s'han de desenvolupar en l'àmbit municipal de Barcelona són les següents:
 - Elaborar la planificació general, mitjançant el Consorci de Serveis Socials creat per la Llei de 1998, que va aprovar la Carta.
 - Proposar la reglamentació de les entitats, dels serveis i dels establiments.
 - Programar, prestar i gestionar els serveis especialitzats corresponents al tercer nivell del sistema de serveis socials mitjançant el Consorci de Serveis Socials.
 - Programar, prestar i gestionar els serveis socials especialitzats corresponents al segon nivell (en l'àmbit de la família i la infància: els EAIA).
 - Coordinar la prestació de serveis socials corresponents al segon nivell amb els del mateix nivell prestats per institucions d'iniciativa social o mercantil.
 - Programar, prestar i gestionar els serveis socials d'atenció primària (equips bàsics, centres oberts, allotjament i manutenció).

Així, el Consorci ha de gestionar els serveis socials de tercer nivell, que, com a mínim, són els serveis següents de l'àrea d'actuació d'atenció a la família, a la infància i a l'adolescència:

- Serveis de centres d'acolliment
- Serveis de centres residencials d'acció educativa
- Serveis residencials d'estada limitada per a dones maltractades
- Serveis d'integració familiar

Cal fer notar que la llei municipal ha oblidat totalment els acolliments familiars, però amb la previsió competencial dels ajuntaments sobre les institucions col·laboradores d'integració familiar (ICIF) que atorga la Llei de Protecció de Menors:

“(...) poden ésser acreditats per l'Administració de la Generalitat com a institucions col·laboradores d'integració familiar els organismes de les entitats locals (...) Aquestes institucions col·laboradores (...) poden intervenir en funcions de guarda i mediació amb les limitacions que se'ls assenyalin. Cap altra persona o entitat [no acreditada] no pot intervenir en funcions de mediació per a acolliments familiars o adopcions (...)”,

es podria afrontar un generós programa de guarda i educació en àmbit familiar.

Ara, set anys després que hagi estat creat per la Carta, el Consorci començarà a funcionar i, per tant, Barcelona podrà disposar de la taula de planificació i gestió coordinada entre l'Ajuntament i la Generalitat.

Tots aquests serveis estan creats per protegir la infància dels riscos que l'assetgen en diferents graus i ocasions. Les necessitats socials en la infància sorgeixen de la pobresa, de la ignorància, de la incompetència parental i de la incapacitat protectora i educativa. Aquests són els aspectes que s'interposen en el camí de la igualtat d'oportunitats.

Prevenir les situacions de risc és una funció municipal, així com atendre-les, diagnosticar-les i proposar la mesura adequada quan s'hagi de suspendre la potestat dels pares i passar l'infant a tutela de la Generalitat. En aquest darrer supòsit, el Consorci haurà de gestionar l'estada en un centre residencial.

3. LA REALITAT SOCIAL I ASSISTENCIAL DE BARCELONA

3.1. LA INFÀNCIA A BARCELONA I ELS RISCS SOCIALS: ALGUNES MAGNITUDS PER PENSAR-HI

– A Barcelona viuen prop de 240.000 persones menors d'edat. Són persones que s'han de formar com a ciutadans i que són el futur de la ciutat. Però encara no poden decidir sobre el seu entorn i són vulnerables a diversos riscos socials, des de la publicitat irresponsable fins a l'incivisme, des del maltractament fins a la droga, des de la mala educació i la ignorància fins a la irresponsabilitat.

– Les projeccions demogràfiques indiquen un creixement progressiu de la població menor d'edat, que serà més accentuat en les famílies de rendes més baixes. La repercussió d'això sobre la demanda de serveis socials és evident, i, per tant, s'ha de planificar una resposta preventiva.

– Les famílies monoparentals a Barcelona eren, segons el cens de 2001, 72.665. D'aquests nuclis, 12.760 eren formats per pares sols amb fills, i 59.905 ho eren per mares soles amb fills. Les seves dificultats en tots els àmbits de la vida són més grans, i per això cal preveure suports compensadors per als que en puguin necessitar.

– Més de 2.000 nens viuen en famílies perceptores de la Renda Mínima d'Inserció; per tant, les seves condicions econòmiques i socials són d'una gran precarietat. A més, d'aquests infants, 1.370 viuen en nuclis monoparentals. La percepció d'aquesta renda està lligada a un pla individual de reinserció que requereix un treball social per superar la situació. Els serveis socials han de formular aquest pla i donar suport a la seva aplicació.

– El darrer any els jutjats de menors han aplicat mesures penals a 2.032 adolescents del Barcelonès.

– Segons dades del Sector de Serveis Personals, 2.950 menors són atesos pels EAIA de l'Ajuntament de Barcelona per trobar-se en alt risc social, dels quals 1.722 són tutelats per desemparament. Alhora, els menors immigrants sols que viuen a la ciutat —i són centenars— no entren en aquest còmput.

– Segons aquestes dades, el nombre de menors en situació de vulnerabilitat o de risc a la ciutat de Barcelona estaria al voltant de 5.000 o 6.000 pel cap baix, xifra que representaria entre un dos o un tres per cent d'aquesta franja de població.

3.2. LES NECESSITATS SOCIALS

Les situacions de risc social tenen una casuística diversa i queden reflectides en les queixes presentades a la Síndica de Greuges, sempre formulades per terceres persones, mai pels infants mateixos. Algunes de les situacions que es viuen de risc social són:

- *Infants maltractats.* El gran problema és que es continuïn produint abusos ominosos i maltractaments a la infància, i que les accions preventives no siguin suficients per impedir molts casos de desemparament. La prevenció que impediria aquests maltractaments és possible en molts casos, com a mínim en els que corresponen a l'aproximadament cinquanta per cent de les tuteles que assumeix la DGAIA, ja que estan motivades per la negligència o la incapacitat educativa dels pares.

- *Nens que viuen en males condicions d'habitatge.* A Barcelona hi ha desenes de nens que viuen en caravanes i barraques. Ni tènicament, ni jurídicament estan desemparats ni en alt risc social, però no gaudeixen dels beneficis de la vida social, i es previsible que, en la seva majoria d'edat, reproduiran les formes de vida marginals dels seus parents.

- *Nens en mendicitat.* A Barcelona ha crescut el nombre de nadons i infants, que són utilitzats per les persones que practiquen la mendicitat. Els adults a qui acompanyen només els utilitzen per moure la commiseració i no es considera un delictes si no se'ls

utilitza com recaptadors directes. Tanmateix, són utilitzats en mendicitat, amb la passivitat judicial i municipal, i és evident que aquest *modus vivendi* no afavoreix el seu desenvolupament.

- *Adolescents immigrants sense família.* A Barcelona hi ha infants i joves immigrants que han vingut de forma irregular i no han estat acollits com la seva condició de menors d'edat exigeix. Aquests volten per la ciutat, sense possibilitat de realitzar el seu projecte de vida. L'incompliment de la legislació autonòmica, estatal i internacional sobre aquesta qüestió per part dels serveis de protecció de menors els aboca a formes de vida marginals. Quan aquests menors no són tutelats per l'Administració autonòmica (perquè aquesta fa una interpretació dilatòria del mandat legal tutelar), les responsabilitats recauen sobre l'atenció social primària municipal.

- *Amb dependència i incomprensió.* Hi ha situacions penoses de famílies amb menors discapacitats que no troben el suport ni la col·laboració pública perquè els seus fills puguin gaudir dels drets bàsics que la Constitució reconeix.

- *Adolescents rebels sense suport familiar.* Hi ha casos d'infants abocats a viure en condicions inhumanes per irresponsabilitat dels seus parents, que en molts casos no han estat detectats a temps per manca de recursos dels serveis socials o dels serveis de protecció de menors. Alhora, a la ciutat hi ha entitats d'iniciativa social lluitant amb molt pocs medis per intentar cobrir aquest dèficit.

- *I finalment, el delicte com a resultat de la no prevenció o d'atenció insuficient.* Bona part del miler llarg de joves infractors que són acusats cada any a la ciutat són el resultat de la manca de polítiques preventives, educatives i d'igualtat d'oportunitats. Les dades estadístiques del Departament de Justícia sobre mesures penals a menors infractors avalen que la manca de prevenció i d'igualtat d'oportunitats és la causa principal que mena a conductes disocials i al delicte.

A aquestes situacions s'hi afegeixen algunes mancances significatives com ara:

- *Insuficiències del sistema tutelar.* En alguns casos es produeixen actuacions insatisfactòries en el sistema de protecció de menors quan l'entitat pública protectora

ha assumit la tutela dels menors desemparats. Són situacions en les quals es produeixen traumes familiars i lamentacions per no haver rebut suport directe per recuperar la potestat. També és freqüent el cas de menors que s'escapen de centres de protecció i que no són buscats i recuperats a temps d'impedir un agreujament de la seva situació.

- *Els professionals també pateixen.* En el treball que realitzen alguns equips i serveis municipals, es pot constatar l'esforç professional, però també l'angoixa per la manca de reconeixement del seu treball i per la precarietat de recursos per afrontar les problemàtiques amb què es troben.

Aquestes situacions i mancances han arribat al coneixement de la Síndica de Greuges sense haver iniciat una recerca formal. Per això es pot alertar de l'existència de més casos que atemptin contra la seguretat i els drets dels infants. De la mateixa manera que es pot dir que les queixes rebudes són poques numèricament, també es pot afirmar que totes les queixes són simptomàtiques de greus llacunes en el sistema interadministratiu de protecció de menors. Aquestes queixes exemplifiquen com els recursos de la prevenció de la infància en risc no estan a l'altura del que la legislació promet a la infància i del que exigeix a les administracions competents.

3.3. ELS RECURSOS DE PREVENCIÓ I ATENCIÓ SOCIAL

Les necessitats són moltes i les obligacions municipals sobre aquesta qüestió són molt extenses. Cal, però, analitzar els tipus de recursos que segons la llei són d'existència obligada i la dotació municipal per afrontar el compliment d'aquestes funcions. Aquí s'han de tenir en compte els condicionants de la intervenció preventiva i assistencial, perquè la protecció davant del risc ha de ser ràpida i eficaç.

Està àmpliament acceptat, tant en l'àmbit de la medicina com des del punt de vista de la psicologia, que la infància és un període vital i importantíssim de la vida humana que marca de manera contundent el futur de les persones. Per això, les

actuacions que s'hagin d'emprendre per protegir la infància no es poden dilatar en el temps.

Cal disposar dels recursos necessaris que permetin pal·liar i corregir les carències que es detectin en la vida familiar. Només així es pot fer realitat l'objectiu d'afavorir la vida de l'infant al si de la seva família i de mantenir la vinculació dels lligams biològics i afectius. Els infants tenen una dependència total dels adults i, per tant, malauradament, pateixen els dèficits dels pares. Darrere d'un infant que pateix hi ha, gairebé sempre, uns pares que pateixen les pròpies mancances, que són les que transmetran als fills.

En parlar de recursos, s'hauria de fer referència també als de l'ensenyament i la sanitat. Aquest informe, però, se centra en el sector de serveis socials de competència municipal.

Els recursos de prevenció i atenció social, que són competència de l'Ajuntament de Barcelona, segons estableix la Carta Municipal, estan integrats pels serveis d'atenció primària i pels especialitzats. Aquests han de ser:

3.3.1. L'atenció social primària. Els serveis bàsics

L'atenció primària està regulada en detall pel Decret 27/2003. Tots i cada un dels veïns tenen dret que l'Ajuntament garanteixi l'estructuració i el funcionament eficient dels serveis socials d'atenció primària de la xarxa bàsica de serveis socials de responsabilitat pública, així com l'accés a tothom que els necessiti i, si escau, la prestació dels diferents tipus de serveis socials d'atenció primària que comprenen (equips bàsics, serveis d'atenció domiciliària, serveis residencials d'estada limitada, serveis de menjador, serveis d'assessorament tècnic d'atenció social primària i serveis de centres oberts per a infants i adolescents).

L'atenció social primària és el primer nivell d'atenció social al ciutadà, el més proper, i com a tal té "la missió d'atendre les necessitats socials més immediates, generals i bàsiques de les persones, famílies o grups, i de contribuir a la prevenció de les

problemàtiques socials i a la reinserció i integració social de les persones en situació de risc social d'exclusió.”

El nucli de l'atenció primària el constitueixen els professionals dels equips bàsics, i la infància és una més de les diverses àrees d'actuació que han d'atendre. Segons el IV Pla d'Actuació Social de Catalunya, les normes de mínims establertes per la Generalitat són assolir la ràtio de dos treballadors socials i un educador per cada 15.000 habitants. A Barcelona, segons el Mapa de Serveis Socials de Catalunya elaborat a partir de les dades subministrades per l'Ajuntament, hi ha 186 diplomats en treball social i 78 educadors socials, ocupats en els equips bàsics d'Atenció Social Primària. A banda hi ha altres programes municipals de l'òrbita de l'atenció primària servits per professionals d'aquelles especialitzacions. Tanmateix, la pràctica ens demostra que aquest és un plantejament molt insuficient per poder abordar mínimament les tasques dels equips bàsics: aquests han d'oferir els seus serveis al milió i mig d'habitants de Barcelona, i en teoria tenen sobre les seves espatlles l'obligació de prevenir les situacions de risc que puguin afectar qualsevol dels menors de la ciutat. El projecte de llei de serveis socials presentat al Parlament el juny de 2006 i que va decaure amb la legislatura, proposava elevar les ràtios a 3 treballadors socials i 2 educadors per cada 15.000 habitants, la qual cosa suposa reconèixer el greu dèficit actual.

La primera de les funcions que el decret regulador de l'atenció primària atorga als equips bàsics és la detecció i prevenció de situacions de risc social o d'exclusió. Detectar de manera precoç és prevenir, si s'hi intervé posteriorment de manera adequada. La prevenció inclou el suport social a les famílies, el foment d'unes relacions entre pares i fills saludables, el treball amb grups de risc i l'adequació dels recursos a les necessitats concretes de cada situació familiar.

Detectar a temps les situacions de risc permet protegir l'infant i modificar les condicions que han provocat les desatencions o els maltractaments. Si la situació familiar es deteriora més i es cronifica, la intervenció és molt més difícil i costosa, i el pronòstic és més negatiu.

La detecció, la prevenció, la intervenció continuada, la gestió de recursos i prestacions, etc., no es poden abordar des de la responsabilitat pública amb els recursos actuals d'atenció a la infància. El fet és que només el quaranta per cent dels casos de desempament assumits per la DGAIA han estat detectats pels serveis d'atenció primària (CIIMU, 2005). Per tant, sis de cada deu menors tutelats per la DGAIA no havien estat atesos abans pels serveis socials d'atenció primària, o aquests no havien detectat l'alt risc, cosa que seria més greu encara.

Segons les dades de l'any 2004 de l'Ajuntament de Barcelona, el deu per cent dels usuaris dels serveis socials d'atenció primària són nens, nenes i adolescents de la ciutat; uns 4.000 cada any. Els motius principals d'aquesta atenció eren problemàtiques que afectaven els menors. En moltes atencions a famílies, els infants estan també immersos en la problemàtica i afectats per les carències, ja sigui per la desestructuració familiar, per la manca de recursos econòmics o per altres qüestions. Indirectament, doncs, en aquests casos els menors també reben una atenció social, tot i que no es comptabilitzen en aquest apartat. Aquestes dades confirmen la importància quantitativa de la problemàtica de la infància en risc que s'ha descrit en l'apartat anterior.

L'educador social, que desenvolupa una de les funcions més destacades dins de la tasca interprofessional que ha de fer l'equip bàsic, és una de les figures professionals que atenen més directament els casos d'infància. La planificació de les tasques que ha de realitzar ha anat variant al llarg dels anys. L'acció comunitària i la intervenció al carrer van ser durant un període el nucli d'actuació dels educadors, però aquest ha anat derivant a altres tasques, potser perquè les tasques són moltes i la dotació dels equips és insuficient. Això ho demostra el fet que el Pla Municipal d'Inclusió Social proposa de manera destacada incrementar en un 25% el nombre d'educadors i treballadors socials en el període 2005-2010.

A més d'incrementar el nombre d'educadors, caldria fer una anàlisi de la dedicació que els educadors fan a les diferents tasques encomanades. Això permetria saber si les tasques administratives d'elaboració d'informes per a ajudes econòmiques, per a beques, per a derivació als equips d'EAIA, mantenen una coherència en la distribució horària laboral respecte de l'abordatge directe a l'atenció social i

educativa dels infants. L'educador hauria de tenir la disponibilitat horària suficient per atendre els infants dels quals fa el seguiment, valorar les seves mancances, comprovar els seus progressos i, en definitiva, ser-hi i sentir-s'hi a prop.

Potser per pal·liar les mancances detectades, els darrers anys l'acció socioeducativa al medi obert s'ha completat amb el programa "A partir del carrer". Destinat primordialment al treball amb adolescents i joves en el medi obert, amb aquest programa s'ha intervingut sobre 1.905 joves i s'han organitzat activitats grupals en les quals l'any 2005 hi han participat 4.078 joves.

El projecte de la nova llei de serveis socials enviat al Parlament, que al final de la legislatura no es va poder aprovar, apunta la necessitat que cada persona usuària tingui assignada una persona professional de referència (cosa que ja estableix el decret regulador de l'atenció primària vigent). Les funcions d'aquest professional serien canalitzar les diferents prestacions que necessiti i assegurar la globalitat de les intervencions i la coordinació entre els equips professionals, cosa que afavoriria la presa de decisions i en facilitaria l'agilitació. Aquesta previsió legal reproduïx el que ja actualment estableix el reglament de l'atenció social primària i que en general no s'està complint.

3.3.2. El servei d'atenció domiciliària (SAD)

L'atenció domiciliària és important en la prevenció del risc i en l'atenció a la infància desemparada. Aquest servei és el recurs idoni per vetllar pel benestar dels infants en les situacions de risc, ja que permet fer un seguiment molt acurat de l'evolució de la dinàmica familiar i de l'adquisició progressiva dels hàbits necessaris.

L'atenció domiciliària és el conjunt de serveis orientats a fer possible que persones amb dependència o dificultats socials puguin seguir vivint al seu domicili i al seu entorn afectiu i comunitari habitual, preservant els nivells de qualitat de vida i d'integració social. Tot i que l'atenció domiciliària és un recurs idoni per atendre els infants en alt risc social, la realitat és que no s'utilitza. De les 5.376 persones ateses durant l'any 2004 a Barcelona pel servei d'atenció domiciliària, només hi ha 127

usuaris menors de setze anys, per tant s'ha d'incrementar l'atenció socioeducativa perquè arribi a molts més infants.

Aquesta dada posa de manifest que el servei es destina majoritàriament a la gent gran. Per tant, es prioritza la finalitat assistencial per sobre de la socioeducativa dels menors, que queda insuficientment coberta. Això s'ha tingut present en el Pla Municipal d'Inclusió Social, que preveu tenir completat els anys 2006-2007 un nou model que diversifica el SAD: d'una banda, el SAD d'atenció a la dependència ajustat a les necessitats de la gent gran i de les persones amb discapacitat i, d'altra banda, el SAD socioeducatiu, orientat a satisfer les necessitats d'adults i de famílies desestructurades (incorporant els serveis socioeducatius). El Pla preveu arribar en aquest vessant socioeducatiu al 12% de les hores d'atenció domiciliària que es realitzin a la ciutat.

El Decret 27/2003, de l'atenció social primària, diu textualment: "El moment d'accés efectiu al servei social d'atenció primària que correspongui resta condicionat a la disponibilitat de recursos adients, amb l'excepció dels serveis de centres oberts per a infants i adolescents i els d'ajuda domiciliària per a menors en situació de risc, si la no disponibilitat del servei obligués a la separació del menor de la seva llar i el seu entorn familiar".

Per poder donar resposta a aquesta obligatorietat de serveis de centres oberts i d'ajuda domiciliària a menors, cal disposar de la dotació econòmica necessària que ho faci possible i d'una plantilla de professionals especialitzats en el treball familiar. Com que la llei no accepta excepcions, no es pot al·legar que s'ha esgotat la partida pressupostària, de manera que l'atenció a la infància no ha d'estar condicionada a la disponibilitat de recursos. Si la llei estableix aquesta situació d'excepcionalitat de compliment obligat, és obvi que l'Administració ha de disposar dels recursos suficients per fer-ho possible.

3.3.3. Casals infantils i ludoteques

Els casals infantils i les ludoteques són equipaments per a l'educació en el lleure destinats als infants i adolescents (de tres a setze anys) i a les seves famílies. Els

educadors especialitzats contribueixen al procés evolutiu de l'infant a través d'un programa d'activitats basat en el joc i en la relació interpersonal. Els casals i les ludoteques municipals organitzen jocs i tallers, activitats de dinamització grupal i espectacles infantils, i gestionen activitats en els períodes de vacances escolars. Si bé estan considerats com a equipaments de serveis de promoció i dinamització social, en certa manera cobreixen l'atenció social dels infants derivats pels centres d'atenció primària.

Segons les dades aportades pel Sector de Serveis Personals de l'Ajuntament, a Barcelona l'any 2005 hi havia trenta-set centres municipals, amb un total de 2.722 socis. Dues ludoteques que pertanyen a la Generalitat i diferents entitats i institucions privades ofereixen també a Barcelona espais de lleure a la infància.

Cal valorar molt positivament l'existència de les ludoteques i casals infantils que atenen la població infantil normalitzada, ja que, en els casos en què és necessari, poden fer una funció de prevenció i atenció social. En aquest sentit, a falta d'equipaments més especialitzats com són els centres oberts, cal que els serveis socials territorialitzats duguin a terme una avaluació periòdica dels casals i ludoteques. Això garantirà que aquests equipaments ofereixin una atenció adequada i un seguiment personalitzat als infants en risc social.

3.3.4. Centres oberts

Els centres oberts són serveis diürns, emmarcats per llei en la xarxa de serveis socials d'atenció primària. Aquests centres estan dissenyats per realitzar una tasca socioeducativa durant el temps lliure dels infants, adolescents i joves, donant suport, estimulant i potenciant l'estructuració i el desenvolupament de la personalitat, la socialització i l'adquisició d'aprenentatges bàsics, i compensant les mancances socials de les persones que atenen. Els centres oberts han d'acompanyar i orientar les famílies en els processos educatius que afecten els seus fills i filles i són un recurs idoni per prevenir les situacions de risc social i de ruptura amb la família i l'escola.

El caràcter territorial dels centres oberts els permet mantenir una estreta vinculació amb l'entorn on desenvolupen la seva acció i proporciona el manteniment dels vincles de l'infant, ja que s'actua en el propi medi. La metodologia educativa dels centres oberts es caracteritza pel seguiment individual i grupal dels infants; pel treball de la vida quotidiana, dels hàbits, de les habilitats i dels valors, i per l'orientació de les famílies en el procés educatiu dels fills i filles.

En aquest àmbit hi ha una proposta de la Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i Adolescència (FEDAIA) elaborada l'any 2005 molt interessant i que complementa la definició reglamentària dels centres oberts i estableix la metodologia d'aquests equipaments, que només estan esbossats a nivell normatiu. Aquest fòrum d'entitats aposta per unes plataformes educatives que giren entorn del principi de prevenció i que actuen en dos àmbits:

- L'acció comunitària arrelada al medi en el qual el noi s'educa, realitzant, però, una acollida individualitzada i plantejant el procés educatiu com una acció de lluita contra totes les formes de desavantatge social, cultural i escolar dels destinataris, eliminant o minimitzant els efectes negatius i enriquint i potenciant-ne els positius.
- L'acció socioeducativa caracteritzada per les següents línies: educació activa, en què l'infant és subjecte del seu procés; educació integral, en la qual es posen els elements necessaris per a l'assoliment d'un grau òptim de maduresa com a persona i com a membre actiu de la societat; educació intercultural, que afavoreix la convivència i la relació entre cultures; coeducació en condicions d'igualtat de gènere; i educació en valors de democràcia, tolerància, respecte i valoració de la diversitat i de les diferències d'opinions, opcions i orientacions personals.

Aquestes accions estan destinades prioritàriament als menors que es troben en una situació de risc però que tenen encara capacitat per canviar aquesta situació sense haver de sortir del propi entorn.

Després de dotze anys de vigència de la llei que imposa els centres oberts com a recursos d'existència obligada, la ciutat no disposa de cap centre obert públic. L'oferta privada consta de tretze centres, dels quals cinc són fundacions i associacions i els vuit restants pertanyen a congregacions o entitats religioses.

És, doncs, important plantejar-se la creació de la xarxa normalitzada de centres oberts. La Llei de serveis socials estableix que totes les poblacions de més de 20.000 habitants han de disposar almenys d'un, i a Barcelona només n'hi ha tretze, tots de titularitat privada. Els centres oberts haurien de ser considerats com un eix d'atenció integral per treballar aspectes educatius, socials, conductuals, de lleure i d'acompanyament dels menors i de les seves famílies. Per a la creació d'aquesta xarxa s'hauria de comptar amb els actuals equipaments d'iniciativa social que fan treball social i educatiu per als infants en risc i que poden aportar qualitat i eficiència a l'atenció dels infants més vulnerables.

A més, cal recordar que la manca d'una plaça preventiva i educativa en un centre obert pot conduir a la necessitat d'una plaça en un centre residencial amb una despesa econòmica deu vegades superior.

3.3.5. Els equips d'atenció a la infància i adolescència (EAIA)

Els EAIA tenen l'encàrrec legal de detectar i prevenir les situacions d'alt risc social i de desemparament. Aquesta funció també la tenen encomanada els equips bàsics de l'atenció primària, que són els qui la poden efectuar amb més possibilitats d'èxit si se'ls dota de recursos i mètodes adequats.

La detecció no recau únicament en l'atenció primària i els EAIA. Especialment, els EAIA no poden passar un rasquet sistemàticament per les famílies per localitzar situacions de risc. La seva funció preventiva és un dispositiu de resposta a les alarmes que s'activen en els espais normalitzats als quals acudeixen els infants — escola, sanitat, carrer, espais lúdics. Els mestres, els pediatres, els equips d'atenció primària, és a dir, els professionals que estan en contacte amb els infants en risc, han de tenir la sensibilitat, responsabilitat i formació necessàries per detectar situacions de risc i notificar-les urgentment. A diferència d'altres problemàtiques ateses pels serveis socials on és l'usuari qui demana ajuda, la demanda d'atenció d'un infant en risc difícilment prové de les mateixes famílies. Per tant, és urgent la implantació de protocols clars i eficients a les escoles i als centres de salut.

La detecció de les situacions de risc és complexa i presenta grans dificultats: en poques ocasions hi ha signes físics de maltractament, de vegades es fa difícil establir el límit entre el que és tolerable i el que no ho és i els actes de maltractament sovint es produeixen en la intimitat familiar i sense testimonis. Per tant, per poder atendre els casos ràpidament i intervenir-hi adequadament és imprescindible que hi hagi una relació molt fluida i àgil entre els serveis d'atenció primària i els equips EAIA. Aquest procés no s'hauria d'allargar innecessàriament per la tramitació administrativa, ni en cap cas s'hauria d'aturar l'actuació d'urgència.

La legislació vigent estableix un procés ben detallat. El circuit ordinari s'inicia amb una primera avaluació efectuada pels equips bàsics d'atenció social primària, els quals, si consideren necessària la intervenció especialitzada, deriven el cas a l'equip d'atenció a la infància i l'adolescència del territori. Els EAIA hi intervenen amb el menor, la família i el nucli de convivència per valorar la situació sociofamiliar i proposen una mesura de protecció a la DGAIA com a darrera instància d'intervenció protectora. Quan l'EAIA ha finalitzat l'estudi sociofamiliar i no considera necessari proposar una mesura administrativa, o si la DGAIA no accepta la proposta de separació del nucli, el menor continua en el seu nucli de convivència i l'EAIA fa el seguiment del procés del menor i de la seva família biològica en coordinació amb l'equip bàsic d'atenció social primària.

Les mesures de protecció establertes per als casos en que DGAIA assumeix la tutela del menor poden ser: *atenció en la pròpia família*, quan els pares, tot i la suspensió de la potestat, mantenen la guarda alhora que reben suport social, personal i/o econòmic; *acolliment familiar simple en família extensa*, quan es confia temporalment la guarda del menor a algun familiar que rep l'assessorament dels EAIA; *acolliment familiar simple en família aliena amb caràcter transitori o definitiu*, que es constitueix amb persones o famílies sense cap relació de parentiu; i *acolliment preadoptiu*, com a mesura prèvia a l'adopció que es constituirà per resolució judicial. Però la primera, la d'atenció en la pròpia família, és previst que desaparegui com a forma d'intervenció de la DGAIA, amb la propera aprovació del Codi de Família de Catalunya, i els casos que la justificarien passin a ser de responsabilitat exclusiva municipal.

De forma diferenciada al circuit ordinari, es poden aplicar les mesures que comporten l'acolliment en una institució, és a dir, l'ingrés del menor en un Centre residencial d'acció educativa (CRAE) propi de la DGAIA o concertat per aquesta institució. Aquesta mesura s'hauria d'aplicar només quan es preveu que la necessitat de separació de la pròpia família serà transitòria i quan no ha estat possible o aconsellable l'acolliment familiar simple. Els centres ofereixen atenció integral al menor, tenen cura de la seva salut física i psíquica i dissenyen un projecte educatiu individual per tal d'aconseguir el seu desenvolupament personal.

Existeixen onze EAIA a Barcelona, amb una dotació de cinquanta professionals aproximadament, els quals l'any 2005 atenien 2.950 menors, segons dades del Sector de Serveis Personals de l'Ajuntament.

Tot i que fins ara resten fora de la competència municipal, els centres d'acolliment i els centres residencials d'acció educativa han de passar a dependre del Consorci de Serveis Socials. Encara que la tutela i la guarda dels menors les exerceix la Generalitat, en tots els casos s'ha de treballar la família natural del menor per corregir els motius de la separació, sempre que això sigui possible, i aquesta funció torna a ser de competència exclusivament municipal i ha de ser realitzada pels EAIA i pels serveis socials d'atenció primària.

En aquestes dades no s'hi inclouen les corresponents a menors estrangers immigrants sols, el nombre dels quals és dubtós. Tal com diu el recent informe del Síndic de Greuges de Catalunya, la majoria dels 669 menors arribats a Catalunya l'any 2004, segons xifres de la Generalitat, es troben a Barcelona. Tot i que no generen feina per als EAIA, els menors sense tutela haurien de ser centre d'atenció per als serveis d'atenció primària, tant per als equips bàsics com per als centres oberts.

Actualment, però, els EAIA sovint estan col·lapsats i sobresaturats i no poden cobrir totes les seves funcions d'una manera adequada. Per poder donar resposta a les demandes d'intervenció, sovint no es poden treballar els casos amb el tractament interdisciplinari inicialment dissenyat ni es poden atendre amb la celeritat que

requereixen les situacions d'alt risc social. En alguns casos, l'estudi de la problemàtica s'inicia massa tard, quan la situació està cronificada, i, per tant, es preveu que la intervenció tindrà menys possibilitats d'èxit. Els equips també tenen limitacions a l'hora de proposar la mesura més adequada per al tractament del menor, ja que massa sovint resta condicionada a la disponibilitat dels recursos econòmics i de personal.

Evidentment, això no qüestiona la professionalitat dels treballadors ni la gestió dels serveis municipals. S'ha de reconèixer que la seva tasca és molt difícil i complexa, però s'han de valorar adequadament potenciant-los i dotant-los dels recursos adients. També cal analitzar a fons el seu funcionament per millorar-lo aprofitant que el Consorci serà el nou responsable de l'ordenació i planificació d'aquests tipus de serveis. De fet, des de la creació dels equips l'any 1987 no s'ha modificat el seu disseny per adequar-los a les problemàtiques emergents, llevat de l'adscripció per part de la DGAIA d'un educador familiar a cada equip l'any 2006.

El funcionament actual dels equips assenyala dèficits que caldria corregir a fi de vetllar per la protecció dels infants. Alguns d'aquests dèficits són: l'excessiva rotació i/o eventualitat dels professionals; la necessitat d'incrementar les ajudes per mantenir les capacitats parentals; l'avaluació del seguiment dels infants un cop aplicada la mesura; el seguiment i suport al compliment dels plans de millora amb les famílies per la modificació de les problemàtiques que han determinat la declaració de desemparament; la insuficiència de recursos disponibles (atenent la seva necessària diversificació i territorialització); l'estudi dels criteris d'intervenció; l'excessiva durada dels internaments en centres; l'escassa utilització de les famílies acollidores temporals; o la llarga durada dels processos administratius i judicials que aturen o endarrereixen les intervencions.

Els EAIA depenen —*de facto*, no pas per llei— de dues administracions: orgànicament de l'Ajuntament i funcionalment de la Generalitat (DGAIA-ICAA). Això ha comportat dèficits en la coordinació entre les dues administracions, els quals han afegit complexitat al tema.

La finalitat de la intervenció és el retorn de l'infant a la família, i no només la seva protecció, per la qual cosa cal remoure tots els obstacles perquè sigui possible. Per treballar la normalització no n'hi ha prou amb exigir a la família les garanties de poder oferir a l'infant un benestar a través d'un habitatge digne, o d'una contractació laboral. Els professionals han de treballar per l'adquisició i normalització de pautes conductuals i hàbits de manera que l'índex de retorn a la llar familiar s'incrementi. Per això, s'ha d'estudiar a fons la idoneïtat del model vigent i de la seva aplicació.

Actualment, el 70% de les intervencions dels EAIA acaben en tutela administrativa, en la qual s'anul·la la potestat dels pares. Això significa un fracàs de la relació familiar i de la prevenció realitzada.

Aparentment, els diagnòstics de les necessitats estan prou treballats i són encertats (com prova el fet que la immensa majoria de les resolucions de tutela i mesura protectora acaben sent ratificades judicialment quan s'impugnen), però sovint es cau en el parany d'acomodar el diagnòstic als recursos disponibles, o es demora el reconeixement de la necessitat perquè no es pot atendre. De mica en mica, aquesta situació pot derivar en una rebaixa en extrem del llindar de benestar. Per tant, és necessari establir una unificació de criteris mínims irrenunciables que asseguri el benestar físic i psíquic dels infants i treballar eficaçment per assolir-lo. El diagnòstic de la necessitat ha de ser objectiu; després caldrà trobar el recurs més adequat a cada cas, i fer-ho de la manera més personalitzada possible. No es tracta de valorar el que hi ha disponible i triar el que més s'acosta a la necessitat, sinó que cal adaptar els recursos a les necessitats detectades. Això que es pot considerar una utopia hauria de ser el repte de l'atenció social: disposar dels recursos adequats per a cada necessitat.

4. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

El darrer any s'ha fet un gran avenç en els serveis socials municipals; però s'han detectat dèficits que vulneren alguns dels drets dels infants.

Bàsicament, el que manca són recursos i coordinació eficaç, no idees ni predisposició. Això porta a un sistema de protecció de menors en crisi. Ho avalen la situació descrita anteriorment i el fet mateix que el Govern hagi portat a terme al llarg del darrer any un procés participatiu per a la promulgació de sengles lleis de serveis socials i d'atenció a la infància perquè entén que la legislació actual no és suficient. No és funció de la síndica recomanar com ha de ser un nou model d'atenció a la infància, però sí que ho és posar al descobert les insuficiències detectades en el funcionament de l'actual, sobretot si aquest model vigent no dóna resposta als mandats legals.

En vista dels principis rectors d'intervenció administrativa establerts a la Llei orgànica de protecció jurídica del menor, com ara "la prevenció de totes aquelles situacions que poden perjudicar el desenvolupament personal del menor"; en vista de l'assignació de responsabilitats a l'Administració local efectuada pel Parlament de Catalunya (Llei 4/1994, de descentralització dels serveis socials, i Carta Municipal de Barcelona de 1998); i en vista sobretot de la situació de fet que ha estat descrita als capítols anteriors, aquest informe de la Sindicatura de Greuges conclou que hi ha un seguit de dèficits en el sistema de protecció de menors —en les dimensions preventiva, d'atenció social i d'organització administrativa— que haurien de resoldre solidàriament l'Administració de la Generalitat i l'Ajuntament.

4.1. SOBRE LA PREVENCIÓ DEL RISC EN LA INFÀNCIA

La prevenció és la millor forma de lluita contra el risc social que assetja la infància, però l'acció preventiva en el treball social és molt escassa en l'actualitat. Mitjançant l'escola o els serveis de salut es detecten casos de risc, però no hi ha possibilitat de

fer un bon treball comunitari, que seria la base per detectar els infants en risc. Potser aquesta absència de protagonisme municipal es deu al paper central que en l'atenció a la infància s'ha arrogat tradicionalment l'Administració de la Generalitat, relacionat amb la insuficiència de recursos del sistema de protecció de menors.

La prevenció ha d'abraçar com a mínim el treball comunitari, la detecció dels casos de risc, la primera atenció abans de la derivació quan el menor ha de ser atès pels serveis socials especialitzats i l'atenció ordinària de caire preventiu i assistencial en centres oberts i en serveis d'ajuda a domicili.

La prevenció s'ha d'efectuar des de tots els àmbits socials i des de tots els serveis de benestar, però com a tasca concreta la tenen assignada reglamentàriament els serveis d'atenció social primària i els EAIA. Aquests serveis no poden deixar d'afrontar-la, perquè la competència és indeclinable. És necessari, tanmateix, promoure en el terreny normatiu que també els altres sectors de l'Administració catalana, en especial Salut, Educació, Seguretat, i Benestar i Família, assumeixin en les seves funcions ordinàries la intervenció preventiva i la detecció del risc. Això requereix una normativa administrativa específica, que es pot promoure des del Consorci de Serveis Socials. Mentre aquests sectors no intervinguin metòdicament, els professionals dels serveis socials continuaran sols davant una tasca immensa i sense recursos adients i suficients.

4.2. SOBRE ELS SERVEIS D'ATENCIÓ SOCIAL A LA INFÀNCIA

a) Pel que fa als drets subjectius del menor a les prestacions i serveis socials

L'anàlisi dels drets dels infants deixa clar que la intervenció en aquesta problemàtica no pot ser gracioble, discrecional o subjecta a disponibilitat de recursos. Tot i que ara ja és una obligació reglamentària de l'Administració municipal, ni la disponibilitat d'educadors socials, ni el servei d'atenció a domicili, ni els serveis de centres oberts de Barcelona estan dotats adequadament. Convindria que la futura llei de serveis socials aixequés el rang normatiu d'aquestes obligacions municipals i preveïés mitjans de finançament, sense que això serveixi d'excusa per no proveir-los ja convenientment.

b) Els serveis d'atenció especialitzada d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA)

Els serveis d'atenció personalitzada prestats mitjançant els EAIA són clarament insuficients per poder realitzar les funcions preventives i les de tractament de la família per a la recuperació de l'entorn adequat del menor en risc o desemparat. Però la massificació no és l'únic problema d'aquests equips; també la regulació inadequada i la doble dependència administrativa dificulten l'assumpció del seu paper central en l'atenció a la infància que es dedueix de la legislació de serveis socials i de la de protecció de menors. El treball dels EAIA ha d'estar reconegut com de solvència tècnica i administrativa al màxim nivell per dirigir el currículum socioeducatiu del menor en risc o en situació de desemparament. La seva funció ha de ser professional i autònoma i les seves propostes de protecció i mesures han de fer-se efectives sense condicionar-les a la disponibilitat de recursos.

c) Els menors estrangers sense família a Catalunya

És necessari assumir la recomanació dels defensors del poble de les diferents comunitats autònomes (Lleó, octubre de 2006) sobre la tutela immediata i l'atenció socioeducativa als menors que emigren sols:

“Les Administracions públiques competents en les diferents CCAA han d'assumir la tutela del menor de manera immediata, mentre s'estudia la realitat del menor i del nucli familiar d'origen. S'ha d'evitar que la fase d'estudi de la seva situació suposi en la pràctica la privació d'accés a recursos socioeducatius i a la formació laboral. Totes les Administracions públiques han d'assumir les seves responsabilitats en l'atenció als menors no acompanyats. És important que els governs de les CCAA estableixin acords amb les administracions locals del seu territori per dissenyar conjuntament els recursos i les estratègies necessàries que garanteixin millor l'atenció i la integració dels menors no acompanyats. Especialment important és la necessitat de superar les actituds de rebuig social que acompanyen en ocasions les mesures d'acolliment i protecció d'aquests menors.”

d) El gran oblidat en la regulació de la protecció de menors és el seu nucli familiar d'origen

Freqüentment, la família és la font del problema, i per això es tendeix a aïllar el menor separant-lo de l'entorn de risc. Però, en general, no es planteja com a objectiu prioritari treballar la rehabilitació del nucli familiar. Aquest treball només es pot portar a terme des dels serveis socials d'atenció primària o des dels EAIA; tanmateix, aquests equips no tenen capacitat operativa malgrat que l'atenció rehabilitadora a la

família biològica és una tasca irrenunciable de justícia social, i que aquesta rehabilitació tindria una importància cabdal per a l'interès l'infant.

e) L'acolliment familiar és una mesura protectora reconeguda per tothom

L'acolliment familiar és una mesura reconeguda i reivindicada com a prioritària i efectiva. Però, a la vegada, la no disponibilitat de famílies disposades i preparades a fer aquesta funció relega els menors a centres, si no a la manca d'atenció o a mesures no idònies. La funció de selecció de famílies i de mediació en els acolliments no és una funció de proveïment obligatori per als ajuntaments, però aquests poden portar-la a terme segons autoritzen la legislació de serveis socials (article 22 del DL 17/1994) i la Llei de protecció de menors (article 32). A l'empara d'aquesta normativa podrien constituir-se ICIF municipals per cobrir aquesta funció des de la proximitat, així com la de guarda, que es descriu a continuació.

f) La guarda administrativa

La guarda administrativa, o atenció en un centre o una família aliena sense suspensió de la potestat dels pares, és una mesura molt poc aplicada perquè no hi ha disponibilitat de places residencials ni famílies acollidores. Cal disposar de recursos d'atenció social adequats a les situacions que no requereixen la suspensió de la pàtria potestat. Quan una separació del menor de la llar familiar pot ser convenient transitòriament, no es disposa del recurs adient perquè no existeixen els establiments residencials voluntaris (com els col·lectius infantils de Barcelona dels anys vuitanta). L'eina jurídica de la guarda administrativa en CRAE és inviable perquè no hi ha places. Per això, quan el menor no pot viure amb els pares per causa de risc simple, convindria redefinir aquesta guarda administrativa com a estada temporal d'alleujament familiar sense desarrelament de l'entorn, i també com un servei social de competència local, sense necessitat de declaració de desemparament. Això també tocava fer-ho mitjançant la legislació de serveis socials. El SAD socioeducatiu podria ser un bon puntal per endegar aquesta línia d'atenció a la infància.

4.3. SOBRE L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA I LA PLANIFICACIÓ

Davant la insatisfactòria situació detectada; davant l'absència d'indicadors d'eficàcia dels mètodes d'intervenció que s'estan aplicant, i davant l'absència d'indicadors d'eficiència dels recursos utilitzats, l'Administració municipal també hauria d'avaluar a fons la idoneïtat del model vigent de protecció a la infància i determinar-ne els dèficits. Aquesta avaluació és especialment urgent ara, quan s'ha d'assumir a través del Consorci de Serveis Socials la major part del pes assistencial a la infància en risc.

a) El Consorci de Serveis Socials com a única solució organitzativa

En el moment de posada en marxa del Consorci de Serveis Socials, seria convenient analitzar si és l'organització idònia per afrontar les funcions protectores, o si aquestes haurien de ser competències plenes del municipi (a excepció de la tutela administrativa). La revisió en curs de la Llei de serveis socials seria l'ocasió per revisar la lògica competencial assignada al Consorci que encara no ha començat a funcionar. I començarà amb el dubte que no és clar que la seva implantació pugui aportar una millora de l'autogovern local, com indubtablement hauria estat l'assignació plena de les competències de la DGAIA a l'Ajuntament en comptes de fer-ho de manera compartida amb el Govern, o de si millorarà l'eficiència de la gestió amb l'addició d'un nou òrgan administratiu al ja complex sistema actual.

b) La iniciativa social

En l'àmbit de la gestió és necessari reforçar les xarxes de suport social, donant més suport a les entitats privades d'iniciativa social. En la immensa majoria d'aquestes entitats els treballadors mostren una gran professionalitat i són molt rigorosos en la seva feina, fruit de la vocacionalitat altruista del seu servei. Les ajudes econòmiques que reben haurien de ser suficients per mantenir la qualitat del servei que ofereixen i garantir-ne la continuïtat. Alhora, la despesa econòmica que puguin ocasionar a les administracions serà sempre molt inferior al cost que els suposaria crear serveis propis. Les entitats compten amb la col·laboració d'una gran quantitat de voluntaris que realitzen la seva tasca de forma altruista i no remunerada. Cal reconèixer també la vocació de servei públic d'aquestes entitats.

c) La prioritat pressupostària

És necessari que s'assumeixi la prioritat pressupostària establerta per la llei, que les administracions no respecten suficientment. Aquesta demanda és urgent i no té espera. L'Administració hauria de plantejar aquests recursos no com una despesa, sinó com una inversió de futur. Alhora, el reconeixement de drets subjectius obliga a disposar de partides obertes en els pressupostos. Cal tenir ben present que la legislació de règim local imposa uns serveis mínims obligatoris indispensables i que aquests serveis mínims cal que estiguin pressupostats per la despesa real que requereixen.

d) La planificació dimensionada econòmicament

L'establiment d'un pla d'equipaments integral a la infància en alt risc social permetria analitzar els recursos existents, detectar les mancances i planificar els recursos que es considerin necessaris. Cal advertir i prevenir el greu risc de desatenció que pot produir la descentralització si no s'articula simultàniament un sistema perfecte de coordinació. Per garantir l'allotjament digne als menors en centres residencials també s'ha de planificar la fi de la situació de precarietat material i les disfuncions de recursos normalitzats. I per a això cal multiplicar els recursos municipals assignats. Si no es fa així, no es respectaran els drets dels infants.

e) Les xarxes de centres oberts i els serveis d'ajuda a domicili per a menors en risc

Com a primera mesura a nivell econòmic, ja des de l'any vinent 2007 i de manera urgent i inajornable, cal preveure la creació d'una xarxa pública de centres oberts d'atenció socioeducativa diürna per a menors en risc, i la concertació adient dels d'iniciativa social. Així mateix, caldrà fer la reserva econòmica per al servei d'ajuda a domicili específic per a famílies amb infants en risc.

4.4. EN SÍNTESI

Les competències de l'Ajuntament són màximes en molts camps de l'atenció a la infància. Per tant, la seva intervenció també ha de ser màxima i pionera sense esperar que altres administracions obrin camins i dotin pressupostos.

En definitiva, s'han de multiplicar els recursos municipals assignats i recordar a tots els sectors, a tots els districtes i a tots els òrgans municipals que el futur de la ciutat es juga en bona part en la infància. La protecció als menors és responsabilitat de tots, de cadascú des del seu àmbit funcional.

Aquest informe no és un memorial de greuges. És, com he dit al principi, una crida als responsables municipals perquè donin prioritat a les polítiques de prevenció i atenció a la infància establertes a la Carta Municipal de Barcelona, i és també una crida als ciutadans a sentir-se responsables en aquesta tasca. Una societat sensible amb la diversitat, ho ha de ser amb les desigualtats.

Annex:

DOCUMENTACIÓ PRINCIPAL CONSULTADA

LEGISLACIÓ

- Constitució espanyola, 1978
- Estatut d'autonomia de Catalunya, 1979
- Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006
- Convenció Internacional sobre el Drets de l'Infant, 1989
- Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor
- Llei 37/1991, de 30 de desembre, de mesures de protecció dels menors desemparrats, i les seves successives modificacions
- Llei 9/1998, del Codi de família de Catalunya
- Decret 2/1997, pel qual s'aprova el Reglament de protecció de menors
- Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció als infants adolescents
- Llei de serveis socials (Decret legislatiu 17/1994, de 14 de novembre)
- Decret 284/1996, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials
- Decret 337/1995, regulador de les ICIF
- Decret 338/1986, de regulació dels EAIA
- Decrets reguladors de l'estructura de la DGAIA i l'ICAA
- Decret 27/2003, de l'atenció social primària
- Llei orgànica 5/2000, de 12 de gener, de responsabilitat penal dels menors
- Llei 27/2001, de justícia juvenil
- Llei orgànica de llibertats i drets dels estrangers a Espanya, i Reglament d'estrangeria
- Carta Municipal de Barcelona
- Carta de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat

INFORMES I ESTUDIS

- *Anuari estadístic de la ciutat de Barcelona*, 2005 i 2006.
- *Situació dels menors no acompanyats*. Associació Catalana per la Defensa dels Drets Humans. Sector de Serveis Personals i Regidoria de Dona i Drets Civils. Ajuntament de Barcelona, 2001
- *La reincidència en el delictes en la justícia de menors*. M. Capdevila, M. Ferrer i M.E. Luque. Generalitat de Catalunya. Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 2006
- *Infància, famílies i canvi social a Catalunya*, vol.1 i 2. C. Gómez Granell i altres. Institut d'Infància i Mon Urbà (Ciimu). Barcelona, 2005
- *Memòria Tècnica*. Sector de Serveis Personals. Ajuntament de Barcelona, 2004
- *Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España*. A. Ramírez Fernández i M. Jiménez Álvarez (coordinadors). Universidad Internacional de Andalucía 2005
- *La situació dels menors immigrants sols*. Síndic de Greuges de Catalunya, gener de 2006.
- *Protocol marc d'actuacions en casos d'abusos sexuals i altres maltractaments greus a menors*. Síndic de Greuges de Catalunya. Barcelona, 2006
- *Pla municipal per a la inclusió 2005-2010*. Ajuntament de Barcelona
- *IV Pla d'Actuació Social 2003-2006* Generalitat de Catalunya
- *Mapa de Serveis Socials de Catalunya, 200-20005*.
- *Programa "A partir del carrer": Informe sintètic de la memòria de gestió de 2005*. Servei d'acció socioeducativa Benestar Social. Ajuntament de Barcelona.