



INFORME ALTERNATIVO
AL QUINTO Y SEXTO
INFORME DE APLICACIÓN
DE LA CONVENCION DE
DERECHOS DEL NIÑO EN
ESPAÑA (2010-2016)

CATALUÑA

MARZO 2017

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME ALTERNATIVO
AL QUINTO Y SEXTO
INFORME DE APLICACIÓN
DE LA CONVENCIÓN DE
DERECHOS DEL NIÑO EN
ESPAÑA (2010-2016)
CATALUÑA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Març 2017

Informe alternativo al quinto y sexto informe de aplicación de la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas en España (2010-2016). Cataluña. Marzo 2017

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso en papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto cubierta: (c) Pixabay

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN	7
3. PRINCIPIOS GENERALES	11
3.1. LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO Y A MANIFESTAR SU OPINIÓN EN TODOS LOS ASUNTOS QUE LE AFECTEN	
3.2. EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE GARANTIZAR QUE SU ACTUACIÓN RESPETA EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO	
3.3. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN	
4. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	15
4.1. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS NIÑOS	
4.2. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA INTIMIDAD Y AL HONOR DE LOS NIÑOS EN RELACIÓN A INFORMACIONES SOBRE SU VIDA PRIVADA Y AL USO DE SU IMAGEN	
4.3. DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	
5. VIOLENCIA CONTRA EL NIÑO	21
5.1. LA PREVENCIÓN DEL CASTIGO CORPORAL	
5.2. LA DETECCIÓN E INTERVENCIÓN FRENTE AL MALTRATO INFANTIL Y EL ABUSO SEXUAL	
5.3. LA LUCHA CONTRA EL ACOSO ESCOLAR	
6. ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO	27
6.1. LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS PARA LA CRIANZA, LA EDUCACIÓN Y LA ATENCIÓN SOCIAL DE LOS NIÑOS	
6.2. RECURSOS ALTERNATIVOS A LA FAMILIA ASIGNADA A LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DESAMPARO	
7. DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA Y BIENESTAR	37
7.1. LA ATENCIÓN DE LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES	
7.2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS CON DISCAPACIDAD EN LA EDUCACIÓN Y EN EL OCIO EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	
7.3. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL	
8. EDUCACIÓN, OCIO Y ACTIVIDADES CULTURALES	45
8.1. LA SEGREGACIÓN ESCOLAR	
8.2. LA PARTICIPACIÓN EN LA EDUCACIÓN NO OBLIGATORIA	
8.3. DÉFICITS EN LA GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA	
8.4. LAS DESIGUALDADES DE ACCESO AL OCIO	

9. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN 57

9.1. LA ATENCIÓN DE LOS NIÑOS EXTRANJEROS INMIGRADOS NO ACOMPAÑADOS

9.2. LA ATENCIÓN DE LOS NIÑOS REFUGIADOS

10. CONSIDERACIONES FINALES 65

1. INTRODUCCIÓN

El Síndic de Greuges de Cataluña, como defensor de los derechos de los niños y los adolescentes, tiene encomendada la misión de promover sus intereses y derechos y de velar por el pleno cumplimiento de las condiciones de su desarrollo integral, en garantía de la Convención de las Naciones Unidas de los derechos de los niños (CDI) y del resto de la legislación en materia de infancia y adolescencia.

La Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia (LDOIA), prevé que el Gobierno de Cataluña debe elaborar, cada dos años y con un criterio de transversalidad, un informe de valoración y de análisis desde la perspectiva de la infancia y la adolescencia, del conjunto de la producción normativa aprobada por el Gobierno y por los diferentes departamentos, así como del grado de cumplimiento de la CDI, informe aún pendiente de elaboración.

Por primera vez, el Ombudsman catalán presenta un informe alternativo sobre la aplicación de la Convención sobre los derechos del niño, que complementa la información presentada por el Estado en el V y VI Informe de aplicación. La misión del Síndic, como ombudsman autonómico, está circunscrita a la situación de los niños y adolescentes que viven en Cataluña.

Para la elaboración de este informe, el Síndic se ha basado en los informes sobre los derechos del niño presentados ante el Parlamento de Cataluña durante el período 2010-2016.

El informe sigue el esquema que estipula el Comité y realiza un análisis de las políticas llevadas a cabo en relación a los niños y adolescentes que viven en Cataluña por las diferentes administraciones implicadas. En cada uno de los apartados, se han analizado las medidas, y se han destacado los avances, los déficits y retos pendientes, y las recomendaciones más importantes.

2. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

Avances

Uno de los cambios sustanciales en el período 2010-2015 es la aprobación en el año 2010 de la LDOIA, legislación de referencia en Cataluña en cuanto a los derechos y las oportunidades de los niños. Esta ley se aprueba con el objetivo de actualizar y modificar la regulación hasta ahora vigente sobre infancia y adolescencia en referencia a las nuevas demandas y circunstancias sociales, ser una norma que abarque toda la legislación catalana sobre infancia y adolescencia y que visualice el niño y el adolescente como sujeto de derechos y oportunidades, y al mismo tiempo establecer un marco de actuación para mejorar los programas de promoción, prevención, atención, protección y participación de los niños y adolescentes.

Adicionalmente, en el año 2013 se firmó el Pacto para la Infancia, configurado como acuerdo social, consensuado y firmado por los principales agentes institucionales, sociales y económicos, con el objetivo de impulsar políticas integrales que tengan en cuenta la perspectiva de los niños y adolescentes y de priorizar políticas específicas dirigidas a este colectivo. El Pacto para la Infancia pretende dar herramientas para proteger y atender al colectivo de niños en situación de riesgo o desamparo, así como incluir medidas de prevención, fomentar la participación y promocionar los derechos, los deberes y las oportunidades de los niños y adolescentes.

El desarrollo del Pacto para la Infancia se lleva a cabo mediante el Plan de atención integral a la infancia y la adolescencia 2015 – 2018 y, a su vez, el Plan se despliega en dos líneas: una planificación estratégica con una periodicidad cuatrienal, de alcance nacional, y anualmente en una planificación operativa de las políticas de infancia y adolescencia de la Generalitat de Cataluña.

El año 2012 se creó por primera vez en el Parlamento de Cataluña la Comisión de Infancia, durante la X Legislatura, y se ha vuelto a crear en la legislatura siguiente, en el año 2016. Esta comisión, sin embargo, no ha tenido carácter legislativo.

Como avances en las medidas generales aplicables, también cabe destacar la aprobación en el año 2014 de la Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia (LGTBI), que incorpora un deber específico de los poderes públicos de velar porque la diversidad sexual y afectiva, la identidad de género y los diferentes modelos de familia sean respetados en los diferentes ámbitos educativos, y prevé la adopción de medidas de concienciación y prevención de la violencia por razón de orientación sexual.

Por último, la Ley Orgánica 8/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia (LOMPSIA), introduce novedades importantes en referencia al interés superior del niño e incorpora los criterios de la Observación general núm. 14, que desarrolla de forma más precisa el derecho a ser escuchado e introduce criterios para el ingreso en centros de los niños y adolescentes con problemas de conducta.

Déficits y retos pendientes

A pesar de estos avances relacionados con la legislación y la planificación de políticas de infancia, aún falta un verdadero impulso de las políticas transversales que garanticen los derechos, las oportunidades y las responsabilidades de la infancia desde todos los ámbitos, con la implicación de todas las administraciones. Aún hay administraciones y áreas departamentales sectoriales (enseñanza, salud, etc.) que no han asumido un papel lo suficientemente activo en la defensa del niño como sujeto de derechos, defensa que debe ir más allá de garantizar la provisión del derecho para la cual son directamente competentes) y en el trabajo integrado entre las diferentes administraciones que debe posibilitarlo. En este sentido, el Pacto para la infancia, que establece como objetivo impulsar políticas integrales que tengan en cuenta la perspectiva de los niños y adolescentes y de priorizar políticas específicas dirigidas a este colectivo no ha sido desarrollado suficientemente.

Así mismo, manca un desarrollo en profundidad de la LDOIA, norma que contiene numerosas remisiones a un futuro desarrollo reglamentario, de las que básicamente se han

cumplido las que tienen un carácter de planificación y coordinación, así como dotarla de las inversiones necesarias para hacer efectivas sus previsiones.

Este desarrollo reglamentario debería concretar de manera más detallada los derechos que establece la Convención para todos los niños, así como específicamente la reglamentación de los procesos de intervención en diferentes ámbitos, con el desarrollo de las observaciones generales del Comité. En este sentido, aún existen carencias a la hora de fijar unos criterios mínimos de calidad y respecto de los derechos de los niños, de las familias y de los acogedores (por ejemplo, desarrollo de los principios generales o de los derechos a un nivel de vida adecuado o al ocio), así como la regulación de los diferentes recursos del sistema de protección, de sus características y condiciones de funcionamiento (por ejemplo, reglamentación de las condiciones de los niños tutelados residentes en centros). También se detectan déficits en la evaluación y el análisis del impacto en los derechos de los niños de las decisiones normativas y de las políticas públicas que les afectan.

Más allá de la regulación, es necesario mencionar los bajos niveles de gasto social en infancia existente en Cataluña, y cómo estos niveles de gasto condicionan el desarrollo de políticas para garantizar los derechos de los niños.

De hecho, Cataluña presenta niveles bajos de gasto en protección social, en la línea de países con regímenes de bienestar menos desarrollados: mientras el gasto en protección social sobre el PIB se sitúa en Cataluña en el 21,3% en el año 2014, este gasto en el conjunto de la Unión Europea es del 28,7% del PIB. Los bajos niveles de gasto social también se hacen presentes cuando se analiza el gasto social en infancia y familia. En Cataluña, los poderes públicos tan sólo destinan el 0,8% del PIB a políticas de protección social dirigidas a infancia y familia, según datos de 2014, gasto notablemente inferior al del conjunto de la Unión Europea, que es del 2,4%.

Desde una perspectiva evolutiva, cabe destacar que, tras años de incremento del gasto público en políticas familiares en términos absolutos (en millones de euros o en euros por capita) y también relativos (en porcentaje del PIB o del gasto en protección social), en el año 2010 se inicia una tendencia de decremento de los niveles de inversión en este ámbito que se ha mantenido hasta el año 2014: los últimos datos disponibles manifiestan que en el año 2014 las administraciones públicas en su conjunto invirtieron entre un 23,1% menos recursos en políticas de atención a la familia de lo que se hacía en el año 2009 (ver la tabla 1). Este decremento de recursos ha coincidido en el tiempo con un incremento de la vulnerabilidad social de muchos niños y sus familias por efecto de la crisis económica.

Tabla 1. Evolución del gasto en protección social sobre el PIB por tipo en Cataluña, España y UE-28 (2003-2014)

Protección social	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-28	-	-	-	-	-	25.9	28.7	28.6	28.3	28.7	28.9	28.7
España	19.8	19.9	20.1	20	20.3	21.4	24.4	24.6	25.3	25.5	25.8	25.4
Cataluña	16.9	17.4	17.5	17.3	17.5	17.1	22.1	21.1	21.1	21.2	21.2	21.3
Niños y familia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-28	-	-	-	-	-	2.1	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.4
España	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3	1.5	1.5	1.4	1.3	1.4	1.3
Cataluña	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	1.1	1.1	0.9	0.9	0.9	0.8
Familia/Hijos (en M €)	1,140.4	1,224.0	1,377.6	1,520.6	1,775.5	2,100.7	2,172	2,168.6	1,885.7	1,704.8	1,729.5	1,670.1
Familia/Hijos (en % sobre total)	4.5	4.38	4.55	4.66	5.09	5.41	5.02	4.98	4.01	4.01	4.09	3.94
Familia/Hijos (en € per capita)	174	182	201	217	245	285	292	290	251	227	232	226

Fuente: Idescat y Eurostat.

Nota: Ruptura de serie año 2010

Por último, en cuanto a la garantía de una acción educativa que potencie y difunda los derechos de los niños, falta desarrollar con más intensidad actuaciones específicas en el ámbito educativo, con la incorporación de contenidos en los currículums y en los materiales escolares, así como en la formación del profesorado, entre otros.

Recomendaciones

- Desplegar la LDOIA, especialmente en cuanto a la reglamentación detallada de los derechos de los niños en el sistema de protección (que también incluya a los niños en situación de acogimiento familiar).
- Elaborar un mapa de recursos y servicios para prevenir las situaciones de riesgo social y la desprotección de los niños y adolescentes.
- Aumentar la inversión en políticas dirigidas a la infancia y realizar una evaluación de impacto de todas las medidas normativas y políticas públicas que afectan a los niños y adolescentes.
- Promover la implicación de todas las administraciones en la promoción del cumplimiento de la CDI, así como la transversalidad a la hora de formular e implementar políticas de infancia y garantizar estos derechos.
- Dar carácter legislativo a la Comisión de Infancia del Parlamento de Cataluña para que pueda velar por el desarrollo de la LDOIA y, a su vez, garantizar que la perspectiva de la infancia y el interés superior del niño estén presentes en toda la actividad legislativa.
- Elaborar un informe sobre el grado de cumplimiento de la CDI, así como una evaluación periódica de las decisiones normativas y las políticas públicas.
- Incorporar en la formación de profesorado y en los currículums escolares el conocimiento de la CDI.

3. PRINCIPIOS GENERALES

3.1. LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO Y A MANIFESTAR SU OPINIÓN EN TODOS LOS ASUNTOS QUE LE AFECTEN

Avances

La LDOIA, aprobada en el año 2010, reconoce el derecho del niño a ser escuchado de acuerdo con sus capacidades evolutivas y con las competencias alcanzadas, y en todo caso a partir de los doce años, y el Código Civil de Cataluña, también aprobado en el año 2010 a través de la Ley 25/2010, de 29 de julio, relativo a la persona y la familia, establece que “el menor de edad, de acuerdo con su edad y capacidad natural y, en todo caso, si ha cumplido doce años, tiene derecho a ser informado y escuchado antes de que se tome una decisión que afecte directamente a su esfera personal o patrimonial”.

La Ley Orgánica 8/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia (LOMPSIA), desarrolla de forma más precisa y garantista el derecho a ser oído y escuchado, y establece que la información que se les ofrezca debe hacerse en lenguaje comprensible y en formatos accesibles y adaptados.

La Carta de los derechos y los deberes de los niños, niñas y adolescentes que viven en centros (2010) recopila, entre otros, el derecho de los niños y adolescentes a quejarse y a presentar reclamaciones, sugerencias y peticiones, y los mecanismos para hacerlo.

En el año 2016 se ha anunciado el refuerzo del teléfono Infancia Responde 116111, que presta atención telefónica gratuita y permanente para la prevención y la detección de los maltratos de niños y adolescentes, y también ofrece un espacio de escucha en situaciones familiares complejas y facilita información a los profesionales.

Déficits y retos pendientes

Sin embargo, son varios los ámbitos en que se observan problemas en el cumplimiento y el pleno respeto del derecho de todos los niños y

adolescentes a ser escuchados en los asuntos que les afectan en las esferas de su vida cotidiana, tanto en relación al conocimiento por niños y adolescentes de este derecho como su ejercicio y garantía efectiva. En definitiva, si bien formalmente (a pesar de que con insuficiencias) las normas reconocen la obligación de escuchar al niño, en general, los servicios que atienden a los niños no han interiorizado el cambio de paradigma que implica la CDI.

En el ámbito escolar, las insuficiencias se producen por la falta de escucha en decisiones que afectan a los niños de forma especialmente intensa, como son las relativas al derecho a ser escolarizados de forma inclusiva o en casos de conflictos escolares entre iguales o entre profesores y alumnos o cuando se les impone una sanción, pero también en su escucha y opinión en referencia a la programación de actividades de ocio y actividades formativas.

También se detectan déficits de la escucha del niño en procedimientos judiciales relacionados con conflictos familiares, sobre todo en el caso de separaciones y divorcios conflictivos, déficits que afectan al derecho a ser escuchado en un entorno amigable y adecuado para los niños (child-friendly).

La escucha del niño incluye el reconocimiento y el respeto de formas no verbales de comunicación que, en el caso de situaciones de maltrato, pueden ser expresiones de malestar o de sufrimiento emocional, incluidos signos físicos o psíquicos que puedan presentar. La falta de escucha efectiva de los niños ha impedido en algunos casos detectar situaciones de maltrato y abuso sexual o negligencias graves en referencia a recién nacidos que con una escucha activa se habrían podido prevenir.

En cuanto a los niños que residen en entornos alternativos al ámbito familiar, a pesar de los avances señalados, no están plenamente garantizados los mecanismos para que puedan expresar su opinión y que ésta sea tenida en cuenta. Así, cuando se adoptan medidas de protección no siempre queda plenamente garantizado que el niño conozca suficientemente su alcance, ni que se le escuche ni se tenga en cuenta su opinión, y las actuaciones de supervisión o inspección de los centros no siempre incluyen la escucha de los niños y adolescentes residentes. Tampoco está garantizado el conocimiento, el acceso y las

condiciones de privacidad adecuadas a un procedimiento de comunicación y queja ante la entidad tutelar, el ombudsman y la Fiscalía.

Recomendaciones

- Facilitar información a los niños y adolescentes respecto del derecho a ser escuchados para que lo puedan ejercer y se garantice su escucha efectiva en todas las decisiones que les afecten.
- Promover la formación de todos los profesionales en relación al derecho de niños y adolescentes a ser escuchados y la forma de hacerlo efectivo de forma adecuada (salud, escuela, ocio, sistema de protección a la infancia, policía, etc.).
- Establecer procedimientos de queja seguros y confidenciales en todos los recursos alternativos a la familia que atiendan a niños e incorporar la escucha directa de los niños en todas las supervisiones e inspecciones de servicios y establecimientos que atienden a niños y adolescentes.

3.2. EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE GARANTIZAR QUE SU ACTUACIÓN RESPETA EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

Avances

La LDOIA, aprobada en el año 2010, establece el interés superior del niño como principio inspirador de las actuaciones públicas y privadas. También establece que las normas y políticas públicas deben ser evaluadas desde la perspectiva del niño y adolescente y deben contar con su participación.

A nivel estatal, la LOMPSIA, aprobada en el año 2015, supone un adelanto en el reconocimiento de este principio al incorporar los criterios de la Observación general 14 y al dar al concepto el contenido triple que ha remarcado el Comité, como derecho, como principio general y como norma de procedimiento.

Déficits y retos pendientes

Este reconocimiento legal del interés superior del niño no siempre se aplica a la práctica en

las actuaciones de las administraciones públicas, especialmente en el caso de los niños que no viven con sus padres y que están bajo la tutela de la Administración, de los niños migrantes y de los que están en situación de vulnerabilidad económica y social.

En el sistema de protección, por ejemplo, las carencias estructurales existentes, fundamentalmente provocadas por la insuficiencia de recursos (falta de plazas suficientes en centros de educación intensiva o terapéuticos, falta de familias acogedoras, centros excesivamente grandes, etc.), provocan que, en algunos casos, los criterios organizativos o de recursos disponibles pasen por delante de las necesidades del niño tutelado, que la medida de protección aplicada no siempre sea la idónea, y que los niños estén a la espera para acceder al recurso más adecuado a sus necesidades. Estas carencias impiden que los niños y adolescentes en el sistema protector sean acogidos en un entorno familiar, en beneficio de su desarrollo afectivo y social, de forma que se eviten estancias en centros innecesariamente prolongadas (especialmente en edades muy cortas) que conllevan maltrato institucional y pérdida de oportunidades de integración familiar.

Otras carencias en la aplicación del principio son condicionar las oportunidades sociales y educativas de los niños a los comportamientos de los progenitores en algunos supuestos, a través del ordenamiento o la práctica administrativa. Son ejemplos de estas situaciones la imposibilidad de las familias deudoras de tasas, multas o impuestos municipales de acceder a ayudas o bonificaciones para servicios educativos o de ocio para sus hijos (guarderías municipales, centros de recreo, etc.) o, directamente, de hacer uso de estos servicios; la pérdida de apoyos de los servicios sociales en el caso de determinadas familias (y, por tanto, también de los niños implicados) por el incumplimiento por parte de los progenitores del plan de trabajo pactado; la penalización, por parte de docentes y directivos de las escuelas, de los alumnos con progenitores que no han pagado las cuotas de material escolar en el seguimiento de determinadas actividades escolares ordinarias (realización y entrega de trabajos de clase, entrega de certificados de notas, etc.); etc. Estas actuaciones priman el cumplimiento de la norma por parte de los progenitores por encima del interés superior del niño (en

ocasiones, a pesar de que este incumplimiento pueda estar provocado por determinadas situaciones de desventaja social).

Por último, es especialmente relevante que en los procedimientos para asignar recursos o servicios no garantizados de forma universal y que pretenden garantizar las condiciones materiales de vida tengan en cuenta el interés superior del niño, entre otros, porque estas condiciones materiales de vida determinan sus oportunidades de desarrollo y las garantías de acceso a otros derechos. Si bien se han producido avances, como son la especificación de la condición de niño a la hora de determinar una situación de emergencia social en referencia a las políticas sociales de vivienda, aún existen déficits. Por ejemplo, las normas que regulan las listas de espera y los plazos en salud, tanto para las pruebas diagnósticas como para las intervenciones quirúrgicas, no incorporan la condición de niño como criterio de prioridad.

Recomendaciones

- Incorporar en todas las normas y actuaciones de forma efectiva la obligación de respetar y aplicar el derecho del niño a que se tenga en cuenta su interés primordial.
- No condicionar el acceso de los niños a ayudas económicas o a servicios al cumplimiento por parte de sus progenitores de determinadas obligaciones (tributarias, etc.) o de compromisos adquiridos ni prever medidas para impedir que ningún niño socialmente desfavorecido quede fuera de este acceso por este incumplimiento.

3.3. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

Avances

La LDOIA incorpora el principio de no discriminación, previsto en la CDI, así como el deber de los poderes públicos de garantizar este principio y de identificar de una forma activa a los niños o los adolescentes que, individualmente o en grupo, requieren la adopción de medidas protectoras especiales para reducir o eliminar factores de discriminación.

Se han producido avances, por ejemplo, en el campo de la lucha contra la discriminación por razón de orientación sexual, identidad de género o expresión de género, tantos de los niños y adolescentes como de la población en conjunto, a través de la Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de LGTBI, de 2014. En el ámbito educativo y del ocio, por ejemplo, se regula la necesaria formación y sensibilización de los profesionales para hacer frente a este tipo de discriminación, así como la necesidad de tener en cuenta la diversidad afectiva y sexual en los contenidos de los materiales y actividades escolares y de ocio, así como medidas de prevención y actuación contra el acoso de que puedan ser objeto las personas LGTBI en el medio escolar.

Déficits y retos pendientes

A pesar de la mayor sensibilidad social en relación a la aplicación del principio de no discriminación, los niños socialmente más vulnerables aún sufren los efectos de determinadas prácticas administrativas que tienen un carácter claramente discriminatorio.

Uno de los colectivos más afectados es el de los niños de origen inmigrado, especialmente cuando las administraciones establecen criterios de prioridad a los servicios que les penalizan directamente o indirecta por el hecho de ser recién llegados. Algunos ejemplos que lo ilustran pueden ser el criterio de prioridad en la admisión de alumnado en los centros escolares para alumnos que hayan tenido familiares escolarizados en el mismo centro para el que se presenta la solicitud, que deja fuera de esta prioridad al alumnado con progenitores sin antecedentes escolares en Cataluña, o también la incorporación de un requisito de años de empadronamiento en el municipio en el acceso a convocatorias municipales de becas o en el acceso a determinado servicio públicos (jardín de infancia, etc.) o prestaciones sociales (viviendas de emergencia social, etc.).

Los niños en situación de pobreza o con rentas bajas también son víctimas de prácticas discriminatorias cuando se ven privados del acceso a determinado servicio educativos o de ocio, como son guarderías,

centros de recreo infantiles, etc., debido al coste que deben sufragar para acceder y al hecho de que no existen medidas de accesibilidad económica para impedir que la razón económica sea un factor de exclusión. La crisis económica provocó que muchos niños sufrieran este tipo de discriminación, pero también que numerosos servicios implementaran sistemas de ayudas, bonificación o tarificación social.

Por último, los niños con discapacidad también son un colectivo especialmente afectado por estas prácticas, no sólo porque los servicios no siempre están adaptados a sus necesidades y disponen de una dotación de recursos humanos suficientes y con la formación adecuada, sino también porque bien a menudo sus familias deben sufragar los costes de provisión de estos profesionales de apoyo. En el entorno escolar, por ejemplo, esta situación se produce en el acceso al servicio de comedor escolar, cuando las familias de alumnos con discapacidad deben sufragar un coste más elevado que sus compañeros de clase para poder cubrir

el gasto del personal de apoyo (cuando los gastos del personal de apoyo deberían ser gastos generales de funcionamiento del servicio y, por tanto, imputados al conjunto de los usuarios del servicio).

Recomendaciones

- Eliminar los criterios de prioridad con carácter discriminatorio en el acceso al sistema educativo o a las becas.
- Desplegar medidas de accesibilidad económica a los servicios dirigidos a la infancia que requieren copago por parte de las familias.
- Incorporar medidas de discriminación positiva hacia los niños socialmente menos favorecidos, con una atención especial a los niños de origen inmigrado, a los niños en situación de pobreza y a los niños con discapacidad, en el acceso a los servicios que proveen oportunidades (educación, ocio, etc.) y donde éstos están infrarepresentados.

4. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

4.1. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS NIÑOS

Avances

La LDOIA establece “el deber de los poderes públicos de promover el derecho de los niños y los adolescentes de participar plenamente en los núcleos de convivencia más inmediatos y en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno y de ofrecer las oportunidades necesarias para que puedan incorporarse progresivamente a la ciudadanía activa, de acuerdo con su grado de desarrollo personal”. Con este objetivo, crea las figuras del Consejo Nacional y de los consejos territoriales de participación de niños y adolescentes. Son órganos colegiados de carácter consultivo y de participación, conformados por niños y adolescentes de cada territorio de influencia, con el objetivo de vehicular su participación en los asuntos públicos y en la definición de las políticas públicas que les afectan (Decreto 200/2013, de 23 de julio, de los consejos de participación territorial y nacional de los niños y los adolescentes de Cataluña). Los consejos territoriales deben ser creados por los entes locales y constituyen la base del funcionamiento del Consejo Nacional, en el que están representados. El Consejo Nacional (CNIAC) empezó a funcionar el año 2014.

La creación del Consejo Nacional y de los consejos territoriales de participación local es un paso muy importante para tener en cuenta a los niños en la toma de decisiones en asuntos que les afectan y de ejercicio de una ciudadanía activa y para hacer visibles las problemáticas relativas a los niños y los adolescentes, y va en la línea de lo establecido en la Observación general núm. 12 del Comité, que remarca el deber de garantizar esta participación de los niños, entre otros, en la planificación y formulación de políticas en todos los niveles y ámbitos.

Por otra parte, la participación activa de los chicos y chicas en los centros de protección es uno de los ejes principales del Plan de atención integral a la infancia y la adolescencia 2014-2017.

Por último, la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), apuesta por la participación de los niños y adolescentes en la toma de decisiones en su entorno educativo mediante los consejos escolares.

Déficits y retos pendientes

A pesar de los avances, aún existen entes locales del territorio, que con una población muy importante, que no han constituido los consejos territoriales y que, por tanto, no están representados en el Consejo Nacional. Por otra parte, el modelo de funcionamiento de los diferentes consejos territoriales no es homogéneo, y en muchos casos no asumen realmente la función de órgano consultivo de participación con voz en el marco de los procesos de toma de decisiones y planeamiento de políticas públicas.

Es evidente que la creación del CNIAC y de los correspondientes consejos territoriales de ámbito local es un paso importante para hacer visibles las problemáticas relativas a los niños y adolescentes, y también para considerar los niños como miembros de pleno derecho de la sociedad. Sin embargo, aún hace falta que el CNIAC se consolide como verdadero instrumento de participación social de los niños en el diseño de las políticas públicas, como son las evaluaciones de impacto sobre los niños que debería realizar la Administración de la Generalitat en referencia a los proyectos de disposiciones reglamentarias y los anteproyectos de ley que les afecten, así como su participación en la toma de decisiones legislativa. Esta situación dista mucho de ser una realidad.

Igualmente, hay que trabajar para que la participación de los niños se produzca en todos los ámbitos de su vida (familia, escuela, actividades de ocio y extraescolares, barrios, pueblos, ciudades, medios de comunicación, etc.), dado que, de lo contrario, difícilmente se conseguirá una participación plena y efectiva. Es necesario que la participación forme parte de la cotidianidad de los niños.

A nivel sectorial, a pesar de la apuesta de la LEC por la participación de los niños y adolescentes en la toma de decisiones en su entorno educativo mediante los consejos escolares, este posible espacio de participación, ahí donde se haya ganado,

puede vaciarse de competencias decisorias debido a la regulación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que traslada la toma de decisiones a las direcciones del centro (en el caso de los centros públicos) y de las instituciones titulares (en el caso del centro privado). Los consejos escolares dejan de ser, pues, verdaderos órganos de gobierno del centro y se fortalecen las direcciones como fuente de decisiones.

Recomendaciones

- Garantizar que el CNIAC sea un verdadero instrumento de participación social de los niños en el diseño de las políticas públicas, como las evaluaciones de impacto sobre los niños que deberían hacerse en referencia a los proyectos de disposiciones reglamentarias y los anteproyectos de ley que les afecten, así como su participación en la toma de decisiones legislativa.
- Dar impulso a la constitución de los consejos territoriales de participación en los entes locales que aún no los han creado, y también evaluar y, en caso necesario, mejorar el funcionamiento de los ya existentes para garantizar que funcionen como verdaderos órganos consultivos en la toma de decisiones.
- Desarrollar programas para promover la participación de los niños en todos los ámbitos de su vida (escuela, ocio, medios de comunicación, etc.).

4.2.LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA INTIMIDAD Y AL HONOR DE LOS NIÑOS EN RELACIÓN A INFORMACIONES SOBRE SU VIDA PRIVADA Y AL USO DE SU IMAGEN

Avances

En cuanto al funcionamiento de las administraciones públicas de los últimos años, uno de los principales cambios tiene que ver con la mejora de los sistemas de gestión de la información a través de los medios tecnológicos y con el incremento de las exigencias de transparencia y de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En este contexto, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la

información pública y buen gobierno, aprobada en el año 2014, prevé “la posibilidad de que los ciudadanos puedan disponer de mecanismos de protección para la tutela de sus derechos e intereses” y protege específicamente la información referida a los niños o que puede tener efectos sobre sus derechos.

Previamente, en el año 2010, en Cataluña se aprobó la Ley 32/2010, de 1 de octubre, que constituyó la Autoridad Catalana de Protección de Datos, como herramienta para hacer prevalecer y vindicar estos derechos, y se ha realizado un trabajo en la protección de los niños y adolescentes desde este ámbito.

Paralelamente, el Consejo Audiovisual de Cataluña, por su lado, ha impulsado la elaboración de Manual de estilo para medios de comunicación sobre cómo informar de los maltratos infantiles, en el que se recuerdan las previsiones en materia de protección de niños y adolescentes de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. Se ha advertido que no puede difundirse ni el nombre, ni la imagen ni otros datos que permitan identificar a los menores en los casos en que, con o sin el consentimiento de sus padres o tutores, puedan quedar afectados su honor, intimidad o imagen y de una forma particular si aparecen o pueden aparecer como víctimas, testigos o inculpados en referencia a la comisión de acciones ilegales.

Déficits y retos pendientes

La Sociedad de la Información genera retos importantes en la salvaguardia de los derechos a la intimidad, el honor y la imagen de los niños y adolescentes más vulnerables, especialmente de aquellos que están más desprotegidos. Demasiado a menudo la Administración y los medios de comunicación no han sido capaces de preservar con suficiente cuidado estos derechos de niños víctimas de abusos, maltratos u otros hechos abusivos o delictivos, que reciben un tratamiento mediático y tienen una presencia en Internet que puede afectar a su recuperación física y psicológica. No se tiene suficientemente presente que la difusión de la identidad o de la imagen del niño no sólo lesiona sus derechos al honor, la intimidad

y la propia imagen, sino que, además, puede perturbar su correcto desarrollo físico, mental, moral y social.

Por otra parte, la protección a la intimidad de un niño o adolescente se restringe y se limita al conocimiento de su nombre y datos de carácter personal y no se toma en consideración que, en un determinado contexto, la difusión de determinados datos, no estrictamente de carácter personal, permite identificar al niño o adolescente concreto, lo que debe evitarse de acuerdo con su interés superior.

En cuanto a la correlación del derecho a la protección de la vida privada, intimidad y el honor de los niños, con el deber de reserva de los profesionales que intervienen en los casos que afectan a niños y adolescentes, éste debería ir más allá de la prohibición de difundir datos concretos de las personas afectadas, y debería extenderse a cualquier manifestación de carácter valorativo emitida sobre en base a la obtención de información derivada del ejercicio profesional que pueda vulnerar estos derechos. De hecho, el interés superior del niño o adolescente, en este sentido, también debería limitar, por ejemplo, el derecho a la creación literaria y el ejercicio periodístico (cuando pueden entrar en colisión con los derechos de privacidad de los niños).

Recomendaciones

■ Garantizar con rigor que el derecho a la información y la libertad de expresión no sobrepase los límites que impone el ordenamiento jurídico de preservar el derecho a la intimidad, a la protección del honor y a la dignidad de niños y adolescentes, especialmente si han sido víctimas de un delito o de maltrato, con la incidencia que esta vulneración supone en el desarrollo del niño y adolescente, y primando siempre el interés superior del niño.

■ Ampliar el deber de reserva y secreto profesional a todas las opiniones y valoraciones que los profesionales que intervienen en un caso pueden emitir en base de a información obtenida dentro del ejercicio de su profesión, especialmente si es en el ámbito de la protección de los niños o en ejercicio de la función policial.

4.3. DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

El uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se ha extendido para el conjunto de la población, y los niños y adolescentes no son una excepción. En el año 2016 un 98,7% de los niños de diez a quince años han hecho uso

Tabla 2. Evolución de indicadores sobre el desarrollo de la sociedad del conocimiento. UE-28, España y Cataluña, 2007-2016

Usuarios de ordenador en los últimos tres meses (población 10-15 años)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cataluña	94.6	96.5	96.7	96.7	96.3	98.1	96.6	95.0	94.6	98.7
España	92.7	94.1	94.5	94.6	95.6	96.1	95.2	93.8	95.1	94.9
Usuarios de Internet en los últimos tres meses (población 10-15 años)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cataluña	87.1	93.5	93.0	93.7	92.0	95.7	94.7	92.5	95.6	98.1
España	76.9	82.2	85.1	87.3	87.1	91.2	91.9	92.0	93.6	95.2
Usuarios de Internet en los últimos tres meses (población 16-74 años)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cataluña	56	64	66	72	72	75	75	80	83	...
España	51	56	59	64	67	70	72	76	79	81
EU-28	57	61	65	68	71	73	75	78	79	82

Fuente: Idescat e INE, a partir de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación a los hogares del INE.

del ordenador en los últimos tres meses, y el 98,1%, de Internet, cifras sensiblemente superiores a la media estatal y europea (ver la tabla 2). A pesar de que, al hablar de niños, a menudo se señalan los riesgos, las TIC pueden contribuir a garantizar y ejercer derechos y libertades como son el derecho a la información, a la educación en igualdad de oportunidades, a la participación, a la libertad de expresión y de pensamiento, y a la libertad de conciencia y religión, entre otros.

Avances

Desde la perspectiva de acceso a los derechos, es un avance que la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, incluya, como derecho de los niños y adolescentes, el derecho a la alfabetización digital y mediática de forma adaptada a cada etapa evolutiva. Este derecho exige que se permita a los menores actuar en línea con la seguridad y responsabilidad y, en particular, a identificar situaciones de riesgo derivado de la utilización de las nuevas tecnologías, así como las herramientas y estrategias para afrontar los riesgos y protegerse.

El Plan digital, aprobado por el Gobierno de la Generalitat en el año 2012 como estrategia en materia de Sociedad de la Información, y que incorpora los objetivos de la Agenda digital para Europa y de la Estrategia Europa 2020, plantea retos en cuanto a los contenidos y protección de los niños.

Desde la perspectiva de prevenir los riesgos asociados al uso nocivo y también delictivo de la red, existen iniciativas que pretenden promover la responsabilidad de la Administración, las empresas y las familias a la hora de garantizar que el uso de Internet y las nuevas tecnologías incremente el bienestar de las personas y especialmente de los niños, fomentándolo y garantizándolo, pero también regulando y poniendo las medidas necesarias para supervisar y fiscalizar los usos que pueden suponer una vulneración de derechos. Es el caso, por ejemplo, de la iniciativa propuesta desde hace tres años por la Autoridad Catalana de Protección de Datos de invitar a niños y adolescentes, a centros educativos y a familias a reflexionar en torno al uso responsable de las nuevas tecnologías a

través del proyecto “Menor, Internet y Tecnologías”, o también de las numerosas actividades de formación y prevención (además de la investigación de los delitos) llevadas a cabo por la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra para promover la seguridad en el uso de Internet.

El Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) ha intervenido para establecer medidas de protección de los menores y de otros colectivos vulnerables en el marco de la televisión conectada y la regulación de los nuevos servicios audiovisuales y en las nuevas plataformas, especialmente a Internet, con la realización de una monitorización de páginas web, perfiles de redes sociales, etc.

El Departamento de Enseñanza también ha realizado actuaciones para trabajar el uso seguro y responsable de Internet, aplicaciones, ordenadores y dispositivos en el entorno digital a través del portal edu365, en coordinación con el Centro de Seguridad de la Información de Cataluña, y se ha promovido el uso en el entorno educativo.

Déficits y retos pendientes

Si bien el acceso de los niños a las TIC es prácticamente universal, gracias especialmente a la labor de los centros escolares, el tipo de uso (frecuencia, motivación, contenidos, etc.) aún varía en función del origen social y del capital cultural y económico de los progenitores.

De hecho, la presencia más o menos intensa de tecnología en la actividad escolar depende, en parte, de la composición social de los centros escolares, especialmente porque parte de este gasto depende de la inversión privada que realizan las familias. La implantación de proyectos novedosos en las aulas que requieren inversión en tecnología sin las ayudas económicas correspondientes generan iniquidad y segregación escolar.

Las dificultades técnicas que plantea el uso de las herramientas digitales y la falta de formación del profesorado para resolverlas también supone un impedimento para el buen uso de las TIC en las aulas.

Por otra parte, se ha detectado que se producen ciertas irregularidades en el uso de las imágenes y datos de los alumnos en el entorno digital volcado por parte de los centros educativos y entidades de ocio, en el que hay niños y adolescentes, y se contravienen indicaciones de seguridad facilitadas por el Departamento de Interior, por falta de conocimiento o de cuidado en el tratamiento de datos.

Por último, las nuevas tecnologías plantean nuevos retos en cuanto al incumplimiento de normas de convivencia, a través del uso indebido de las redes sociales y el ciberacoso, que se magnifican cuando se hacen presentes en la red y se multiplica su alcance, así como en cuanto a la manifestación de otros problemas de adicciones o de salud mental.

Más allá de la regulación del sector para controlar o limitar los riesgos asociados a Internet y las TIC, el factor primordial para garantizar su uso adecuado es la educación, también en el uso de las nuevas tecnologías, así como la prevención de problemas que aparecen en línea pero que a menudo ya existen fuera del entorno virtual. Se pone el acento en las TIC como problema, cuando estos riesgos están a menudo asociados a carencias formativas, de salud mental infantojuvenil, de habilidades sociales, de convivencia y trabajo cooperativo, etc. Existen carencias de las administraciones públicas a la hora de promover

proactivamente actuaciones sobre las competencias digitales de los niños y adolescentes que vayan más allá de las habilidades técnicas.

También existen carencias en las actuaciones de formación, orientación y sensibilización dirigidas a los progenitores para que puedan desarrollar un papel parental positivo en relación al uso de las TIC de sus hijos.

Recomendaciones

- Garantizar la alfabetización digital y mediática en condiciones de igualdad a todos los niños y adolescentes y promover la accesibilidad de todos los alumnos de los centros educativos a las TIC.
- Regular el acceso a Internet y el uso de las TIC entre los niños y los jóvenes y control de la seguridad a la red, apelando a la responsabilidad social corporativa de las empresas que intervienen, con el establecimiento de protocolos y recomendaciones en materia de infancia y adolescencia y los mecanismos de supervisión correspondientes.
- Desarrollar estrategias para prevenir adicciones, nuevas formas de acoso y delincuencia a la red u otros usos inadecuados de las TIC entre los niños y adolescentes.

5. VIOLENCIA CONTRA EL NIÑO

5.1. LA PREVENCIÓN DEL CASTIGO CORPORAL

Cataluña tiene atribuida la competencia para conservar, modificar y desarrollar su derecho civil. En ejercicio de esta competencia, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia. Dentro de esta ley se regula el contenido de la potestad parental y se establece que: “Los progenitores pueden corregir a sus hijos en potestad de una forma proporcionada, razonable y moderada, con pleno respecto a su dignidad”.

En este sentido, el Comité, en la Observación general núm. 8, relativa al derecho del niño a la protección contra los castigos corporales o degradantes, ha expresado que es necesario evitar cualquier tipo de ambigüedad en esta cuestión, de forma que no se deje espacio para ningún tipo de forma de violencia “legalizada” en cualquiera de los entornos de vida de los niños, en este caso el familiar.

Déficits y retos pendientes

Dado que la CDI establece que los estados tienen la obligación de proteger a los niños contra toda forma de violencia física o mental, y les atribuye el deber de velar porque ningún niño no sea sometido a ningún trato o castigo cruel, inhumano o degradante, es necesario promover la modificación de la regulación de las relaciones entre padres e hijos que contiene la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (artículo 236-17), y se suprima la referencia a la “facultad de corrección” de los progenitores, de acuerdo con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, con el objetivo de evitar cualquier justificación de la violencia y garantizar la prohibición efectiva del castigo corporal a los niños.

Tal y como señala el Comité, regulaciones con un contenido similar, con un carácter ambiguo que puede dar pie a considerar determinadas prácticas como permitidas o justificadas desde un punto de vista legal, son contrarias a la CDI porque atentan contra la dignidad e integridad de los niños y nunca serían aceptadas tratándose de personas adultas.

Recomendaciones

- Suprimir la referencia a la “facultad de corrección” de los progenitores en la regulación de las relaciones entre padres e hijos que contiene la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (artículo 236-17).

5.2. LA DETECCIÓN E INTERVENCIÓN FRENTE AL MALTRATO INFANTIL Y EL ABUSO SEXUAL

En Cataluña, no hay un conocimiento lo suficiente preciso sobre la prevalencia real del maltrato infantil porque la investigación en esta materia es escasa. En el caso del abuso sexual, algunos estudios publicados con determinados grupos poblacionales de niños o de jóvenes,¹ han situado la prevalencia del abuso sexual infantil en niveles similares a los resultados obtenidos por los estudios internacionales elaborados sobre esta materia en países con sistemas de bienestar desarrollados (en torno al 15% - 20%, con más prevalencia sobre las chicas que en los chicos. Esta prevalencia es superior en el caso de usuarios de determinados servicios, como, por ejemplo, el sistema de protección (entorno al 30%).

Estos datos, sin embargo, contrastan notablemente con los niveles detectados por los diferentes servicios implicados, lo que constata una infradetección del fenómeno y también un impacto reducido de los servicios que se ocupan de proteger y atender a los niños frente a este tipo de maltrato.

¹ PEREDA, N. Y HORNOS, M. (2007). “Prevalencia y características de lo abuso sexual infantil en estudiantes universitarios españoles”. *Child Abuse & Neglect* 31, pág. 417 – 426; PEREDA, N., ABAD, J. Y GUILERA, G. (2012). *Victimología del desarrollo. Incidencia y repercusiones de la victimización y la polivictimización en jóvenes catalanas*. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada; PEREDA, N., ABAD, J. Y GUILERA, G. (2014). *Victimización en jóvenes de protección a la infancia y la adolescencia y de justicia juvenil*. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada.

Las dificultades para la detección y la invisibilidad alcanzan también situaciones de maltrato psicológico y emocional que sufren los niños derivados de separaciones conflictivas de pareja. En algunos casos, a pesar de la judicialización de estas situaciones, el niño continúa instrumentalizado por sus padres, y es depositario de sufrimiento y de angustia debido a la conflictividad entre sus progenitores, lo que impide que reciba los elementos básicos para su bienestar y desarrollo integral.

La violencia machista tiene un impacto grave y profundo en los hijos que son testigos directos, porque presencian la violencia ejercida por su padre o la pareja de su madre contra ella, o son testigos indirectos porque ven o sienten la violencia contra la madre y los efectos que tiene sobre ella y se convierten en víctimas de un maltrato psicológico con consecuencias y efectos negativos en su salud y en su desarrollo integral, hecho que también afecta a sus futuras relaciones afectivas. Así mismo, los adolescentes y jóvenes son un colectivo especialmente vulnerable ante las situaciones de violencia machista.

En relación al número de niños y adolescentes que conviven en núcleos familiares con violencia machista, la invisibilidad del fenómeno persiste, puesto que aún existe la dificultad de cuantificar el número de niños y adolescentes que conviven en núcleos familiares con violencia machista, así como el número de niños y adolescentes que son expuestos a vivir situaciones abusivas o manipulativas hacia su madre, enmarcadas después de la separación de pareja de sus padres.

Avances

La LDOIA resulta un avance legislativo importante en la lucha contra el maltrato infantil porque, a parte de contener un catálogo de derechos de los niños en los diferentes ámbitos, dedica un título específico a la “protección pública relativa a los maltratos a niños y adolescentes”.

Dentro de este título se establecen varias medidas para proteger de forma efectiva a los niños de la violencia. Entre éstas destaca la obligación de establecer protocolos que aseguren una actuación integral de los diferentes servicios o administraciones

implicadas en la prevención y detección del maltrato; la dotación de recursos para evitar la victimización secundaria de los niños en el procedimiento penal; la obligación de las administraciones respectivas de promover la formación de los profesionales del ámbito policial, de salud y de educación para poder detectar el maltrato; el establecimiento de un servicio de atención inmediata mediante recursos telefónicos y telemáticos para responder a comunicaciones de posibles maltratos; la creación de un servicio de atención especializada a los niños y adolescentes víctimas de abuso sexual, y la creación de un centro de investigación sobre el maltrato infantil.

Algunas de estas medidas ya habían sido establecidas antes de la entrada en vigor de la LDOIA, y la importancia de su regulación deriva del hecho de que se haya reconocido la existencia en una norma con rango de ley. Es el caso del Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros maltratos graves a menores, de 2006, coordinado por el Síndic de Greuges y firmado por diferentes administraciones, la Fiscalía y el TSJC, el Protocolo de actuación clínicoasistencial de maltratos agudos en la infancia, de 2008, el Registro unificado de maltrato infantil (RUMI), creado en el año 2007, o la existencia de servicios de apoyo a los órganos judiciales para reducir el impacto de las exploraciones a los niños y adolescentes en el procedimiento penal.

En el año 2016, a raíz de las denuncias de abusos hechas públicas primero a alumnos en un centro educativo y después a adolescentes bajo la tutela de la Administración, el organismo competente en materia de infancia en Cataluña anunció varias medidas para dar un nuevo impulso a la protección de niños y adolescentes contra la violencia. Se han creado comisiones interdepartamentales para mejorar la coordinación y modificado los protocolos. También se ha anunciado la creación de la figura del referente en materia de victimización y abuso sexual en los centros del sistema de protección de la infancia y se han dotado de un incremento significativo de profesionales de los equipos de atención a la infancia y la adolescencia mediante el contrato programa que se firma con las administraciones locales.

Así mismo, para proteger a los niños en situaciones de sufrimiento psicológico y

emocional en situaciones altamente conflictivas de pareja, se ha incluido “el conflicto crónico y abierto entre los progenitores, separados o no, cuando anteponen sus necesidades a las del niño o adolescente” como una situación de riesgo social, y se ha creado, aunque de momento tan sólo en forma de plan piloto en algún partido judicial concreto, la figura del coordinador parental como figura auxiliar del juez para dar apoyo intensivo y realizar seguimiento familiar de las medidas judiciales en interés del niño.

Déficits y retos pendientes

Se constata que, una vez transcurridos más de seis años de la entrada en vigor de la LDOIA, muchas de las previsiones que contenía para combatir el maltrato infantil no se han implementado o no han sido lo suficientemente desarrolladas.

El Protocolo marco de actuación en casos de maltrato grave y abuso sexual y el protocolo firmado posteriormente de forma bilateral entre la administración competente en materia infancia y el Departamento de Enseñanza, de 2012, no fueron objeto de difusión por parte de la administración educativa que asumió este compromiso, y no se obligó a los centros educativos a su cumplimiento. Así mismo la administración competente en materia de infancia tampoco ha velado por el cumplimiento de estos protocolos en el ámbito educativo, a pesar del liderazgo expreso que la LDOIA le atribuye en esta materia.

También se observan graves déficits de formación en los profesionales del ámbito de educación en relación a los indicadores de maltrato, los protocolos de actuación y el deber de denuncia de los profesionales, a pesar de que éste es el espacio donde transcurre buena parte de la vida de niños y adolescentes.

Así mismo, se observa que, ante casos de abuso sexual denunciados y conocidos por los centros educativos, la Administración educativa no siempre ha mantenido un posicionamiento activo en defensa de los derechos de los niños y ha justificado la falta de actuación protectora hacia los alumnos del centro, sin sancionar o reprobar a la escuela por su actuación.

En el ámbito de salud, continúan existiendo carencias que afectan a la formación de los profesionales de los centros de atención primaria, que atienden a niños y adolescentes regularmente y pueden desarrollar una labor muy importante no sólo de prevención, sino también de detección del maltrato infantil.

En cuanto al diagnóstico del abuso sexual, en Cataluña tan sólo existen dos unidades multidisciplinarias especializadas a realizar diagnóstico de abuso sexual infantil. Estas dos unidades, a pesar de tener un prestigio reconocido, ser consideradas centros de referencia y estar ubicadas en centros hospitalarios que forman parte de la red de hospitales públicos, no reciben ningún tipo de financiación pública en uno de los casos y solamente parcial en el otro, de forma que funcionan con recursos privados.

En el ámbito de los servicios sociales, las dificultades observadas radican en la dotación del número de profesionales de los servicios sociales de atención primaria (a los que la LDOIA atribuye el primer nivel de intervención en casos de maltrato) y los servicios especializados. Las elevadas ratios de usuarios por profesional y la sobrecarga de trabajo pueden dificultar un seguimiento esmerado de los casos y la detección de las situaciones de maltrato.

Los ámbitos de la prevención del maltrato infantil y de la recuperación de los niños y adolescentes víctima son, sin embargo, los que presentan déficits más importantes, a pesar de las previsiones de la LDOIA. En cuanto al tratamiento y la recuperación de los niños y adolescentes víctima de maltrato y abuso sexual, no se ha creado el centro de atención especializado contenido en esta norma. Hasta el año 2016 la Administración de Cataluña tan sólo ha garantizado el tratamiento especializado a niños y adolescentes víctimas de abuso sexual bajo tutela de la entidad pública, a través de un convenio con una entidad privada, pero no al resto de población infantil y adolescente.

Este año 2016 el departamento competente en materia de infancia ha establecido convenios con entidades privadas de diferentes territorios para que niños víctima de abuso sexual no tutelados por la Administración puedan tener acceso a un tratamiento especializado, pero que pendiente crear el centro especializado

que prevé la LDOIA que desarrolle funciones no sólo del tratamiento, sino relacionadas con la prevención del abuso sexual, la detección, la formación de los profesionales y la integración de las intervenciones de los diferentes servicios para evitar la reiteración de exploraciones a los niños y niñas.

Tampoco se ha creado un centro de investigación sobre el maltrato infantil, también previsto por la LDOIA, y, en este sentido, se continúa constatando la dificultad para obtener datos en referencia a la incidencia y las características del fenómeno del maltrato infantil en Cataluña.

Por último, en cuanto a los mecanismos de detección y protección de los niños en situación de riesgo, también se han detectado carencias en el tratamiento específico de los recién nacidos, con garantías de un seguimiento y una atención más intensiva por parte de los servicios sociales y de los servicios de atención primaria, dada su enorme vulnerabilidad por razón de la edad, y dado que están en una etapa en la que no existen otros servicios que garanticen su seguimiento indirecto.

En referencia a los niños que sufren situaciones de violencia machista en el núcleo familiar, hay que poner de manifiesto la difusión aún insuficiente de los circuitos de actuación y conocimiento suficiente por parte de los profesionales de los diferentes ámbitos de los efectos de la violencia machista en la salud física y psíquica de los niños y adolescentes.

Igualmente, se detecta una falta de atención psicológica suficiente y poca intensidad en la atención ofrecida por los CSMIJ y CDIAP a los niños y adolescentes que sufren estas situaciones, así como una rotación de profesionales durante el tratamiento y la falta de especialización en las terapias que ayuden a los niños o adolescentes a no vivir de forma amenazadora la intervención y que favorezcan el cuestionamiento de sus modelos de relación.

En cuanto al establecimiento de régimen de visitas, falta sensibilización, pedagogía y conocimiento de los efectos de la violencia machista hacia los niños en espacios tan decisivos como, por ejemplo, el estamento judicial, en que la aplicación de la legislación deja en algunos casos al descubierto deficiencias en cuanto a la protección de los niños.

Recomendaciones

- Ofrecer formación específica a todos los niños para la prevención del abuso sexual y del trato inadecuado, con información asequible y adecuada a su edad, para que aprendan a reconocer determinadas acciones y a decir “no”.
- Impulsar la adopción de medidas de carácter transversal entre los diversos departamentos para garantizar el conocimiento y la aplicación de los protocolos de actuación en caso de maltrato y abuso sexual.
- Impartir formación sobre derechos de los niños e indicadores de maltrato y abuso a todos los profesionales que trabajan con niños (sistema educativo, sistema sanitario, servicios sociales, policía, ocio y otros, así como los que trabajan en el sector privado) y sobre el deber de denuncia.
- Desarrollar la creación de un servicio de atención especializada dirigido a niños y adolescentes víctimas de abuso sexual que vele por la prevención, la detección activa y el tratamiento de los abusos sexuales de los menores.
- Extender las medidas de mediación y establecer el coordinador parental y medidas de prevención y acompañamiento en supuestos de separación parental conflictiva.
- Impulsar y garantizar una respuesta reparadora a través de la atención psicológica y terapéutica a los niños y adolescentes víctimas de abuso sexual y maltrato y víctimas directas o indirectas de violencia machista.
- En referencia a los niños que sufren violencia machista en el núcleo familiar, extender modelos de intervención integral a través de una red de servicios de calidad en todos los ámbitos que sea capaz de dar respuestas adecuadas, ágiles, próximas y coordinadas a las necesidades y los procesos de las mujeres que sufren o han sufrido situaciones de violencia machista, así como a los niños cuando sean testigos y víctimas.
- En cuanto al procedimiento judicial, en todas las situaciones de abuso sexual y maltratos y de violencia machista cuando hay hijos, el Ministerio Fiscal debe jugar un papel clave a la hora de valorar la conveniencia de

establecer judicialmente las visitas y de realizar el seguimiento que proceda, de acuerdo con el interés superior de los niños inmersos en estas situaciones, y garantizar intervenciones sistémicas de exploración de todos los miembros familiares para valorar la situación familiar y para analizar si el establecimiento de las visitas responde al interés superior de los hijos.

5.3. LA LUCHA CONTRA EL ACOSO ESCOLAR

Una de las problemáticas que afectan a chicos y chicas en el entorno escolar y que les produce sufrimiento son las situaciones de acoso escolar entre iguales, así como las situaciones de discriminación y violencia que en ocasiones afectan a niños y adolescentes LGTBI. Una forma de acoso escolar que ha surgido con fuerza los últimos años es el ciberacoso, una forma de acoso escolar a través del uso de las redes sociales o las TIC.

Avances

El ordenamiento jurídico en materia de educación reconoce plenamente el derecho de los alumnos al respeto a su identidad, integridad física, intimidad y dignidad personal, así como el derecho a la protección contra toda agresión física, emocional o moral, y a un ambiente convivencial que fomente el respeto y la solidaridad entre los compañeros. Con este propósito, el Departamento de Enseñanza ha elaborado y actualizado en los últimos años el Protocolo de prevención, detección e intervención frente al acoso entre iguales para dotar a los centros educativos de una herramienta para prevenir, detectar e intervenir frente a estas situaciones.

Igualmente, cabe mencionar la Unidad de Apoyo a la Convivencia Escolar, creada con el objetivo de dar una atención directa a través de su teléfono y dirección electrónica a cualquier miembro de la comunidad educativa, en casos de conflicto particularmente complejos o que no pueden resolverse por los canales ordinarios.

En el año 2016 se ha reforzado un teléfono de atención gratuita durante 24 horas para garantizar un apoyo en la atención de las demandas relacionadas con el acoso en los centros educativos, el ciberacoso y otros

maltratos o abusos sexuales a niños y adolescentes, y se refuerza el circuito de atención, derivación e intervención para estos casos.

La LGTBI también supone un avance a la hora de prevenir y actuar ante situaciones de acoso escolar motivado por la orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género.

Déficits y retos pendientes

Las situaciones de acoso entre iguales en ocasiones son difíciles de detectar, y todavía más si a los profesionales de los centros de enseñanza les falta formación sobre este fenómeno y desconocen los criterios a seguir y los pasos a dar frente a una situación de acoso o discriminación. Esta falta de conocimiento de las herramientas de detección y abordaje conlleva que en muchas ocasiones los niños que son víctimas de estas situaciones no sean atendidos convenientemente por el centro y que la situación de vulneración de sus derechos se alargue en el tiempo.

Uno de los elementos que destacan en las situaciones de acoso es que no se da una escucha efectiva del niño que sufre acoso, ni de los presuntos acosadores y el grupo clase. También se producen situaciones en que la intervención se demora para minimizar el sufrimiento o atribuirlo a las relaciones normales entre iguales. Así mismo, la implicación e información a las familias no siempre son las más adecuadas.

Una vez se ha detectado la situación y se está interviniendo, se plantean situaciones de un cierto relajamiento de las actuaciones, y una falta de seguimiento continuado y de evaluación de la eficacia de las mismas. En esta línea, se ha detectado que, en algunos casos, cuando un niño o adolescente sufre acoso y este hecho se traslada al centro educativo hay una negación de los hechos por parte del centro que focaliza la situación a modificar la conducta de la víctima y no del supuesto agresor. También, en algunos casos, cuando las familias exponen que existe una situación de rechazo y menosprecio hacia un niño, la situación no es percibida de igual manera por el centro y, por tanto, no se traslada a la dirección ni a ningún servicio educativo la existencia de un conflicto.

Una de los problemas que plantea el acoso escolar y que dificulta la intervención es que tiene continuidad fuera del recinto escolar, especialmente el ciberacoso, lo que hace necesarias la intervención y la coordinación con otros servicios, que no siempre se producen de forma adecuada.

Recomanacions

■ Mejorar la información y la formación que tienen los centros sobre las directrices y los circuitos de coordinación y trabajo en red para el abordaje integral de las situaciones de acoso y promover el despliegue efectivo de planes de convivencia de centro.

■ Mejorar la participación y la escucha de los niños para crear un clima social que estimule la cooperación y el apoyo mutuo en el entorno escolar y fomentar medidas de mediación y asesoramiento entre iguales.

■ Garantizar la escucha efectiva del niño que sufre una agresión o acoso, darle apoyo inmediato y tomar decisiones dirigidas a asegurar su protección.

■ Garantizar una actuación conjunta con otros servicios servicios (sociales, policiales), puesto que en muchas ocasiones el acoso escolar también se produce fuera del recinto escolar, especialmente en caso de ciberacoso.

6. ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

6.1. LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS PARA LA CRIANZA, LA EDUCACIÓN Y LA ATENCIÓN SOCIAL DE LOS NIÑOS

Avances

La LDOIA parte de la base que la cobertura de las necesidades del niño o adolescente es responsabilidad de la familia, como primer agente socializador, y que la función de los poderes públicos, especialmente a través de los servicios sociales básicos, es dar apoyo a la

familia para que pueda desarrollar esta función social y asegurar la protección y el desarrollo de los niños. En relación a los servicios sociales básicos, y después de años de restricciones presupuestarias, cabe destacar en positivo el incremento a partir del año 2016 de la financiación de estos servicios y, consiguientemente, de la ratio de profesionales de los equipos básicos de atención social, que actúan como puerta de entrada en el sistema de servicios sociales, así como de la ratio de los equipos especializados de atención a la infancia y la adolescencia, a partir de la firma del nuevo Contrato programa 2016-2019 entre el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y diferentes entes locales y comarcas (ver la tabla 3).

Tabla 3. Evolución de datos sobre los servicios sociales de atención primaria (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Importe otorgado en concepto de profesionales de los equipos básicos de atención social (M€)	54.8	54.8	52.8	50.9	51	54.4	56	57.7	58.6	59.1
Número de usuarios	884,771	930,392	957,377	939,588	923,889	875,060 (p)	-	-	-	-
Número de profesionales	2,354.5	2,357.8	2,340.4	2,333.4	2,333.4	2,334.1	2,412.4	2,467.9	2,502.4	2,519.4
Ratio trabajador social	2.88	2.88	2.86	2.88	2.88	2.88	-	-	-	-
Ratio educador social	1.82	1.81	1.78	1.77	1.78	1.78	-	-	-	-

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

Específicamente sobre los programas de ayuda a la crianza positiva y de apoyo a las familias con dificultades en el ejercicio de las funciones parentales, con niños en situación de riesgo, también cabe destacar como avance el desarrollo y la progresiva implementación del modelo de servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes en situación de riesgo y sus familias. El modelo de centro abierto vigente hasta entonces, con importantes déficits de cobertura (con una provisión no lo suficientemente proporcionada a la demanda existente, con desigualdades territoriales de provisión y con una atención socioeducativa

que no cubría todo el ciclo vital, más allá de los 3-16 años), ha incorporado modificaciones organizativas y de modelo de intervención que le permiten más flexibilidad y capacidad de adaptación a las necesidades de cada territorio.

En positivo, también cabe destacar que en los últimos años la inversión en los centros abiertos se ha preservado de las restricciones presupuestarias, con un incremento sostenido en el tiempo de la subvención dirigida a estos servicios, así como del número de plazas y del número de centros en funcionamiento (ver la tabla 4).

Tabla 4. Centros abiertos en Cataluña (2005-2016)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Subvención dirigida a los centros abiertos del Departamento	3.2 M €	4.6 M €	5.8 M €	5.8 M €	5.8 M €	6.2 M €	6.5 M €	6.5 M €	6.5 M €	7.3 M €	8.0 M €	9.5 M €
Plazas de centros abiertos	5,392	5,438	5,714	6,236	6,301	6,698	7,591	7,533	7,876	8,562	8,979	9,301
Número de centros	-	-	-	-	-	196	199	219	221	238	243	264

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

Déficits y retos pendientes

Cataluña presenta importantes déficits de inversión en políticas de apoyo a la familia. Anteriormente ya se ha indicado que los poderes públicos destinan menos del 1% del PIB a políticas de protección social dirigidas a infancia y familia, según los últimos datos disponibles de 2014, gasto notablemente inferior al del conjunto de la Unión Europea, que es del 2%.

Estos bajos niveles de inversión provocan que las políticas de apoyo a la familia acostumbren a tener problemas relacionados con la cobertura, con déficits de universalidad y restricciones de los umbrales de elegibilidad establecidos en las prestaciones, y con listas de espera en cuanto a determinados programas y servicios. El despliegue de las políticas de apoyo a la familia a nivel local, además, se caracteriza por una elevada heterogeneidad, con desigualdades territoriales en función de la priorización política y de la situación presupuestaria de los diferentes ayuntamientos. En general, las políticas de apoyo a la familia están pocas diversificadas, y los territorios no siempre disponen de una dotación adecuada de recursos para la atención y prevención de determinadas problemáticas sociales. Los ayuntamientos reconocen que faltan recursos para intervenir de forma preventiva en las situaciones familiares con progenitores que tienen dificultades en el cuidado y la educación de los hijos, y que manifiestan o empiezan a manifestar una cierta vulnerabilidad social (programas de crianza positiva, programas de refuerzo escolar, etc.).

Esta poca diversificación también remite al hecho de que las políticas de apoyo a la familia no siempre se articulan de acuerdo con el ciclo vital del niño y su familia para garantizar el acompañamiento en las diferentes etapas o momentos de cambio en que pueden encontrarse (con diferentes problemáticas asociadas). Con carácter general, hay un esfuerzo de apoyo a la familia durante la primera infancia, pero se produce un descenso de servicios a partir de etapas más avanzadas o de otros momentos de cambio clave.

En relación a los adolescentes, las políticas de intervención socioeducativa se centran fundamentalmente en la provisión de centros de recreo de jóvenes, puntos de dinamización juvenil, programas comunitarios, como son el

de los educadores de calle u otros programas de prevención con adolescentes, que no son siempre adecuados para atender las necesidades de acompañamiento psicológico y socioeducativo de los adolescentes con conductas de alto riesgo y sus familias. Las dificultades de estos adolescentes para vincularse a servicios más normalizados obstaculizan y neutralizan la intervención que podría hacerse desde los recursos disponibles. Otros servicios normalizados, como los centros escolares o servicios de ocio, también presentan dificultades para gestionar las necesidades de adolescentes con conductas disruptivas y recurren a menudo a la sanción y a las expulsiones como principal recurso educativo. Los déficits de la red de salud mental infantil y juvenil, sobre todo debido a una elevada saturación, que provoca intervenciones poco intensivas y con déficits de cobertura para los casos menos graves, también suponen una dificultad. En los últimos años, estos déficits en la provisión de políticas de apoyo a la familia se han visto agravados por el incremento de las necesidades sociales de las familias, así como de la complejidad de la intervención, fundamentalmente por efecto de la crisis económica y el aumento de la vulnerabilidad social y por las restricciones presupuestarias aplicadas por los diferentes gobiernos centrales, autonómicos y locales. El sistema de bienestar no ha tenido capacidad para desarrollar recursos de atención psicológica suficientes para atender las situaciones aún no graves de estrés emocional de los niños que no pueden ser atendidas por los servicios de salud mental (CSMIJ), que ya están muy saturados y que actualmente se ocupan de atender los casos de patología más severa.

Muy a menudo, la reducción de recursos públicos disponibles ha trasladado la presión asistencial a los servicios sociales municipales, lo que ha provocado la alteración en numerosos municipios del modelo de intervención de los servicios sociales, desde un modelo de apoyo y acompañamiento a las familias para la mejora de las funciones parentales hacia un modelo más asistencialista que vela por cubrir las necesidades más básicas.

Recomendaciones

- Garantizar la cobertura de los ingresos mínimos de las familias, sin los cuales se hace muy difícil asumir plenamente las funciones

parentales, y promover las medidas de accesibilidad económica necesarias a los servicios de apoyo a la familia con (co) pago para evitar que ningún niño se vea privado por razones económicas (espacios familiares, guarderías, centros de recreo infantiles, etc.).

- Garantizar una dotación de recursos humanos y económicos a los servicios sociales suficientes para poder atender adecuadamente las necesidades existentes entre las familias en situación de vulnerabilidad social y para preservar la calidad de su intervención social.

- Aumentar la provisión y la dotación de prestaciones, programas y servicios terapéuticos orientados a garantizar el acompañamiento psicológico de los niños y las familias que, debido a la crisis o de otros factores, han visto deterioradas sus condiciones de vida, sus competencias personales y sus relaciones familiares y sociales, y que presentan carencias afectivas y de atención familiar.

- Garantizar la financiación y la provisión de servicios y programas preventivos de crianza positiva y de apoyo a las familias en las diferentes etapas y momentos claves del ciclo vital y en determinadas circunstancias específicas (conflictos familiares, etc.), especialmente cuando los progenitores pueden sufrir más dificultades en el ejercicio de sus funciones parentales.

6.2. RECURSOS ALTERNATIVOS A LA FAMILIA ASIGNADA A LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DESAMPARO

El derecho de los niños de los niños privados de su entorno familiar a obtener la protección del estado y, en su caso, un recurso alternativo a la familia es regulado actualmente en la LDOIA, que conllevó cambios significativos en la atribución de competencias a las diferentes administraciones en materia de protección a la infancia y el otorgamiento de un papel muy significativo a las administraciones locales –los servicios sociales de atención primaria– como responsables de la intervención en las situaciones de riesgo.

Sin embargo, el nuevo impulso que pretendía darse al sistema de protección quedó parcialmente desvirtuado, por un lado, por la falta de desarrollo reglamentario de esta norma

y, por otro lado, y sobre todo, por la reducción del gasto público que se produjo en el contexto de crisis económica, que frenó su desarrollo y limitó la financiación de los recursos.

Avances

La LDOIA conllevó algunos avances normativos importantes en la protección de los niños y adolescentes privados de su entorno familiar y, especialmente, en su configuración desde la perspectiva del derecho del niño a ser protegido por el estado y obtener, en su caso, un recurso alternativo a la familia. El establecimiento de la preferencia por el acogimiento familiar frente al acogimiento residencial, la inclusión de la medida del acogimiento permanente y del acogimiento profesional (UCAE), la regulación de los derechos de los niños en centros, de los centros de educación intensiva, así como de las medidas de contención, fueron objetivos positivos, si bien deberían haber sido regulados más ampliamente y a estas alturas aún están pendientes de despliegue reglamentario.

La LOMPSIA, de ámbito estatal, realiza una regulación detallada y garantista de los ingresos, las actuaciones y las intervenciones de los centros residenciales para adolescentes con problemas conductuales, como son los centros de educación intensiva y terapéutica, y establece, entre otros, la autorización judicial para ingresar, la regulación de las contenciones, los aislamientos, los registros, el suministro de medicamentos, entre otros.

La Ley 26/2015, de 10 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia (LMPSIA), también de ámbito estatal, especifica la prevalencia del acogimiento familiar sobre el acogimiento residencial para los niños menores de seis años y establece que no debe acordarse la medida de acogimiento residencial de niños menores de tres años, excepto supuestos de imposibilidad, que deben quedar acreditados. En todo caso, se prevé que el acogimiento residencial de estos niños no tenga una duración superior a tres meses.

Otras medidas positivas han sido la creación de algunos recursos residenciales de tamaño reducido con una voluntad de equilibrio territorial o la creación de recursos residenciales específicos (para chicos y chicas con trastornos de conducta). La creación de estos recursos ha ido acompañada de la aprobación, en el año 2017, de un nuevo programa marco de centros,

documento que debe devenir un modelo de referencia para garantizar la calidad de la intervención de este tipo de recurso.

Así mismo, se han creado nuevos servicios especializados para desempeñar funciones de estudio, de valoración y de seguimiento de los niños y adolescentes en situación de riesgo grave o declarados en desamparo (equipos de atención a la infancia y la adolescencia) y se ha incrementado la dotación de profesionales. Esta mejora debe facilitar una intervención más rápida de estos equipos, una mayor celeridad en la realización de los estudios y una mejora de la situación de los niños y adolescentes que viven en recursos alternativos a la familia.

Recientemente la Administración ha iniciado varias actuaciones para promover el acogimiento familiar, entre las que está hacer difusión entre la población para aumentar el número de familias acogedoras disponibles, que aún no ha tenido resultados objetivables.

Así mismo, cabe destacar la implantación desde 2012 del programa “Educar en responsabilidad”, que tiene el objetivo de intervenir y proporcionar una respuesta educativa a los adolescentes menores de catorce años que han cometido hechos penalmente relevantes de los que no resultan penalmente responsables por causa de la edad. La creación de este programa ha servido para dar respuesta al encargo establecido por la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que previó la derivación a la administración protectora de los adolescentes en conflicto con la ley de los menores que están por debajo de la edad mínima de responsabilidad penal.

Déficits y retos pendientes

El sistema de protección a la infancia, a pesar de los avances, aún presenta dificultades para asignar a los niños en situación de desamparo un recurso alternativo a la familia que priorice el entorno familiar y que se ajuste a sus necesidades. En este sentido, se observa que, en general, algunas de las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños que se aprobaron por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 18 de diciembre de 2009 aún no lo tienen lo suficientemente en cuenta o tienen muchas dificultades para aplicarse.

Estos déficits hacen referencia a la tipología de los recursos que se asignan a niños y adolescentes –en algunos casos no ajustados a las sus necesidades–, a las características de estos recursos y al seguimiento que realiza la administración protectora y, con carácter general, a las dificultades que aún existen para situar al niño en el centro del sistema de protección a la infancia y hacer prevalecer su interés y la respuesta a sus necesidades por encima de las necesidades organizativas del mismo sistema y la disponibilidad de los recursos humanos y materiales. Son los siguientes.

- **Falta de desarrollo reglamentario de las previsiones de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.** Falta una reglamentación que establezca cuáles son los derechos de los niños dentro del sistema de protección, los derechos de los niños que viven en centros y también de los que están acogidos en familia. También falta una regulación de los centros residenciales que establezca las condiciones materiales, de dotación de recursos personales, de perfiles profesionales y de estándares mínimos que garanticen la calidad y las condiciones necesarias para el desarrollo del niño o adolescente y su atención individualizada. Así mismo, falta una regulación detallada de la medida de acogimiento familiar que desarrolle el acogimiento profesional y que determine los derechos de los niños acogidos, la función de los acogedores, el apoyo que les debe facilitar la Administración y el seguimiento que debe realizarse de la medida.

- **Elevado peso del recurso residencial frente al acogimiento familiar.** A pesar del carácter preferente del acogimiento familiar, reconocido por la LDOIA, en Cataluña el acogimiento familiar se ha convertido en una medida casi subsidiaria respecto del acogimiento en centro. El acogimiento residencial continúa siendo la medida de protección más utilizada (ver la tabla 5). En septiembre de 2016, menos de la mitad de los niños tutelados (49,0%) están en acogimiento familiar y si se tienen en cuenta tan sólo los niños tutelados que no están en familia extensa y a quien la Administración ha proporcionado un recurso de protección, poco más de una quinta parte (21,8%) están en acogimiento familiar. Tan sólo uno de cada cinco niños tutelados que no están en familia extensa está acogido en familia ajena.

El desequilibrio existente entre el acogimiento residencial y en familia ajena se debe, en parte, a la falta de familias acogedoras ajenas. Así, si bien el conjunto de familias acogedoras se ha incrementado en la última década (de 272 familias acogedoras en el año 2000 a 591 en el año 2016), en los últimos cinco años esta evolución positiva se ha estancado (gráfico 1). Esta falta de familias acogedoras se constata por el hecho de que numerosos niños tutelados, en su mayoría ingresados en centros, están a la espera de asignación de familia. En septiembre de 2016, 523 niños tutelados estaban pendientes de una familia ajena. Debido a este hecho, hay niños que no pueden disponer del recurso más idóneo, de acuerdo con la propuesta formulada por los equipos especializados de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA), dado que la propia insuficiencia del recurso puede tener un efecto condicionante de la propuesta.

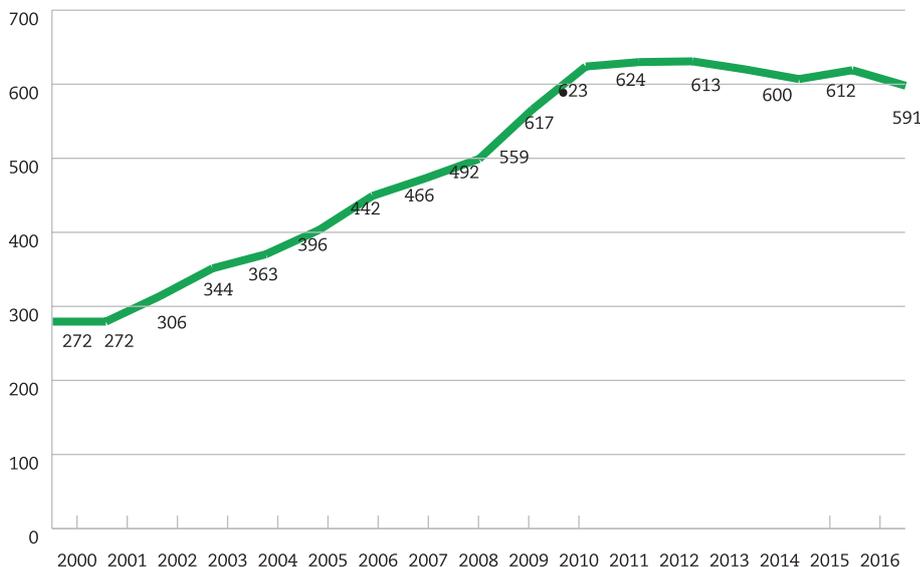
Esta falta de familias acogedoras está relacionada, también, con la falta de desarrollo de los acogimientos familiares profesionales. En Cataluña, el acogimiento voluntario, sin recibir una remuneración económica en concepto de la función desarrollada, sino tan sólo en concepto de manutención por niño acogido, y sin requerir una formación específica ni una dedicación exclusiva, es mayoritario. La modalidad existente de acogimiento familiar profesional, las UCAE, a pesar de que fueron incorporadas en la LDOIA, no han sido lo bastante desarrolladas: en octubre de 2016, en Cataluña tan sólo había 37 niños y adolescentes acogidos en UCAE en un total de 16 familias. Esta cifra, que se ha mantenido estable en los últimos años, representa el 0,5% del total de los niños tutelados (ver la tabla 5).

Tabla 5. Evolución del número de niños tutelados en acogimiento familiar (2012-2016)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Sept. 2016
Niños tutelados acogidos en familia ajena	467	514	538	589	635	669	704	801	885	924	958	966	969	1,004	994
Niños tutelados acogidos en familia extensa	2,264	2,392	2,322	2,307	2,355	2,482	2,477	2,627	2,773	2,944	2,464	2,467	2,415	2,446	2,428
Niños en acogimiento familiar (%)	46.4	47.5	46.7	44.6	42.6	43.1	42.7	43.7	45.8	53.6	48.6	48.5	48.4	49.6	49
Niños en acogimiento familiar (excluyendo niños en familia extensa) (%)	12.9	13.8	14.1	14.1	13.6	13.8	14.2	15.4	17.0	21.6	20.9	21	21.2	22.2	21.8
Niños tutelados por la DGAIA	5,881	6,119	6,128	6,498	7,018	7,313	7,450	7,845	7,985	7,217	7,040	7,076	6,985	6,962	6,988
Número de niños acogidos en UCAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	29	31	35	37

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Gráfico 1. Evolución del número de familias acogedoras (2000-2016)



Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

La falta de recurso de acogimiento familiar también afecta a los niños más pequeños y, en este sentido, preocupa especialmente la situación de los niños ingresados en centros menores de seis años y, sobre todo, menores de tres.

En septiembre de 2016, el número de niños menores de tres años ingresados en centro era de 76, y el número de niños menores de seis años, de 180. Esta cifra se mantiene aún muy alejada del objetivo de que no haya ningún bebé ni niño menor de seis años en centros (ver la tabla 6).

Tabla 6. Evolución del número de niños tutelados menores de seis años que están en acogimiento residencial (2013-2016)

	2013	2014	2015	Sept. 2016
Niños tutelados residentes en centro residencial	2,706	2,685	2,672	2,693
Niños tutelados menores de 6 años en centro residencial	286	262	195	180
Niños tutelados menores de 3 años en centro residencial	117	111	77	76

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

- **La saturación de determinados centros**, especialmente de acogimiento (los encargados de la primera acogida y diagnóstico de la situación de niños que no han tenido un seguimiento previo de ningún servicio especializado), conlleva que algunos estén por encima de su capacidad. Estas situaciones tienen clara incidencia en el derecho de los niños atendidos a recibir a una atención individualizada, a la vez que genera un enorme desgaste en los profesionales que trabajan en estos recursos y que atienden los niños día a día.

- **La falta de dotación de un margen de plazas de centros suficientes y lo suficientemente diversificada en cuanto a tipología e implantación territorial** para ejecutar en un tiempo razonable las propuestas de medida que elaboran los técnicos. Esta situación provoca que, a pesar de haber plazas vacantes en algunos recursos, otros están ocupados por encima su capacidad y determinados chicos y chicas deben esperar meses a que se ejecute la asignación del tipo de centro que los profesionales han considerado más adecuado a su interés. Se trata de niños ingresados en centros de acogida con propuesta de ingreso en centro residencial, y de niños en centros residenciales de acción educativa que tienen propuesta de ingreso en centro terapéutico o en centros para adolescentes con problemas conductuales, o chicos en este tipo de recurso que han completado un proceso educativo y están la espera de un recurso institucional normalizado. Esta situación vulnera su derecho a tener un recurso alternativo a la familia adecuado a sus necesidades.

- **El elevado número de plazas que aún presentan algunos centros.** La reducción del tamaño de los centros continúa pendiente de completarse. Así, si bien se han ido creando nuevos centros con un número de plazas reducidas, se mantienen abiertos algunos de grandes dimensiones provenientes de épocas anteriores a la reforma del sistema de protección que tuvieron lugar a principios de los años ochenta, y se han continuado creando centros de dimensiones excesivas que impiden reproducir al máximo posible el modelo de vida familiar. En este sentido, si bien se ha intentado organizarles internamiento en unidades más pequeñas, se continúan encontrando alejados del modelo de centro pequeño semejante a un entorno familiar.

- **Diferencias significativas entre los recursos residenciales, que van más allá de su tipología y que hacen patentes unas condiciones de vida de los niños y adolescentes muy diferenciadas en función del recurso que se les asigne.** Recientemente, la entidad competente en materia de protección de la infancia ha presentado un nuevo proyecto marco de centros que debe valorarse de forma positiva, pero que debe garantizarse que se cumpla. En este sentido, queda pendiente una actuación sistemática de la administración protectora para asegurar el cumplimiento de unos estándares de calidad de funcionamiento y una atención equiparable para todos los niños y adolescentes que tienen asignado un recurso alternativo a la familia. El programa mencionado establece directrices comunes para todos los centros residenciales. En este sentido, puede resultar un instrumento adecuado para resolver

esta situación, aunque sea parcialmente, dado que las diferencias a que se hace mención también afectan a otros recursos de tipo residencial como los centros de acogida o de educación intensiva, que también deberían asegurar unos estándares de calidad, con independencia de su encargo.

- **Falta de supervisión de los centros de carácter terapéutico autorizados por el Departamento de Salud** (socio-sanitarios) desde la perspectiva de los derechos de los niños. Estos centros no son objeto de ninguna supervisión periódica y no existe ninguna normativa que regule los derechos de los niños y adolescentes en estos centros, más allá de la que regula los derechos de las personas adultas como usuarias del sistema de salud. Algunos de estos recursos son asignados por la entidad competente en materia de protección de la infancia a los adolescentes con problemáticas relacionadas con el consumo de tóxicos o con enfermedad mental como recurso alternativo a la familia. Se ha constatado que en algunos de estos centros se incumplen normas básicas que son vigentes para los centros de protección, como el derecho a tener un tutor de referencia, derecho a tener un trato afectivo individualizado, derecho a tener relaciones con la familia o derecho a que las sanciones se apliquen con determinados límites y garantías.

- **Déficits en el seguimiento de los acogimientos en familia.** Además de la baja implantación de esta medida frente al acogimiento en instituciones a que ya se ha hecho referencia, se han observado carencias en el seguimiento de esta medida. Se constata la necesidad de que el seguimiento vaya más allá de la perspectiva global de la situación del conjunto de la familia y se centre la atención en el estado real del niño, su vivencia del acogimiento y el trato que recibe, con un estudio de su estado emocional y psicológico que vaya más allá de lo que se ve a simple vista. También existen carencias en el apoyo que se da a los acogedores, que en ocasiones no es suficiente.

- **La dependencia de dos administraciones diferenciadas en el seguimiento de los acogimientos (en familia extensa y ajena)** genera disfunciones y no se justifica desde la perspectiva del interés superior de los niños en situación de acogimiento. El hecho de que el seguimiento de los acogimientos en familia ajena esté atribuido a una administración diferente a aquella que ejerce las funciones

tutelares respecto a los niños genera dificultades para integrar la actuación de los diferentes profesionales que intervienen y para alcanzar una perspectiva que priorice, más allá del seguimiento de la situación de la familia acogedora y la familia de origen, el interés superior del niño.

- **Las visitas de los niños en situación de acogimiento con sus familias de origen,** sobre todo al inicio de la medida, no siempre se estudian caso por caso de forma individualizada y, por tanto, no siempre priorizan el interés superior del niño. En este sentido, se observa que como marco teórico general se parte de la necesidad de que los niños en situación de acogimiento familiar tengan establecido un régimen de visitas relativamente poco frecuente con su familia de origen. Los profesionales del sistema informan que a menudo la propuesta de que el niño sea acogido en familia ajena conlleva una reducción o espaciamiento casi automático de las visitas, a pesar de que el acogimiento tiene carácter temporal y en principio debe trabajarse para el retorno con la familia de origen.

- **El alargamiento en algunos casos de la medida de acogimiento de urgencia y diagnóstico (menores de tres años).** Este tipo de acogimiento se prevé como una medida transitoria para evitar el ingreso de los niños en centros mientras se lleva a cabo el estudio de la situación familiar y se elabora una propuesta de medida protectora. Esta medida, muy positiva en tanto que garantiza que el niño permanezca en un entorno familiar mientras se estudia su situación, se prevé con carácter general con una duración de seis meses. Sin embargo, se han observado casos de alargamiento de la duración de los estudios que han conllevado un alargamiento de esta medida mucho más allá de los seis meses.

- **La permanencia y la estabilidad como objetivo esencial en la dotación de recursos alternativos a la familia no ha sido alcanzada en buena medida.** y de la información recibida y las visitas a centros aún se observan trayectorias de adolescentes que han sido objeto de intervención del sistema de protección desde edades muy tempranas y que han vivido numerosos cambios de recurso.

- **El derecho a la educación de los niños en el sistema de protección aún mantiene dificultades para hacerse efectivo desde un**

punto de vista de equidad y de igualdad de oportunidades. Algunos estudios han puesto de manifiesto que, en general, los adolescentes tutelados obtienen peores resultados académicos que el resto de población no tutelada, especialmente en el caso de adolescentes en recursos institucionales, y han puesto de manifiesto la necesidad de que la administración protectora ponga el foco en este ámbito y adopte medidas para resolver la situación de desigualdad de oportunidades que representa. Elementos como son dotar de estabilidad el recurso de protección, permanecer en la misma escuela, dotar al niño de un adulto de referencia, asegurar que las visitas con la familia no se establece dentro del horario escolar y, en general, priorizar la educación desde los recursos han sido recomendaciones formuladas con este objetivo que no han sido asumidas de manera sistemática por la administración protectora.

El sistema educativo tampoco ha asumido un compromiso específico hacia niños y adolescentes bajo tutela de la Administración: la coordinación entre el sistema educativo y la administración protectora como entidad que ejerce la tutela de estos niños no ha sido asumida como una prioridad, y a estas alturas los recursos residenciales continúan exponiendo la preocupación por las reiteradas expulsiones de algunos adolescentes de los centros educativos y los retrasos en la asignación de plaza a los adolescentes que ingresan de nuevo en los centros.

- La protección efectiva de los adolescentes en situación de desamparo que presentan conductos de riesgo aún presenta carencias por falta de respuestas lo suficientemente diversificadas. Los adolescentes tienen una elevada presencia en el sistema protector en comparación con otras edades, en parte por déficits existentes en la provisión de políticas dirigidas a atender las necesidades y las complejidades propias de esta etapa, que conlleva que a menudo se encuentren en una situación muy deteriorada, pero también en gran parte por recursos insuficientes del sistema de protección.

El elevado número de ingresos en determinados centros por encima de su capacidad, a qué ya se ha hecho referencia, y también las situaciones de larga espera

del recurso propuesto por los técnicos, que a veces no se llega a hacer efectivo, afecta especialmente el colectivo de adolescentes. En este sentido, también se observa un elevado número de huídas de estos chicos y chicas de los recursos, que hacen que queden en situaciones de grave desprotección y ponen de manifiesto que el sistema tiene muchas dificultades para dar una respuesta adecuada a sus necesidades y protegerlos de forma efectiva. La creación de un nuevo programa de intervención desde el medio con estos adolescentes, recientemente anunciado por la administración protectora, puede devenir un instrumento útil para diversificar estas respuestas.

- La transición a la vida adulta de los niños y adolescentes al alcanzar la mayoría de edad no recibe un apoyo suficiente. MA pesar de que desde hace años hay un plan de apoyo específico que debe valorarse de forma positiva, los requisitos de acceso que tiene establecidos definen un perfil al que no se ajusta buena parte de los chicos y chicas que han sido atendidos por el sistema de protección, que quedan excluidos.

En el mismo sentido, desde el año 2006 se estableció una prestación económica para jóvenes extutelados, que debe valorarse positivamente, pero tan sólo tienen acceso los adolescentes y jóvenes que han sido tutelados tres o más años por la Administración. Sería necesario flexibilizar este requisito, dada la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos jóvenes, el alto riesgo de exclusión que presentan y los retrasos que a menudo se producen en el acceso de estos adolescentes a los recursos del sistema de protección.

La afectación de las prestaciones y pensiones de la Seguridad Social que devengan los niños y adolescentes tutelados al pago de los gastos derivados de su atención entra claramente en contradicción con el apoyo que la administración protectora debería dar a los jóvenes extutelados en el proceso de transición a la vida adulta. Sería necesario suprimir esta medida, establecida en el año 2010, con el objetivo de que estos chicos y chicas, al alcanzar la mayoría de edad o cuando dejen de estar tutelados, puedan percibir las pensiones o prestaciones que han devengado de la Seguridad Social.

Recomendaciones

■ Desarrollar reglamentariamente la Ley 14/2010, de forma que queden regulados tanto los derechos de los niños y adolescentes dentro del sistema como su funcionamiento y recursos.

■ Potenciar el acogimiento en familia para proveer de este recurso al niño cuando ésta sea la propuesta y suprimir el ingreso en centros de los niños más pequeños de seis años, y garantizar la profesionalización de la medida y que las familias acogedoras tengan el apoyo técnico y terapéutico necesario.

■ Diversificar y, si es necesario, ampliar la disponibilidad de recursos residenciales para que se ajusten a los perfiles de

necesidades de los niños y adolescentes atendidos por el sistema de protección a la infancia.

■ Garantizar el cumplimiento de unos estándares mínimos de calidad que aseguren la atención individualizada y el máximo desarrollo posible de niños y adolescentes en todos los recursos residenciales, facilitar apoyo a los recursos y supervisar el funcionamiento, incorporando también la escucha de los chicos y chicas.

■ Establecer la participación estable de los niños y adolescentes como colectivo dentro del sistema y promover la elaboración sistemática de estudios que evalúen el impacto de la intervención y la valoración de los niños, adolescentes y jóvenes que han sido atendidos.

7. DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

7.1. LA ATENCIÓN DE LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

El bienestar psico-social es fundamental para comprender las oportunidades de desarrollo de los niños. Los problemas de salud mental que pueden sufrir representan un obstáculo para este desarrollo, al mismo tiempo que la red de servicios especializados dirigidos a atender estos problemas de salud mental representa una garantía para el cumplimiento de los derechos de los niños.

En Cataluña, los servicios especializados están conformados fundamentalmente por los centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ), que atienden a niños y adolescentes con trastornos mentales más graves derivados por los centros de atención primaria y también por los servicios de hospitalización psiquiátrica para los casos que requieren una atención intensiva y continuada en régimen de internamiento total o parcial, como son los hospitales de día de salud mental infantil y juvenil (HDIJ), las unidades de crisis de adolescentes (UCA) y las unidades de referencia psiquiátrica infantil (URPI).

En cuanto a los CSMIJ, el número de pacientes atendidos en el año 2015 en Cataluña fue de 70.521, 50,7 niños por cada 1.000 (ver la tabla 7).

La provisión de la red pública debe garantizar la atención de los niños con problemas de salud mental en condiciones de equidad. Es necesario poner de manifiesto la existencia de fuertes desigualdades sociales en la prevalencia de este tipo de trastornos. Así, por ejemplo, la Encuesta de salud de Cataluña pone de manifiesto que, mientras un 5,4% de los niños de cuatro a catorce años en familias de clase social baja

tienen probabilidad de sufrir un trastorno mental, este porcentaje es tan sólo de un 2,5% en el caso de niños de clase social alta. A esta desigualdad, se añade la dificultad de acceder a recursos alternativos fuera de la red pública de cobertura de necesidades en materia de salud mental de la población menos favorecida económicamente. La crisis económica vivida en los últimos años, que ha derivado en un incremento de la presión y el estrés emocional de las familias socialmente más desfavorecidas, ha condicionado el bienestar psico-social de los niños y adolescentes de estas familias y la posible emergencia de trastornos de salud mental.

Avances

Desde hace algunos años los CSMIJ están experimentando un incremento del número de pacientes atendidos tanto en valores absolutos como relativos. Entre el año 2010 y 2015, el número de pacientes atendidos se ha incrementado un 29,2%, y la cobertura ha pasado de los 40,4 pacientes atendidos por cada 1.000 niños del año 2010 a los 50,7 del año 2015. Actualmente, por cada 1.000 niños se atienden a 10 niños más que hace cinco años, y por cada 100 pacientes, se atienden a 30 más (ver la tabla 7). Este incremento de la atención puede estar causado, en parte, por un incremento de la prevalencia de los problemas de salud mental, por efecto, entre otros, de la crisis económica, tal y como ya se ha señalado, pero también se debe a la consolidación y provisión de recursos y servicios. Con todo, este incremento del número de pacientes atendidos ha ido acompañado de un aumento del número de visitas, pero también de una reducción del número de visitas por paciente, que ha pasado de las 6,5 del año 2010 a las 5,9 del año 2015. En negativo, pues, cabe destacar que la intensidad del tratamiento se ha visto afectada negativamente por el crecimiento de la demanda atendida..

Tabla 7. Evolución de los pacientes atendidos en servicios ambulatorios de salud mental infantil y juvenil (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pacientes atendidos	54,570	54,155	57,373	58,570	62,634	70,521
Pacientes atendidos por cada 1.000 niños	40.4	39.6	41.4	42.1	45.1	50.7
Visitas por paciente atendido	6.5	6.5	6.6	6.4	6.2	5.9
Visitas por paciente atendido (media CSMIJ)	6.4	6.5	6.6	6.4	6.2	6.1
Número de visitas	355,285	352,843	376,981	374,414	389,725	416,012
% niños de 12 a 17 años	43.9	45.3	46.5	47.5	47.1	-

Fuente: Departamento de Salud.

En este sentido, en los últimos años, el Departamento de Salud, a través de los presupuestos y de planes de salud (Plan de salud 2016-2020), ha llevado a cabo acciones dirigidas a reforzar a la red de salud mental infantil y juvenil. Estas acciones se han dirigido, entre otros, a mejorar el trabajo en red de estos servicios con el resto de servicios del territorio.

En el marco del Plan de atención a las personas con trastornos mentales y adicciones, se ha constituido la Comisión de Salud Mental, integrada en el Pacto para la infancia. Esta comisión está revisando el modelo asistencial en salud mental dirigido a la infancia y la adolescencia atendida en el sistema de protección, lo que debe permitir garantizar una atención global bajo un proyecto único de intervención, y se ha constituido una comisión entre representantes de la DGAIA, de Salud y de Enseñanza para elaborar un programa conjunto de formación dirigido a los profesionales del sistema de protección de la red de salud mental infantil y juvenil.

Déficits y retos pendientes

A pesar de estos avances, la red de salud mental infantil y juvenil continúa estando saturada, y esta saturación conlleva problemas de provisión de servicio y la imposibilidad de que pueda dar una respuesta adecuada a la demanda existente.

En determinados CSMIJ hay una lista de espera para la exploración y el diagnóstico del niño y el adolescente que afecta directamente a su estado de salud y bienestar. Por otra parte, se detectan déficits en la intensidad del tratamiento que se ofrece desde el CSMIJ en referencia a la frecuencia de las sesiones terapéuticas y, en algunos casos, las necesidades de atención terapéutica prescritas no pueden ser atendidas por los profesionales del servicio por la situación de sobredemanda en la que se encuentra.

A menudo, esta saturación del sistema de atención a la salud mental infantil y juvenil hace que no puedan abordarse situaciones que también requerirían la atención de los profesionales del CSMIJ, pero que quedan relegadas ante otras más graves. Los déficits de la red de salud mental infantil y juvenil provocan intervenciones poco intensivas y con

déficits de cobertura para los casos menos graves.

En este sentido, existe una carencia de servicios del sistema de bienestar de apoyo externo a progenitores con dificultades para ejercer sus funciones parentales en estas circunstancias y para atender adecuadamente sus necesidades, sobrepasados a menudo por conflictos intrafamiliares derivados de las dificultades de gestionar esta problemática (ver punto 6.1).

Son numerosas las familias con hijos adolescentes que acuden a las administraciones públicas cuando se ven inmersas en situaciones que las sobrepasan y que no pueden gestionar. Estas familias requieren servicios que las acompañen y las ayuden a atender a sus hijos adolescentes que presentan conductas de alto riesgo (elevada agresividad, etc.).

En este sentido, cabe destacar la dificultad de encontrar un recurso de atención terapéutica de carácter público más intensivo del que ofrece el CSMIJ. En algunos casos, el tratamiento en régimen de internamiento o ambulatorio en procesos neuropsiquiátricos en los centros terapéuticos privados existentes puede cubrirse mediante el seguro escolar a estudiantes adolescentes a partir de tercero de ESO, que sufraga el coste. En otros, la familia que no puede asumir los costes de atención cede la tutela a la Administración para que se ingrese el adolescente en un centro terapéutico. En todo caso, éstas no son fórmulas adecuadas para cubrir la demanda de programas terapéuticos existentes entre los adolescentes.

Recomendaciones

- Incrementar la dotación de recursos humanos, materiales y económicos en los centros de salud mental infantil y juvenil y otros recursos específicos en salud mental de la red de salud mental infantil y juvenil para favorecer el acceso y aumentar la intensidad que exigen las necesidades reales de la población infantil.

- Aumentar la provisión y la dotación de prestaciones, programas y servicios terapéuticos orientados a garantizar el acompañamiento psicológico de adolescentes y sus familias que, debido a diversos factores, hayan visto deterioradas sus condiciones de vida y sus competencias personales y relaciones familiares y sociales.

7.2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS CON DISCAPACIDAD EN LA EDUCACIÓN Y EN EL OCIO EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Los niños con necesidades educativas especiales tienen derecho a disfrutar de las mismas oportunidades educativas que cualquier otro niño escolarizado, y a estar escolarizados, siempre que sea posible, en centros ordinarios y a recibir a una atención educativa adecuada a sus necesidades especiales que garantice su máximo desarrollo posible. Los datos disponibles señalan que el curso 2015/2016 un 71,9% de los alumnos con necesidades educativas especiales están escolarizados en centros ordinarios. Con todo, los centros de educación especial escolarizan, aún, a 7.282 alumnos (ver la tabla 8).

Las garantías de inclusión no sólo afectan al sistema educativo, sino también al conjunto

de oferta educativa no reglada, como el ámbito del ocio, que proporciona oportunidades de desarrollo a los niños. A pesar de este reconocimiento, los niños y los adolescentes con discapacidad encuentran muchas dificultades para poder integrarse plenamente y participar en servicios normalizados y con los apoyos y atenciones gratuitas a que se refiere la Convención. Las principales dificultades con que se encuentran tienen que ver con la insuficiencia de recursos de apoyo, con la falta de formación de los profesionales que intervienen y con los déficits de adaptación del funcionamiento de estos servicios a la diversidad funcional.

En el caso de la escolarización posobligatoria (a partir de los dieciséis años), además, hay adolescentes con discapacidad intelectual que tienen dificultades para encontrar itinerarios formativos adaptados a sus necesidades educativas especiales.

Tabla 8. Evolución del alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema educativo (2005-2016)

Cursos	Alumnos con NEE escolarizados en centros ordinarios	Alumnos en centros de educación especial	Total de alumnos con NEE	% de alumnos con NEE en centros ordinarios
2005-2006	15,795	6,779	22,574	70.0
2006-2007	17,074	6,828	23,902	71.4
2007-2008	17,310	6,810	24,120	71.8
2008-2009	19,525	6,868	26,393	74.0
2009-2010	20,282	6,615	26,897	75.4
2010-2011	18,407	6,369	24,776	74.3
2011-2012	18,939	6,568	25,507	74.3
2012-2013	18,068	6,744	24,812	72.8
2013-2014	17,759	6,927	24,686	71.9
2014-2015	18,164	7,147	25,311	71.8
2015-2016	18,625	7,282	25,907	71.9

Fuente: Departamento de Enseñanza.

Avances

La Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), establece la inclusión escolar como principio rector del sistema educativo, y la escuela inclusiva como base para la atención de todos los alumnos, independientemente de sus condiciones y capacidades. Se han desplegado las unidades de apoyo a la educación especial (USEE), que son recursos organizativos de atención a los alumnos que pre-

sentan necesidades educativas especiales susceptibles de ser escolarizados en centros específicos con la finalidad de favorecer la integración en el entorno ordinario. El número de USEE se ha ido incrementando progresivamente en los últimos años, de 316 el curso 2010/2011 a 476 el curso 2016/2017. Después de años de restricciones presupuestarias, la dotación de personal de apoyo en los centros públicos también se ha incrementado desde el curso 2014/2015.

En cuanto a la formación profesional, la Ley 10/2015, de 19 de junio, de formación y cualificación profesionales, establece el deber de promover ofertas formativas, preferentemente vinculadas a cualificaciones profesionales de nivel 1, dirigidas específicamente a personas con discapacidad reconocida que no estén en disposición de seguir los itinerarios de formación profesional ordinario. En el año 2016 se aprobó la Resolución ENS/2158/2016, de 19 de septiembre, de creación del plan piloto de itinerarios formativos específicos (IFE), para alumnos con discapacidad intelectual leve o moderada que no hayan obtenido el título de graduado en ESO o que lo hayan obtenido y no se puedan acoger a las enseñanzas de formación profesional. Este plan tiene una duración de cuatro años, desde el curso escolar 2016/2017 al 2019/2020, con una provisión de 100 plazas, con 8 grupos escolares en centros educativos de formación profesional ordinario y de educación especial público, donde se está desarrollando esta experiencia piloto.

Actualmente, el Departamento de Enseñanza está tramitando (ya en fase de proyecto) un nuevo decreto sobre la atención educativa al alumnado en un sistema inclusivo, que intenta promover la implicación del centro en conjunto, y no sólo del personal de apoyo especializado, en el trabajo de inclusión. Esta normativa tiene en cuenta la necesidad de que no haya barreras que impidan la participación de todos los alumnos en las actividades que organice el centro, dentro o fuera del horario lectivo, así como el deber de proporcionar a los centros el personal docente y de apoyo que sea necesario para posibilitar una atención educativa de calidad. En cuanto al ámbito del ocio, el Decreto 267/2016, de 5 de julio, de las actividades de educación en el ocio en las que participan menores de 18 años, incorpora el deber de valorar y ajustar la ratio de monitores a la presencia de participantes con discapacidad, y también de adecuar progresivamente las condiciones de accesibilidad suficientes en la comunicación para que las personas con discapacidad física, sensorial o intelectual puedan comprenderlas, disfrutar y participar.

Déficits y retos pendientes

Existen disfunciones relacionadas con la insuficiente disponibilidad de recursos en los centros ordinarios para atender estas

necesidades educativas especiales. La dotación de los maestros de educación especial y de profesionales de apoyo (veladores, etc.) de que disponen los centros no siempre está en consonancia con las necesidades de atención que requieren los alumnos. La asignación de profesionales de apoyo no siempre tiene en cuenta las prescripciones realizadas desde los EAP o desde otros servicios educativos y de salud. En el contexto de restricción presupuestaria que ha caracterizado los últimos años, además, esta dotación de recursos se ha visto claramente afectada, con la existencia de centros, por ejemplo, que, a pesar de haber aumentado el número de alumnado con necesidades educativas especiales, han visto reducir la dotación de horas de personal de apoyo.

También ha tenido lugar la reducción de la dotación de personal docente en las USEE de los institutos, la falta de cobertura de las reducciones de jornada y de las bajas temporales de los educadores de educación especial, la falta de asignación de profesionales durante todo el horario del alumnado, etc.

En cuanto al personal de apoyo, la asignación de horas a cada centro depende de las necesidades expresadas por el conjunto de centros en el marco de una bolsa finita de horas disponibles para repartir, y no necesariamente del número de necesidades reales de horas que tiene cada centro.

Estas mismas consideraciones también pueden hacerse extensivas a la suficiencia de los recursos de que disponen los EAP o los CREDA (centros de recursos educativos para deficientes auditivos) y al apoyo que dan estos servicios a los centros, o también a la provisión de horas de atención o de apoyo de otros profesionales especialistas (fisioterapeutas, logopedas, etc.).

Estos déficits en la dotación de profesionales también afectan al horario no lectivo, especialmente el mediodía. A menudo, el horario de comedor escolar o el horario que comprende las salidas o las colonias escolares no tiene una dotación específica de personal de apoyo, y esto dificulta que este alumnado pueda acceder.

Las carencias existentes en la dotación de recursos puede ser uno de los factores que explique que algunos centros de educación especial reciban a alumnado con necesidades

educativas especiales que podría estar escolarizado en centros ordinarios si estos dispusieran del apoyo adecuado o también la tendencia existente de no incrementar desde el curso 2009/2010 la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios y de incrementar desde el curso 2010/2011 el número de alumnado escolarizado en centros de educación especial (ver la tabla 8).

Más allá del entorno escolar, estos obstáculos también aparecen en otras actividades y servicios de ocio organizados por entidades y administraciones públicas (centros de vacaciones, etc.). Las carencias detectadas son las dificultades de acceso por falta de personal educador suficiente, o con la formación adecuada, y por los déficits en la provisión de personal de apoyo por parte de la administración afectada que acompañe la participación de estos niños (o por la necesidad de que la familia se haga cargo económicamente de la provisión de este personal, con un coste mucho más elevado que las otras familias). A menudo las ratios establecidas por norma no son adecuadas para los niños con discapacidad que participan en actividades de ocio ordinario.

Recomendaciones

■ Definir las ratios de provisión de profesionales adecuadas para la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales en régimen de educación inclusiva y las necesidades de apoyo al aula, y dotar a los centros escolares de los recursos humanos necesarios para

posibilitar la escolarización de estos alumnos en condiciones adecuadas.

■ Garantizar la integración de estos niños en las actividades de ocio educativo con la adaptación de la actividad a las necesidades educativas especiales de estos niños, la formación de los educadores en la atención de estas necesidades educativas especiales; la no asunción de costes adicionales en las cuotas de acceso y la prohibición de impedir la admisión de niños por razones de discapacidad.

7.3. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL

Cataluña, junto con España, está entre los países europeos con tasa de riesgo de pobreza más elevada del conjunto de la Unión Europea, con el 27,9% de la población menor de dieciocho años que se encuentra en esta situación, claramente por encima de la media europea, que se sitúa en el 20,9% (ver la tabla 9).

La prevalencia de riesgo de pobreza es más elevada entre la población infantil que entre el conjunto de la población, pero el impacto de la crisis económica ha sido especialmente perjudicial para los niños, que ha sido uno de los colectivos en que el riesgo de pobreza ha incrementado más desde el año 2008. Mientras que el riesgo de pobreza en el conjunto de población se ha incrementado en menos de 5 puntos porcentuales, este riesgo entre los niños se ha incrementado en más de 10 puntos (ver el gráfico 2).

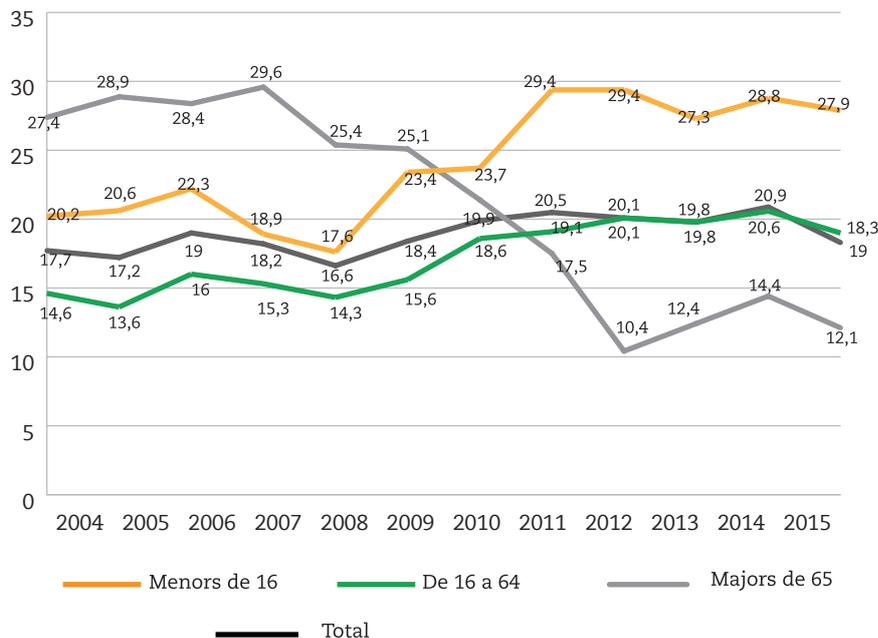
Tabla 9. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza (2004-2015)

Tasa de riesgo de pobreza infantil (< 16 años)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unión Europea	-	19.9	19.9	19.9	20.1	20.0	20.6	20.3	20.1	19.9	20.7	20.9
España	25.2	25.7	27.0	25.5	26.8	28.9	28.8	27.2	26.9	26.7	30.1	28.8
Cataluña	20.2	20.6	22.2	18.9	17.6	23.4	23.7	29.4	29.4	27.3	28.8	27.9

Fuente: Elaboración a partir de datos de Eurostat e Idescat.

Nota: En el caso de Cataluña, se produce una ruptura de serie el año 2013. (1) La tasa de riesgo de pobreza total para Cataluña está calculada a partir de la mediana de ingresos de la población española.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza por edades en Cataluña (2004-2015)



Fuente: Elaboración a partir de datos de Idescat.

Nota: Los datos del período 2004-2012 son en base 2004. Los datos 2013-2015 son en base 2013.

Avances

El empeoramiento de las condiciones materiales de vida de numerosos niños en los últimos años, por impacto de la crisis económica, ha activado actuaciones por parte de las administraciones públicas para atender las necesidades sociales de los niños socialmente más desfavorecidos. Desde el año 2010, se han desarrollado el Plan de acción para la inclusión y la cohesión social en Cataluña 2010-2013 y posteriormente el Plan de acción para la lucha contra la pobreza y para la inclusión social en Cataluña 2015-2016, que contienen medidas específicamente dirigidas a combatir la pobreza infantil.

Con carácter general, cabe destacar avances sobre todo en los campos de la lucha contra la pobreza energética y de la atención de las situaciones de emergencia de vivienda, con una incidencia especial entre las familias con niños a cargo, con medidas de carácter normativo como la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, o la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, así como de carácter político, con el despliegue de actuaciones orientadas a atender estas situaciones (meses para la asignación de viviendas de emergencia

social, proyectos de eficiencia energética, mejora de la detección de situaciones de pobreza energética, etc.). Estas actuaciones han permitido promover el mejor tratamiento de las situaciones de emergencia social, la movilización del parque de vivienda desempleado, la responsabilidad de las entidades financieras y los grandes tenedores en el realojo, el mejor tratamiento de las situaciones de sobreendeudamiento en relación a la vivienda habitual o la protección del derecho a los suministros básicos, entre otros.

Específicamente en el caso de los niños, cabe destacar avances en el campo de la lucha contra la malnutrición infantil, con medidas orientadas a garantizar, como mínimo, una comida periódica de calidad a todos los niños, a través de protocolos para la detección y prevención de situaciones de situaciones de dificultad en la alimentación de niños y adolescentes entre los diferentes departamentos implicados (Bienestar, Enseñanza, Salud) y entidades locales a través de instrucciones para mejorar la implicación y la detección por parte de los profesionales sanitarios.

Adicionalmente, a partir del curso 2013/2014, se incrementó la partida presupuestaria destinada a las becas de comedor escolar y se rediseñó el procedimiento de concesión para

dar más importancia a la renta en los baremos y establecer un umbral de renta por debajo del cual la ayuda quede garantizada, y también se han impulsado actuaciones destinadas a atender las necesidades educativas y alimentarias de los niños y jóvenes durante el verano, con programas de ocio (“Jugar y leer”, “El verano es tuyo”, etc.), con la apertura durante los meses de verano de los centros abiertos de entidades y de entes locales o con una asignación presupuestaria adicional a las federaciones de entidades de educación en el ocio para programas de becas para niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad para actividades de verano.

Déficits y retos pendientes

Especialmente durante el período 2010-2013, diferentes políticas dirigidas a combatir la pobreza infantil se vieron afectadas por las medidas de austeridad aplicadas para la reducción del déficit público. Por ejemplo, las prestaciones dirigidas a la infancia que concentraban la mayor parte de inversión, como son la prestación económica de carácter universal por niño a cargo, la renta mínima de inserción y las ayudas de comedor escolar, o bien quedaron suspendidas o bien vieron reducido de forma significativa el importe global destinado. Cabe señalar que algunas de estas restricciones, como ha pasado en el caso de las ayudas de comedor escolar, ya se han revertido actualmente.

Más allá de esta afectación presupuestaria coyuntural, cabe destacar las debilidades estructurales del sistema de prestaciones económicas dirigidas a la infancia. El modelo catalán de transferencias económicas presenta debilidades tanto en la dotación de recursos financieros como en la focalización de éstos en la población infantil.

De entrada, conviene recordar que Cataluña presenta niveles más bajos de gasto en protección social, con un 21,3% del PIB el año 2014, claramente por debajo de la media europea (28,7%), así como niveles bajos de eficacia de este gasto a la hora de combatir la pobreza infantil. Si se comparan las tasas de pobreza infantil antes y después de transferencias sociales, se observa que en Cataluña la reducción de la pobreza infantil por efecto del gasto en protección social se sitúa claramente por debajo de la media

europea. El bajo gasto en protección social dirigida a infancia y familia, expuesto anteriormente, es uno de los factores explicativos.

Las políticas de transferencias económicas asociadas a la reducción de la pobreza infantil en Cataluña, además, no necesariamente identifican al niño como sujeto con derecho a percibir la prestación. Las ayudas existentes (prestaciones de paro, renta mínima de inserción, etc.) están orientados fundamentalmente a incrementar los ingresos de las familias socialmente vulnerables, pero no necesariamente a asegurar, a través de estos ingresos, el acceso de los niños a oportunidades sociales.

Al mismo tiempo, las prestaciones económicas de carácter universal son muy limitadas y poco extensivas a lo largo de la trayectoria vital del niño, a diferencia de lo que sucede en otros países europeos, que no sólo se centran en las primeras edades del niño. Las prestaciones por niño a cargo, que actualmente han dejado de ser universales y están condicionadas a renta, se conceden en el nacimiento.

Desde la perspectiva de la extensividad, cabe señalar, además, que los niños con progenitores que no tienen una situación de residencia legal regularizada en el Estado español quedan permanentemente excluidos de la mayoría de prestaciones económicas (a excepción hecha de las ayudas en materia de educación y de las ayudas de urgencia social).

Por otra parte, la mayoría de prestaciones económicas están sujetas al derecho de concurrencia, supeditadas a disponibilidades presupuestarias, y no sólo a la situación de necesidad de la persona.

De hecho, la mayor parte de las prestaciones económicas orientadas a combatir la pobreza infantil presentan porcentajes de cobertura inferiores a la proporción de población infantil que se encuentra en esta situación socioeconómica. El incremento de la precariedad social durante la crisis económica, sin un aumento equivalente del gasto en prestaciones sociales, ha hecho crecer este déficit de cobertura en los últimos años.

Si nos fijamos en los umbrales de elegibilidad de las prestaciones económicas es interesante

destacar que el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC), que sirve para valorar la situación de necesidad para poder tener derecho o acceso a las prestaciones, se sitúa entre un 10% y un 40% por bajo, según la tipología familiar, del umbral de riesgo de pobreza que establece la OCDE.

Además, los umbrales de renta acostumbran a ser muy restrictivos en cuanto a los otorgamientos de determinadas ayudas, circunstancia que provoca que familias con ingresos significativamente bajos no tengan acceso.

Observando la intensidad de las prestaciones económicas, Cataluña, como pasa con la mayoría de países del sur de Europa y de la Europa del Este, se sitúa entre los países con intensidades más bajas de sus prestaciones de apoyo a la familia.

Más allá de las prestaciones económicas, el sistema de servicios sociales presenta varias debilidades, como son la insuficiencia de servicios preventivos y, sobre todo, de servicios dirigidos a la familia, como se ha explicado en el punto 6.1.

El marco jurídico vigente en Cataluña reconoce tanto la lucha contra las situaciones de pobreza entre los objetivos de actuación de los poderes públicos como la configuración en el Estatuto de un derecho específico de las personas a acceder a un nivel de renta que les asegure una vida digna (el artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006). Sin embargo, y a pesar de este reconocimiento formal, en el caso de los niños queda pendiente un desarrollo normativo que permita hacer efectivo este

derecho a una renta que les asegure un nivel de vida adecuado.

Recomendaciones

- Establecer por norma los mínimos considerados esenciales para garantizar el derecho del niño a un nivel de vida adecuado, determinar la renta de suficiencia económica de que debe disponer una familia para garantizar el acceso de cualquier niño a estos mínimos establecidos y crear una prestación específica condicionada a la renta para garantizar que las familias con niños que no disponen de los ingresos necesarios puedan satisfacer los mínimos establecidos, teniendo presente la previsión del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativa al derecho de las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna (art. 24.3).

- Diseñar planes integrales contra la pobreza infantil, con el fin de que las diferentes actuaciones encauzadas puedan coordinarse y puedan dar respuestas compartidas, más eficaces y globales, a las necesidades de los niños que se encuentran en esta situación.

- Configurar un sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza infantil, fundamental para poder combatir con más eficacia e intensidad la pobreza infantil, que mejore la integración de las actuaciones de prestación de servicios y de prestación económica para promover más la igualdad de oportunidades de los niños que se encuentran en situación de pobreza.

8. EDUCACIÓN, OCIO Y ACTIVIDADES CULTURALES

8.1. LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

En toda Cataluña hay muchos barrios y municipios con desequilibrios importantes en la composición social de sus centros escolares, así como algunos centros guetizados con una elevada concentración de complejidad socioeducativa. Si se toma como referencia, por ejemplo, la distribución del alumnado extranjero entre centros calculada a partir del índice de disimilitud,² uno se da cuenta de que para lograr una equidad plena

en la composición social de los centros sería necesario (hipotéticamente) cambiar de centro al 48% de este alumnado en primaria, y al 39% en secundaria (ver la tabla 10). El análisis de la evolución de los índices de disimilitud también concluye que, desde el curso 2006/2007, tanto en primaria como secundaria, no se han producido avances significativos en la lucha contra la segregación escolar del alumnado extranjero. En Cataluña, en 2015 existen 101 centros de primaria (4% del total) y 24 centros de secundaria (2%) con más de un 50% de alumnado extranjero, o 330 centros de primaria (15%) y 171 centros de secundaria (16%) que tienen la consideración de alta complejidad.

Tabla 10. Evolución de los niveles de segregación escolar en Cataluña (2001-2014)

Etapa	2001/2002	2006/2007	2011/2012	2013/2014
Primaria	0.51	0.49	0.47	0.48
Secundaria	0.41	0.40	0.38	0.39

Fuente: Elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.

Nota: Se hace referencia a los niveles que van de P3 hasta 6.º de primaria como primaria, y a los niveles de 1.º de ESO a 4.º de ESO como secundaria. Los índices de disimilitud de esta tabla están calculados para todos los municipios catalanes que tienen, como mínimo, dos centros de primaria o dos centros de secundaria.

La segregación escolar limita las oportunidades de los alumnos socialmente desfavorecidos de alcanzar el máximo desarrollo posible, bien porque condiciona negativamente sus trayectorias educativas, bien porque dificulta sus posibilidades de socialización en entornos escolares con capitales sociales y culturales equiparables a la realidad social en que viven. Para el conjunto de la sociedad, además, la segregación escolar tiene costes: además de los efectos negativos sobre el rendimiento escolar del sistema educativo, también tiene efectos sobre la convivencia y la cohesión social presente y futura.

Estas diferencias en la composición social de los centros acaban repercutiendo negativamente en la configuración de los proyectos educativos y, consiguientemente, también en las oportunidades educativas que ofrecen. Los

centros con una composición social favorecida, con carácter general, acostumbran a tener más recursos procedentes de las cuotas que pagan las familias, más capital social, más identificación de la comunidad escolar con el centro y más participación en las actividades que se organizan. Esto genera, consiguientemente, más capacidad para desarrollar proyectos, más dinamismo o capacidad por parte de las asociaciones de madres y padres a la hora de financiar y promover actuaciones que reviertan positivamente en el proyecto educativo del centro, más posibilidades de promover actividades complementarias y extraescolares organizadas en el centro, menos rotación de los claustros de profesorado debido a la menor complejidad educativa que deben gestionar, etc. He aquí el espiral de reproducción de la segregación escolar. Las familias con más capacidad de elección, que también tienen más

² El índice de disimilitud mide la proporción del grupo analizado que (hipotéticamente) debería cambiar de escuela para conseguir una distribución perfectamente igualitaria (oscila entre 0 y 1, siendo 0 la situación de perfecta igualdad y 1 la de máxima desigualdad). Un índice de disimilitud del 0,5, por ejemplo, indica que, para conseguir una distribución perfectamente equitativa, el 50% de alumnado extranjero debería estar escolarizado en otros centros.

capital cultural y económico, y que generalmente desarrollan estrategias de elección de escuela más informadas y complejas, seleccionan centro en función del proyecto educativo, de la dirección, del profesorado o de la composición social, entre otros. Para combatir estos desequilibrios, las administraciones públicas tienen a su alcance dos grandes ámbitos de intervención: por un lado, la programación de la oferta y la gestión del proceso de admisión de alumnado (la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas, la zonificación y las adscripciones escolares, los criterios de prioridad en la admisión, etc.); y, por otro lado, medidas orientadas a equiparar las condiciones de escolarización de los alumnos en los diferentes centros (costes de escolarización, proyectos educativos, condiciones materiales, etc.).

Avances

El Departamento de Enseñanza ha desarrollado medidas para reforzar los centros de alta complejidad con buenos resultados. Algunas de estas medidas específicas son las auditorías pedagógicas, la dotación más grande de profesionales, el mantenimiento de la sexta hora o las reducciones de ratio a 22 alumnos por grupo. Actualmente, los centros de alta complejidad trabajan con más profesorado y menos alumnos con una jornada escolar más larga. En los últimos años, se han mejorado globalmente los resultados académicos del sistema educativo, y de forma más notoria en los centros con una elevada complejidad educativa. Esta mejora de los resultados académicos, pero, no ha permitido mejorar las desigualdades en la composición social de los centros: los alumnos socialmente desfavorecidos obtienen mejores resultados académicos que años atrás, pero no están globalmente menos afectados por la segregación escolar.

Con carácter general, también se observa una mayor concienciación de las comisiones de garantías de admisión sobre la necesidad de combatir la guetización de determinadas escuelas y de evitar las prácticas más visiblemente relacionadas con la reproducción de la segregación escolar, como, por ejemplo, la concentración de la matrícula viva en determinadas escuelas socialmente más estigmatizadas. En algunos municipios se han desplegado buenas prácticas para detectar al alumnado con necesidades educativas específicas y asignarlo a la reserva de plazas.

A principios del año 2017, el Departamento de Enseñanza ha expresado la voluntad de desarrollar actuaciones específicas para combatir la segregación escolar, y ya ha formulado algunas propuestas pendientes de desarrollo como la elaboración de instrucciones para las comisiones de garantías de admisión para aprovechar el uso de los instrumentos ya disponibles para combatir la segregación escolar. Tanto la Ley de educación de Cataluña (LEC) del año 2009 como el Decreto 75/2007 que regula la admisión de alumnado ya ofrecen un amplio margen de actuación para desarrollar medidas que promuevan la escolarización equilibrada de alumnado entre los diferentes centros.

Déficits y retos pendientes

A pesar de que a escalera local hay experiencias muy positivas, el Departamento de Enseñanza no ha mostrado en el período 2010-2015 un posicionamiento lo suficiente activo y convincente para combatir la segregación escolar a través de los instrumentos que ofrece la normativa que regula el procedimiento de preinscripción y matrícula. Esta falta de convicción se evidencia con la falta de desarrollo reglamentario, a través de un nuevo decreto de admisión de alumnado, de los principales instrumentos previstos en la Ley de educación de Cataluña del año 2009 para combatir la segregación escolar, especialmente la posibilidad de establecer proporciones máximas de alumnado con necesidades educativas específicas en los centros o el alargamiento de la vigencia de la reserva de plaza hasta el inicio de curso (art. 48.1), siete años después de la aprobación de la LEC, evidencia la poca decisión política en este ámbito.

Las principales novedades relacionadas con la gestión del proceso de admisión de alumnado, y que han tenido impacto en la lucha contra la segregación escolar, se han centrado fundamentalmente en incrementar los márgenes de elección escolar y la satisfacción de la demanda, más que no a combatir frontalmente este fenómeno.

En muchos municipios, aún persiste la infrautilización (o utilización pasiva) por parte del Departamento de Enseñanza de los diferentes instrumentos que le ofrece la normativa para promover la escolarización equilibrada de alumnado. Aún existen déficits bastantes generalizados, por ejemplo, con el

uso de la reserva de plazas, que es el principal instrumento actualmente disponible, especialmente por la escasa detección proactiva de necesidades educativas específicas durante el proceso ordinario de admisión y por la falta de actuaciones específicas de acompañamiento del alumnado con necesidades educativas específicas a esta reserva en el proceso de admisión. Tampoco se utilizan lo suficientemente las ampliaciones o las reducciones de ratio como medida para promover la escolarización equilibrada de la matrícula fuera de plazo, ni tampoco las adscripciones o la zonificación para combatir la segregación escolar.

Uno de los principales factores segregadores son los costes de escolarización que debe asumir el alumnado, especialmente en los centros privados concertados, que hacen una hora de clase más al día (en concepto de actividad complementaria) que la mayoría de centros públicos. En algunos centros, no se garantiza la gratuidad de la actividad complementaria al alumnado con necesidades educativas específicas asignado de oficio. Debido a las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica, en los últimos años se han debilitado las medidas orientadas a promover la corresponsabilidad de los centros concertados en la escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas, como son los contratos-programa o la minoración de la inversión destinada a financiar la escolarización en igualdad de oportunidades del alumnado con necesidades educativas específicas en centros concertados. En todo caso, existen grandes desigualdades en las cuotas que deben pagar las familias, entre el sector público y el sector concertado, pero también dentro de los dos sectores de titularidad. La diferenciación en los costes de escolarización que asumen las familias en cada centro son, a su vez, un factor determinante para entender la diferenciación de los proyectos educativos, tanto en centros públicos como concertados, que se ven condicionados por la capacidad de las familias de financiar proyectos y actividades (a través de las cuotas) y de generar oportunidades educativas al alcance de los alumnos.

Recomendaciones

- Desarrollar medidas normativas, como, por ejemplo, un nuevo decreto de admisión de alumnado, para desplegar nuevos instrumentos para combatir la segregación escolar.

- Desarrollar medidas activas de planificación de la oferta de plazas escolares en los municipios para combatir la segregación escolar.

- Utilizar activamente los instrumentos, como, por ejemplo, la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas, como medida de escolarización equilibrada de alumnado; reforzar el papel de los órganos de garantía del proceso y el control de las irregularidades, y promover pactos locales entre centros dentro de una misma zona o municipio para la escolarización equilibrada de alumnado.

- Desarrollar medidas para garantizar mejor la gratuidad de la enseñanza y la corresponsabilidad de los centros.

- Desarrollar medidas más intensas de discriminación positiva y compensatorias en los centros con composición social desfavorecida.

8.2. LA PARTICIPACIÓN EN LA EDUCACIÓN NO OBLIGATORIA

La escolarización obligatoria, de provisión gratuita y universal, comprende la educación primaria (EP) y la educación secundaria obligatoria (ESO). Más allá de este hecho, la LEC establece que hay enseñanzas no obligatorias (la educación infantil de segundo ciclo, la formación profesional de grado medio, los programas de cualificación profesional inicial) que también son de provisión gratuita y universal. Además, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), y la Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de guarderías de calidad, establece el deber de las administraciones públicas de garantizar una oferta suficiente de educación infantil de primer ciclo (de los 0 a los 3 años).

Tanto la educación infantil de primer ciclo como la formación profesional son ámbitos estratégicos fundamentales a la hora de promover los derechos y las oportunidades de los niños. Entre la población socialmente menos favorecida, además, la escolarización temprana ayuda a prevenir y a combatir los efectos privativos que la pobreza infantil genera en el desarrollo de los niños que la sufren. En el caso de la formación profesional, desde el momento en que conforma el itinerario formativo preferente entre los grupos sociales desfavorecidos, más

orientados hacia la inserción laboral y hacia trayectorias formativas profesionalizadoras, representa un sector educativo estratégico a la hora de combatir el abandono escolar prematuro y los efectos del origen social en el acceso desigual a las enseñanzas posobligatorias. Precisamente, uno de los déficits estructurales de nuestro sistema educativo tiene que ver con la

elevada prevalencia del abandono educativo prematuro, que, a pesar de la evolución positiva de los últimos años, se sitúa en el 18% en el año 2016, con proporciones aún significativamente superiores tanto de la media del conjunto de la Unión Europea (11%) como del 15% que marca la Estrategia Europa 2020 (ver la tabla 11).

Tabla 11. Evolución del abandono educativo prematuro. Cataluña, España y UE-28, 2000-2016

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020 Objetivo
Cataluña	29.7	30.3	31.3	34.3	34.1	33.2	28.5	31.2	32.9	31.9	28.9	26.2	24.2	24.7	22.2	18.9	18.0	(15% Sp.)
España	29.1	29.7	30.9	31.7	32.2	31	30.3	30.8	31.7	30.9	28.2	26.3	24.7	23.6	21.9	20.0	19.0	
UE-28	17.6	17.3	17	16.4	16	15.7	15.3	14.9	14.6	14.2	13.9	13.4	12.7	11.9	11.2	11.0	...	10

Fuente: Elaboración a partir de datos del Eurostat, del Instituto de Estadística de Cataluña, del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Educación.

Avances

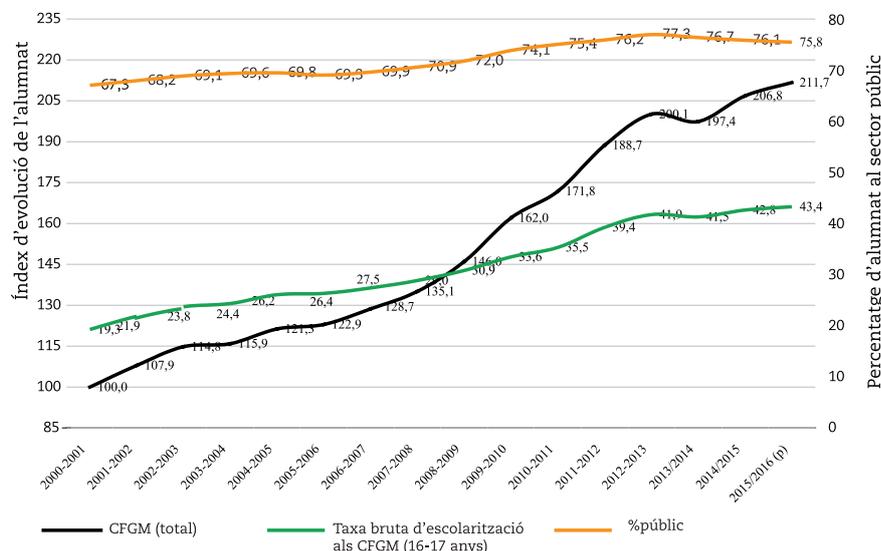
Uno de los avances más significativos en el ámbito educativo de los últimos años tiene que ver con la reducción tan significativa de las tasas de abandono educativo prematuro, que ha pasado del 32,9% en el año 2008 al 18,0% en el año 2016. Al margen de la coyuntura económica, que ha dificultado el acceso rápido y fácil al mercado de trabajo de los jóvenes no cualificados y que ha favorecido la permanencia y el retorno de los jóvenes al sistema educativo, cabe señalar que el Departamento de Enseñanza ha realizado un esfuerzo muy importante en la provisión de plazas de formación profesional: desde el curso 2007/2008, se ha ampliado la oferta de formación profesional de grado medio en más de 20.000 nuevas plazas, un 56,7% más. Si se suman las plazas de los ciclos formativos

de grado superior, el incremento es de casi 40.000 plazas en este período (gráfico 3).

La reducción del abandono educativo prematuro también ha sido posible gracias a la mejora de los resultados educativos en las enseñanzas obligatorias. La tasa de graduación en la ESO ha pasado del 79% en el año 2007 al 87,7% en el año 2015.

En relación a la formación profesional, cabe destacar, como avances, el III Plan general de formación profesional en Cataluña 2013-2016 o la Ley 10/2015, de 19 de junio, de formación y cualificación profesionales, que contribuyen a integrar los diferentes subsistemas de formación profesional, a flexibilizar las vías de acceso y consolidar los sistemas de acreditación de competencias, a promover la formación profesional dual, etc.

Gráfico 3. Índice de evolución del alumnado en los ciclos formativos de grado medio. Cataluña, 2000-2016



Fuente: Elaboración a partir de datos del Departament d'Ensenyament y del Ministerio de Educación.

Déficits y retos pendientes

Las desigualdades de acceso y de participación en las enseñanzas no obligatorias son el principal déficit existente en este ámbito: en general, los niños socialmente menos favorecidos acceden más tarde a la oferta educativa, obtienen peores resultados a lo largo de su escolaridad y

abandonan antes el sistema educativo de lo que lo hacen los niños socialmente más favorecidos. Las diferencias en los niveles de escolarización en edades de escolarización preobligatoria (de los 0 a los 2 años) y postobligatoria (a los 17 años) son de más de 30 puntos porcentuales entre progenitores que tienen estudios bajos y estudios superiores (ver la tabla 12).

Tabla 12. Participación en la formación de los niños de cero a dos años y de diecisiete años por nivel de instrucción de los progenitores en Cataluña (2011)

Nivel de estudios del padre	%	%
Estudios primarios o inferior	32.0	43.6
Estudios secundarios y superiores no universitarios	55.7	60.1
Estudios universitarios	65.1	75.8
Nivel de estudios de la madre	%	%
Estudios primarios o inferior	29.4	41.8
Estudios secundarios y superiores no universitarios	53.0	60.4
Estudios universitarios	66.0	74.6

Fuente: Censo de población (2011).

Estas desigualdades se explican, en parte, por causas de carácter socioeconómico y remiten principalmente a los costes de acceso de la oferta. Los ingresos familiares, especialmente de las familias en una situación social menos ventajosa, no siempre son suficientes para poder cubrir el gasto que supone la escolarización en estas etapas educativas.

En el caso de la educación infantil de primer ciclo, hay que recordar que las desigualdades de acceso no permiten compensar el impacto que ejerce el capital cultural y económico familiar sobre las posteriores trayectorias escolares de los niños, sino a reproducirlo. Es decir, los niños que pertenecen a familias con un capital educativo más elevado, que parten a priori de una situación socioeducativamente más favorable para el éxito de su trayectoria escolar, son los que más acceden a estos recursos educativos, los que antes se socializan y entran en contacto con la institución escolar.

Cabe señalar que las condiciones de acceso a la oferta, tanto de educación infantil de primer ciclo como de formación profesional, se han visto afectadas por las restricciones presupuestarias.

En el caso de la educación infantil de primer ciclo, hasta el año 2011, los poderes públicos

realizaron un esfuerzo destacable en la provisión de plazas de titularidad pública. En el período comprendido entre los cursos 2000/2001 y 2011/2012, se crearon cerca de 44.000 nuevas plazas, a un ritmo de 4.000 plazas anuales, casi 40.000 en el sector público, lo que permitió incrementar la tasa de escolarización de cero a dos años en 9 puntos porcentuales y la tasa de escolarización pública en 13 puntos porcentuales, más del doble. Sin embargo, después de años de crecimiento, el curso 2011/2012 la tasa de escolarización a esta etapa se ha estancado hasta la actualidad (con una destrucción de más de 10.000 plazas) (ver la tabla 13). Uno de los factores que ha hecho decrecer la provisión de oferta y la demanda ha sido la reducción del gasto público en esta etapa, especialmente por la minoración de la subvención que el Departamento de Enseñanza otorgaba a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo (de 1.800€ por plaza/curso a menos de 1.000€) y también para otorgar ayudas a las familias socialmente menos favorecidas, entre otros. Esta reducción del gasto público ha sido acompañada de un incremento generalizado de cuotas mensuales de las escuelas cuna públicas de determinados municipios por parte de los ayuntamientos y también por parte de escuelas cuna privada.

La suspensión de la principal medida que había para financiar ayudas y promover la accesibilidad económica a la educación infantil de primer ciclo ha provocado que en la mayoría de municipios no hayan exis-

tido, como mínimo en los cursos inmediatamente posteriores, otras medidas enfocadas específicamente a facilitar el acceso de las familias socialmente menos favorecidas.

Tabla 13. Evolución de la tasa de escolarización en la educación infantil de primer ciclo en Cataluña (2000/2001 – 2015/2016)

	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016
N (total)	47,914	51,014	56,092	60,429	65,650	70,765	73,801	80,032	84,221	86,070	88,552	92,003	84,244	82,091	79,031	79,027
Tasa (total)	27.9	27.6	28.3	29.3	29.8	30.6	31.1	32.5	33.1	33.3	34.4	37.0	35.2	36.0	36.1	37.6
N (sector público)	16,847	17,746	21,247	23,833	27,685	31,431	34,721	40,516	45,158	49,351	52,307	56,765	53,064	51,659	50,033	49,946
Tasa (pública)	9.8	9.6	10.7	11.6	12.6	13.6	14.6	16.4	17.7	19.1	20.3	22.8	22.2	22.7	22.8	23.8

Fuente: Elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza y del Padrón de habitantes el 1 de enero de todos los años.

Y, en cuanto al acceso a la formación profesional, cabe destacar la incorporación por parte del Departamento de Enseñanza de una tasa para la matriculación a los ciclos formativos de grado superior (CFGs) a partir del curso 2012/2013 que no existía previamente.

Sin embargo, la importancia de la formación profesional y los avances logrados en la provisión de plazas contrasta con el hecho de que esta oferta aún hoy es cuantitativamente deficiente en Cataluña en términos comparativos con otros países europeos. De hecho, Cataluña presenta una oferta formativa en enseñanzas posobligatorias no universitarias más reducida en comparación con el volumen de alumnado escolarizado en las enseñanzas obligatorias. El margen de crecimiento de que dispone el sistema de formación profesional en Cataluña, pues, aún es amplio.

Otro de los instrumentos que promueve la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo es la oferta de programas de formación y de inserción (PFI, que sustituyen los PQPI). Estos programas tienen por objetivo promover la permanencia del alumnado que no se gradúa en el sistema educativo. En este sentido, Cataluña presenta tasas de escolarización en los PFI sensiblemente más bajas que la media española (si se toma como referencia la formación profesional básica). Por cada 100 jóvenes de dieciséis y diecisiete años, hay 5 alumnos aproximadamente que cursan un PFI, mientras que la media española se sitúa en torno a 10. Además, desde el curso 2010/2011 la provisión de plazas se ha mantenido prácticamente estabilizada, sin que este déficit se haya corregido.

Recomendaciones

- Incrementar la financiación de la educación infantil de primer ciclo y establecer sistemas de ayudas, de bonificaciones o de tarificación social para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación a los niños de familias socialmente menos favorecidas, y que ningún alumno quede excluido de ningún ámbito educativo por razones económicas.

- Incrementar (aún más) la oferta de formación profesional y ampliar la oferta de plazas de programas de formación e inserción (PFI) y otros programas de segundas oportunidades para alumnado con dificultades de escolarización.

8.3. DÉFICITS EN LA GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA

A pesar de que el ordenamiento jurídico establece la gratuidad de la enseñanza, la escolarización obligatoria conlleva para los alumnos y sus familias la asunción de costes directos (libros, material escolar, salidas escolares, actividades complementarias, etc.) e indirectas (comedor escolar, desplazamiento, etc.), tanto en relación al alumnado de centros públicos como de centros concertados, que no siempre están cubiertos por políticas de becas.

De hecho, especialmente a raíz de la crisis económica, hay familias que no pueden hacerse cargo de la compra de libros y del material escolar necesario, ni tampoco del coste de las salidas escolares, y que no pueden garantizar a sus hijos las condiciones para seguir de forma

adecuada la actividad escolar, tal y como lo hacen sus compañeros. Numerosos alumnos empiezan el curso sin libros ni material escolar, y no disponen hasta después de adquirirlos bien con recursos propios, bien con la ayuda de servicios sociales, bien con medidas de solidaridad aplicadas por los centros. Esta intervención de los servicios sociales, si bien supone atender las necesidades de los niños desde una perspectiva asistencialista, pone en cuestión la consideración del derecho a la educación con carácter gratuito que consagra el ordenamiento jurídico.

La previsión legal de establecer ayudas públicas y la posibilidad de establecer cuotas de material o de salidas escolares no significan, sin embargo, que este pago sea necesariamente obligatorio. Es más, implícitamente, el deber de establecer ayudas para determinadas actividades escolares implica el reconocimiento del derecho del alumnado a participar y a no ser excluido por razones económicas.

Avances

En relación a la provisión de becas, cabe destacar, después de un período de afectación por las restricciones presupuestarias, la mejora en los últimos años en el diseño y en la dotación de las becas de comedor escolar, con un incremento del número de beneficiarios a partir del curso 2013/2014, así como con el establecimiento de un umbral de renta que garantiza la concesión independientemente de la demanda y, más recientemente, con el cambio de baremo del IRSC por el umbral de riesgo de pobreza.

Así mismo, también se constata la nueva subvención a los centros con situaciones de elevada complejidad derivada de las características socioeconómicas del alumnado y del entorno, para que adquieran libros de texto y material didáctico e informático para dejar en préstamo al alumnado que no pueda adquirirlos debido a la situación económica de su familia. Esta subvención, sin embargo, da cobertura a los centros con una composición social más desfavorecida (cerca de una tercera parte del total), pero no a todos los alumnos socialmente desfavorecidos.

La promoción de sistemas de reutilización de libros a la mayoría de centros ha permitido reducir significativamente el gasto familiar en

concepto de libros de texto y material didáctico complementario, entre otros.

En relación a la concesión de ayudas, también se constata en algunas de las convocatorias una reducción del período de tiempo previsto para la resolución y para el cobro de las becas por parte de las familias, una vez se realiza la solicitud.

Déficits y retos pendientes

El sistema educativo catalán se caracteriza por una inversión en políticas de becas bajas en comparación con la media europea. Cataluña destina en torno al 1% del gasto en educación no universitaria a becas, mientras que la inversión en el conjunto de la Unión Europea se sitúa en torno al 3%.

Actualmente, en el marco de las enseñanzas obligatorias, tan sólo hay un sistema de becas consistentes para garantizar el acceso del alumnado socialmente desfavorecido en el caso del servicio de comedor escolar (y, parcialmente, también en el caso del transporte escolar). El resto de costes de escolarización no están cubiertos por políticas de becas consistentes. Tan sólo algunos ayuntamientos disponen de convocatorias de ayudas a la escolaridad que cubren gastos de libros de texto, material escolar o salidas para el alumnado socialmente más desfavorecido, habitualmente usuario de servicios sociales.

Cabe señalar que las medidas de austeridad aplicadas por el Departamento de Enseñanza, con financiación también del Ministerio de Educación, han afectado a las políticas de becas desde el curso 2011/2012, con una reducción significativa de la inversión destinada y con la supresión de algunas de las ayudas que ya había). Así, por ejemplo, el Departamento de Enseñanza suprimió las ayudas existentes para la adquisición de libros de texto y material didáctico complementario e informático, lo que incumplía la previsión legal de adoptar las medidas necesarias para introducir progresivamente un sistema de ayudas general, en las diferentes modalidades, para los libros de texto y demás material escolar en la enseñanza obligatoria.

Tampoco existe la convocatoria de ayudas para la financiación de las actividades complementarias, no sólo en centros

concertados, sino también en centros públicos, para cubrir los gastos de las salidas y las colonias escolares de los alumnos de familias con más dificultades económicas, a pesar de que también existe una previsión normativa que obliga al establecimiento de estas ayudas.

La mayoría de centros educativos públicos y privados cobran a las familias cuotas para libros, material y salidas escolares (además de las actividades complementarias y otros servicios escolares en la mayoría de centros concertados), y en ocasiones el propio centro presiona a la familia, directamente o a través de los alumnos afectados, para que asuma este gasto, incluso, en ocasiones, condicionando la participación de estos alumnos en las actividades escolares previstas.

Por último, hay que añadir que, en el caso de secundaria obligatoria, los costes de escolarización (indirectos) se han reducido en muchos centros por efecto de la supresión del servicio de comedor escolar. La incorporación de la jornada compactada en la mayoría de institutos públicos (85,3% en 2015) ha provocado la supresión del servicio de comedor escolar. Esta situación supone un impedimento para el alumnado en general, y para el alumnado socialmente desfavorecido en particular, a la hora de acceder al servicio y, consiguientemente, también a las ayudas de comedor escolar. Para los alumnos con dificultades alimentarias graves escolarizados en institutos con jornada compactada sin comedor escolar, el Departamento de Enseñanza ya ha establecido procedimientos para garantizarles la provisión de este servicio. Estas medidas, sin embargo, tienen un impacto muy limitado, y tan sólo benefician a los alumnos que tienen una situación (conocida) de más vulnerabilidad social, sin que la mayor parte del alumnado socialmente desfavorecido pueda beneficiarse.

Recomendaciones

- Incrementar la inversión en becas dirigidas a alumnado socialmente desfavorecido hasta niveles equivalentes a la media europea.
- Restablecer una convocatoria de ayudas para la adquisición de libros de texto y material didáctico complementario e informático, tal y como establece el artículo 6.4 de la LEC.

- Otorgar a los centros educativos subvenciones para el desarrollo de programas orientados a sufragar los costes de escolarización de los alumnos de familias con dificultades económicas y que cubran los gastos relacionados con los libros de texto, el material escolar, las salidas escolares, etc.

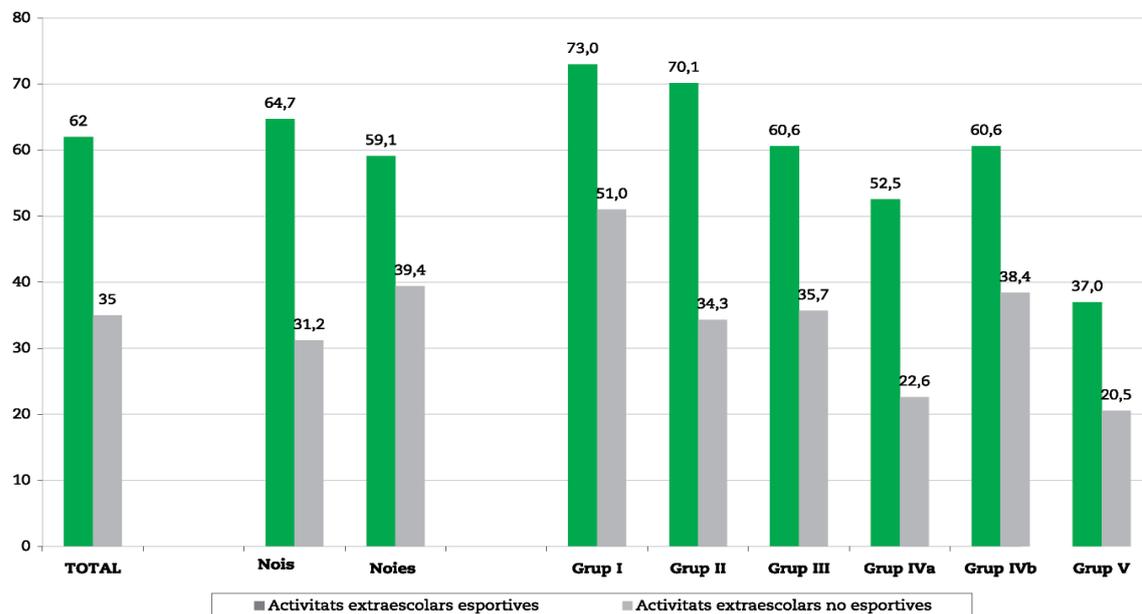
8.4. LAS DESIGUALDADES DE ACCESO AL OCIO

Según datos oficiales de la Encuesta de salud de Cataluña, en el año 2015 el 62,0% de los niños de tres a catorce años realiza algún tipo de actividad extraescolar deportiva y el 35,0%, actividades extraescolares no deportivas (música, danza, idiomas, etc.) (ver la tabla 14). Es decir, en Cataluña casi 600.000 niños de estas edades participan en las actividades extraescolares deportivas y más de 300.000 niños, en las actividades extraescolares no deportivas.

A pesar del elevado número de niños que participan en actividades de ocio educativo, la participación de los niños está fuertemente afectada por desigualdades de acceso, de forma que, con carácter general, los niños socialmente favorecidos tienden a participar más en las actividades que los niños socialmente menos favorecidos. Así, por ejemplo, por clase social, las desigualdades en la participación en las actividades extraescolares deportivas entre los grupos ocupacionales más bien posicionados y los menos bien posicionados son de más de 30 puntos porcentuales, como también pasa con las actividades extraescolares no deportivas (artísticas, académicas, etc.), siempre en beneficio de los primeros (ver el gráfico 4).

El impacto de la crisis económica sobre la participación de los niños en este ámbito ha sido desigual. Mientras que en algunos ámbitos de ocio la participación ha aumentado, otros ámbitos han experimentado un estancamiento o, incluso, un decremento de los niveles de participación. Este es el caso de la participación, por ejemplo, en las actividades extraescolares no deportivas (ver tabla 14). Las dificultades económicas de muchas familias por efecto de la crisis pueden ser uno de los factores explicativos de este descenso.

Gráfico 4. Porcentaje de población menor de quince años que ha participado en la última semana de referencia en actividades de ocio en Cataluña (2014, 2015)



Fuente: Elaboración a partir de la Encuesta de salud de Cataluña (2014, 2015)

Nota: Los datos por clase social se han extraído de la Encuesta de salud de Cataluña 2014 y corresponden a los niveles de ocupación siguientes: Grupo I: directivos de la Administración pública y empresas de diez asalariados o más y profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario.

Grupo II: directivos de empresas de menos de diez asalariados, profesiones asociadas a titulaciones de primer ciclo universitario, técnicos y profesionales de apoyo, artistas y deportistas.

Grupo III: personal administrativo y profesionales de apoyo a la gestión administrativa y financiera, trabajadores de servicios personales y seguridad, trabajadores por cuenta propios y supervisores de trabajadores manuales.

Grupo IVA: trabajadores manuales cualificados.

Grupo IVb: trabajadores manuales semicualificados.

Grupo V: trabajadores manuales no cualificados.

Tabla 14. Evolución de la participación de los niños en actividades de ocio en Cataluña (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Actividades extraescolares deportivas (3-14 años) (%)	59.5	54.9	64.0	65.1	62.8	62	-
Actividades extraescolares no deportivas (3-14 años) (%)	44.8	39.1	39.4	36.3	36.3	35	-
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Actividades de educación en el ocio notificado (Dirección General Juventud)	4,186	4,785	4,674	4,906	5,029	5,514	5,732
Participantes (Dirección General Juventud)	191,262	202,677	188,971	194,350	211,994	245,644	258,429

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Encuesta de Salud de Cataluña y de la Dirección General de Juventud.

Nota: El dato de 2016 corresponde al período de 1 de enero al 5 de octubre de 2016.

Avances

Si bien es un ámbito de reproducción de las desigualdades sociales, el ocio educativo está fuertemente comprometido con la equidad: son numerosas las iniciativas y los recursos destinados por las diferentes entidades y administraciones públicas para compensar estas desigualdades y fomentar el acceso al ocio en igualdad de oportunidades (becas, servicios gratuitos, participación de voluntariado, políticas públicas, etc.).

Durante la crisis económica, se han intensificado las estrategias específicas para atender desde el ocio a los niños socialmente desfavorecidos (aunque con un impacto sobre el conjunto de niños socialmente desfavorecidos aún reducido). Las entidades de acción social y proveedoras de servicios de ocio, por ejemplo, desarrollan actuaciones específicas dirigidas a niños en situación de vulnerabilidad social (cerca de 10.000 en el año 2013), con un incremento significativo del número de becas otorgadas en los últimos años, con recursos procedentes de fondos públicos y privados. Durante el año 2013, el Gobierno aprobó los convenios con las principales entidades de ocio con una aportación de 1,7 millones de euros para la concesión de becas para plazas de campamentos, centros y actividades de ocio para niños y adolescentes de familias en situaciones de riesgo social (ampliados en 500.000€ en el año 2014). A pesar de las dificultades presupuestarias, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha ampliado las plazas becadas de algunos programas de ocio (“El verano es tuyo”, “Jugar y leer”, etc.) para posibilitar la participación de los niños en situación de vulnerabilidad (804 becas por un importe global de 0,3 M€ en 2015), y en los últimos años ha incrementado el número de plazas (de 5.700 en el año 2007 a 9.300 en el año 2016) y la inversión pública (5,8 M€ a 9,5 M€) en centros abiertos.

Adicionalmente, también cabe destacar la contribución de los planes educativos de entorno promovidos por el Departamento de Enseñanza, en colaboración con los ayuntamientos, y que contribuyen a consolidar la oferta de ocio educativo, entre otros aspectos. En los últimos años, las medidas de austeridad aplicadas afectaron a la financiación de estos planes, bien por la minoración de los recursos que destinaba el Departamento de Enseñanza, a raíz, en parte, de la supresión de la financiación

del Ministerio de Educación, bien por la reducción de la aportación de algunos ayuntamientos (a pesar de que en otros casos la dotación de los ayuntamientos se ha visto incrementada). De hecho, los datos del Departamento de Enseñanza indican que la cobertura de los planes educativos de entorno experimentó un retroceso a partir del curso 2012/2013, en que se redujeron el número de municipios participantes, el número de alumnado potencialmente beneficiado y el número de centros participantes. Esta tendencia negativa, sin embargo, se ha revertido a partir del curso 2015/2016, con un incremento de nuevo del número de planes, municipios y centros afectados, así como de la financiación destinada. Desde hace un año, hay 15 municipios implicados y 21 planes más (aunque todavía hay un 32,2% de centros de máxima complejidad sin planes de entorno, déficit sobre el cual el Departamento de Enseñanza ha manifestado la voluntad de corregir).

Déficits y retos pendientes

A pesar de que las administraciones públicas han velado porque las medidas de austeridad afectaran menos al acceso al ocio de los niños socialmente más desfavorecidos, conviene poner de manifiesto que el ámbito del ocio educativo se vio fuertemente afectado, y aún lo está en parte, por las medidas de contención del gasto y del déficit público aplicado por las administraciones públicas en la actual coyuntura económica. A pesar de que algunas restricciones ya se han revertido, como pasa con las subvenciones del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias a entidades de ocio educativo o con los planes educativos de entorno anteriormente referidos, otros perduran, como son la minoración de la financiación de la Secretaría General del Deporte en subvenciones a actuaciones y programas relacionados con el deporte federado y el deporte escolar o la supresión de la financiación del Departamento de Enseñanza en subvenciones a ayuntamientos y AMPA para actividades extraescolares.

En este último punto, existen déficits en el despliegue de políticas de accesibilidad económica a las actividades, sin un sistema general de ayudas que dé cumplimiento a las previsiones recogidas explícitamente en la LEC.

En esta misma línea, cabe destacar las desigualdades territoriales en la disponibilidad de la oferta, con la existencia de barrios y municipios con una composición social desfavorecida, con oferta débil, poco diversificada y a menudo muy condicionada a la inversión de las administraciones públicas, debido a la debilidad y la baja implantación de entidades de ocio educativo en estos territorios; y también la diferenciación del ocio en función del origen social, con ofertas ubicadas en un mismo territorio, pero diferenciadas por el tipo de niño que las utiliza.

Recomendaciones

- Desarrollar normativamente el derecho de los niños al ocio educativo en igualdad de condiciones, especialmente las actividades extraescolares, los campamentos escolares, los servicios escolares de los centros y las actividades y los servicios de ocio educativo llevadas a cabo por las administraciones o por entidades sufragadas con fondos públicos (centros municipales de verano, escuelas de música y de danza, enseñanzas de idiomas de régimen especial, etc.).
- Crear ayudas económicas para los niños socialmente desfavorecidos, a través de la convocatoria de ayudas para fomentar el acceso del alumnado a las actividades complementarias y extraescolares en igualdad de oportunidades previstas en la ley, las subvenciones para la creación y el mantenimiento de AMPA en entornos sociales desfavorecidos y promover medidas de accesibilidad económica (ayudas económicas, bonificaciones y exenciones, sistemas de tarificación social, etc.) a las actividades y los servicios de ocio educativo llevadas a cabo por las administraciones o por entidades sufragadas con fondos públicos.

9. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

9.1. LA ATENCIÓN DE LOS NIÑOS EXTRANJEROS INMIGRADOS NO ACOMPAÑADOS

El sistema de protección ha alcanzado en el año 2016 en torno a 800 niños extranjeros que llegaron a Cataluña sin referentes familiares, en algunos casos directamente desde los países de origen y en de otros en tráfico hacia otros lugares. Hasta septiembre de 2016, había 772 niños atendidos y 485 nuevas altas. Este es un colectivo especialmente vulnerable, ya sea por su minoría de edad y por la falta de referentes familiares u otras redes de apoyo, por el hecho de ser recién llegado en Cataluña y por su condición de extranjero, o bien por las condiciones materiales, sociales y de salud en que llega.

En los últimos años, la presencia de niños extranjeros inmigrados no acompañados ha

fluctuado, a pesar de que con una tendencia creciente, como mínimo, desde el año 2012. Este incremento del número de menores extranjeros no acompañados atendidos durante el año se produce en un contexto en que el hecho migratorio está cada vez más presente en el sistema de protección, con un incremento del número de niños tutelados por la DGAIA de nacionalidad extranjera (1.586 en septiembre de 2016), con un aumento del peso de los niños tutelados de nacionalidad extranjera en el sistema de protección (de cinco puntos porcentuales, hasta el 22,7%). El crecimiento durante el año 2016 ha sido especialmente significativo: a pesar de que los datos corresponden a septiembre de 2016, y no toman en consideración los nuevos casos que se producen durante el último trimestre, el sistema de protección tiene 354 niños tutelados extranjeros más y 148 menores extranjeros inmigrados no acompañados más que todo el año 2015 (ver la tabla 15).

Tabla 15. Evolución del número de niños tutelados por nacionalidad (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	Sept. 2016
Niños tutelados por la DGAIA	7,040	7,076	6,985	6,962	6,988
Niños tutelados por la DGAIA de nacionalidad extranjera	-	-	-	1,232	1,586
%	-	-	-	17.7	22.7
Menores extranjeros no acompañados en Cataluña atendidos durante el año	438	433	537	624	772
Nuevos casos de menores extranjeros no acompañados en Cataluña durante el año	-	-	-	377	485

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Avances

A pesar de este contexto, se han producido algunas mejoras relacionadas con las garantías de asistencia letrada a lo largo del proceso, con la creación en el año 2015 del turno de oficio especializado para la defensa de menores no acompañados en el Colegio de Abogados, dado el derecho de los adolescentes a ser informados y escuchados, y dado que la determinación de la mayoría de edad tiene implicaciones legales trascendentes para la vida de estos jóvenes que hace aconsejable un asesoramiento profesional que vele por el respeto de sus derechos e intereses (por ejemplo, en el período de alegaciones previsto) o con la progresiva aplicación de algunas mejoras en el proceso de determinación de la

edad, como, por ejemplo, la práctica de, como mínimo, dos pruebas radiológicas o bien del informe forense correspondiente.

También representa un avance que la Sala Civil del Tribunal Supremo haya fijado doctrina jurisprudencial sobre el artículo 35.3 de la Ley de Extranjería por discrepancias de interpretación entre las audiencias provinciales, y haya considerado que la persona inmigrante con un pasaporte o documento de identidad equivalente en que conste una minoría de edad no puede ser considerada una persona extranjera indocumentada y ser sometida a pruebas complementarias. La sentencia señala que la edad no puede ser cuestionada sin una justificación razonable que motive la realización de las pruebas.

El Tribunal Supremo ha considerado que es necesario realizar un juicio de proporcionalidad y ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que el documento no es fiable y que, por esto, es necesario practicar pruebas de determinación de la edad. En todo caso, ya se trate de personas documentadas o indocumentadas, las técnicas médicas, especialmente si son invasivas, no pueden aplicarse indiscriminadamente para determinar la edad.

Esta doctrina rompe con la práctica sistemática por parte de la Fiscalía de aplicar pruebas de determinación de la edad a todos los niños extranjeros inmigrados no acompañados identificados, independientemente o no de la disponibilidad de documentación.

Déficits y retos pendientes

Uno de los déficits pendientes es precisamente la continuidad de la práctica señalada sin que se respete la doctrina del TS en numerosos casos.

En cuanto a las pruebas, existe un acuerdo entre la comunidad científica a nivel internacional que las pruebas de determinación de la edad presentan márgenes de error significativo, que no se tienen en cuenta en estos casos por falta de estudios de referencia con los grupos poblacionales afectados. Frente al hecho de que no se tienen en consideración los márgenes de error en la determinación de la edad de jóvenes de determinados orígenes (magrebíes y subsaharianos) debido a la falta de estudios poblacionales específicos de referencia que permitan realizar cálculos estadísticos de probabilidad, y dado que este hecho resulta claramente contraproducente en la determinación de una posible minoría de edad, el Instituto de Medicina Legal ha decidido incluir en los informes medicoforenses que “existe un margen de error no estimable sin disponer de estudios poblacionales de referencia”.

Más allá de estos problemas de fiabilidad, la falta de garantías de los menores extranjeros inmigrados no acompañados en este proceso tiene que ver, también, con las situaciones que determinan la práctica de las pruebas de determinación de la edad, como, por ejemplo:

- Consideración como indocumentados (requisito previsto en el ordenamiento jurídico para la determinación de la edad) los

menores que presentan pasaportes legalmente expedidos por sus países de origen o no declarados inválidos por ningún organismo competente, con validez para acreditar la identidad frente a los organismos oficiales, a pesar de que la nueva doctrina del Tribunal Supremo, anteriormente referida, debe permitir corregir esta situación.

- Invalidación de la documentación aportada sin llevar a cabo de forma sistemática las comprobaciones correspondientes con las autoridades de los países de origen de los jóvenes sobre la validez de esta documentación y de las condiciones de su tramitación.

- Consideración del informe forense como prueba pericial definitiva, no incompleta, a pesar de que algunas sentencias hayan dado más validez al pasaporte que a las pruebas médicas.

- Práctica de las pruebas médicas, no sólo en caso de duda razonable sobre la edad, sin tener en cuenta el principio *favor minores*, o en casos de jóvenes que tienen por pasaporte una edad muy próxima a la mayoría de edad (más de 17,5 años), sin tener en cuenta el principio de proporcionalidad que debe ponderar el inicio del proceso.

- Deficiencias destacables relacionadas con el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los diferentes especialistas en la elaboración de los partes médicos que utiliza la Fiscalía para determinar la edad de estos jóvenes: la mayoría de partes médicos elaborados en los últimos años no explicitan la probabilidad de la edad estimada, ni los márgenes de error existentes, ni el intervalo de desviaciones en torno a la edad estimada; muchos de los informes periciales analizados no explicitan que las estimaciones forenses de la edad basada en estos criterios están sujetos a un riesgo de error no menos apreciable; muchos de los partes médicos analizados contienen expresiones que, a criterio de los fiscales especialista en menores y extranjería del conjunto del Estado, no deberían ser admisibles y que remiten a estimaciones de la edad poco precisas y aproximativas (con expresiones como “aproximadamente...”, “en torno a...” o “superior de...”).

En cuanto al ejercicio de la función protectora por parte de la Administración, la falta de garantías se centra en aspectos como son:

■ Circuito de atención de los menores extranjeros no acompañados entre las diferentes administraciones afectadas (Ayuntamiento de Barcelona, DGAIA, Mossos d'Esquadra y Fiscalía), que prevé la puesta a disposición de los niños extranjeros no acompañados a la Fiscalía de Menores, como paso previo y necesario a cualquier contacto con el sistema de protección, contrariamente a lo que sucede con el resto de niños en situación de desamparo, que lo hace con la valoración previa de los servicios sociales del municipio. El ordenamiento jurídico no prevé que los niños y adolescentes sin referentes familiares sean puestos, necesariamente y en primera instancia, a disposición de la Fiscalía, aunque estén documentados.

■ Falta de acompañamiento en determinados casos por parte de la DGAIA a lo largo del proceso de determinación de la edad, ya sea durante la estancia en las dependencias de la Fiscalía (donde sí que son atendidos por educadores al servicio de la Administración si pasan el tiempo de espera en el espacio de detención) o durante la realización de las pruebas (traslado a hospital, etc.): esta atención inmediata no sólo debería pasar para satisfacer sus necesidades de subsistencia básica (alimentación, etc.), sino para garantizar de forma activa sus derechos durante esta primera fase de atención, mientras no se aclaran las dudas sobre la edad y mientras no se hace efectiva la tutela, en caso de minoría de edad.

■ Retrasos en la tramitación de la nacionalidad o la renovación de la autorización de residencia en determinados casos de menores de edad extranjeros por parte de la DGAIA, como representante legal de los niños, mientras eran tutelados.

■ Sobreocupación de los centros de acogida que atienden en su mayoría a niños extranjeros inmigrados no acompañados. En julio de 2016, por ejemplo, los cinco centros de acogida destinados a atender a este colectivo tenían un total de 22 plazas sobreocupadas, lo que supone el 15,4% sobre el conjunto de plazas disponibles. Esta sobreocupación, que equivale a la capacidad de un centro grande (de más de 20 plazas) afecta a la totalidad de centros (con una incidencia especialmente destacable de la sobreocupación en alguno de ellos). Esta situación de sobreocupación genera

importantes dificultades de intervención educativa, especialmente porque, con ratios de niños por profesional más elevadas, se hace más difícil proporcionar a estos niños y adolescentes la atención individualizada que requieren y la cobertura de sus necesidades afectivas y de bienestar.

■ Utilización para atender a los niños extranjeros inmigrados no acompañados que están pendientes de ser puestos a disposición de Fiscalía de dependencias judiciales destinadas también para la atención de los niños detenidos.

■ Falta de un acompañamiento adecuado en su proceso de desinternalización del sistema de protección por parte de las administraciones competentes en el caso de jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados que han sido expulsados del sistema de protección a la infancia y la adolescencia por mayoría de edad médica, una vez practicadas las correspondientes pruebas médicas de determinación de la edad, o también en el caso de jóvenes que, a pesar de haber sido tutelados por el hecho de ser menores, han alcanzado la mayoría de edad.

Hay que añadir, además, que, según las informaciones facilitadas por los propios profesionales, la complejidad socioeducativa de los niños extranjeros no acompañados atendidos se ha visto incrementada en el último año por el perfil social de algunos de los chicos que ingresan en los centros. A pesar de la heterogeneidad interna de este colectivo, se ha incrementado el número de adolescentes que presentan patrones de conducta disruptiva, desafiante o agresiva, que consumen sustancias tóxicas, que sufren situaciones de fuerte estrés emocional con problemas de salud mental añadidos, que en ocasiones se han iniciado en entornos delincuenciales, hechos que acaban perjudicando no sólo sus trayectorias vitales, sino también el funcionamiento ordinario del centro.

Recomendaciones

■ Promover más garantías en el proceso de determinación de la edad de los jóvenes extranjeros inmigrados, con medidas como, por ejemplo: (1) que se tenga en cuenta la edad obrante en su documentación legal,

siempre que no esté invalidada y siempre que no se pueda acreditar legalmente una situación de mayoría de edad; (2) que la determinación de la mayoría de edad no se realice únicamente a través de las pruebas médicas cuando exista documentación legal en regla, como se está haciendo actualmente en muchos casos; (3) que, de acuerdo con el principio *favor minores*, se practiquen pruebas médicas de determinación de la edad tan sólo en caso de que no haya lugar a dudas, por apariencia física o por cualquier otra condición, de una situación de mayoría de edad, y que se regule qué se considera “duda razonable”.

- Revisar el protocolo de atención de los niños extranjeros inmigrantes no acompañados existente actualmente, en el sentido de que los niños cuya minoría de edad no se pone en duda no sean puestos a disposición del Ministerio Fiscal con el fin de que se les determine la edad a través de pruebas médicas que presentan importantes limitaciones en cuanto a su fiabilidad.

- Tramitar la documentación de chicos y chicas tuteladas (con o sin referentes familiares en Cataluña), de forma que cuando alcancen la mayoría de edad no se encuentren en situación irregular, e instar la nacionalidad española de los niños y adolescentes tutelados que cumplan con los requisitos del artículo 22 del Código Civil, para los cuales se valore que esta decisión responde a su interés primordial, habiendo escuchado y atendiendo su opinión.

- Incrementar el número de plazas residenciales para evitar la sobreocupación de los centros de acogida que atienden a niños extranjeros inmigrados no acompañados.

- Planificar desde el propio sistema protector, a través de los planes individualizados, el proceso de desinternalización de los jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados por mayoría de edad, y preparar adecuadamente a estos jóvenes para este proceso de transición, y garantizar una oferta suficiente de dispositivos de transición a la mayoría de edad para los jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados que alcanzan la mayoría de edad.

9.2. LA ATENCIÓN DE LOS NIÑOS REFUGIADOS

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de la que España es signataria, reconoce la condición de refugiado o refugiada a la persona que huye de su país porque su vida corre peligro y busca protección en otro país.

El artículo 22.1 de la CDI dispone que los estados miembros deben tomar las medidas apropiadas para que un niño que solicita el estatuto de refugiado de acuerdo con la ley y los procedimientos nacionales o internacionales, tanto si va acompañado de sus padres como de otra persona, reciba la protección necesaria y una asistencia humanitaria, y que disfrute de los derechos aplicables enunciados en esta convención y en otras normativas de derechos humanos o de carácter humanitario a que estos estados se hayan adherido.

El artículo 47 de la Ley 12/2009 también dispone específicamente que los menores solicitantes de protección internacional que hayan sido víctimas de cualquier forma de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano o degradante, o que hayan sido víctimas de conflictos armados deben recibir asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada que necesiten. Así también lo recopila la Observación general número 6 de las Naciones Unidas, sobre trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC / GC/2005/6), de septiembre de 2005.

Europa asiste a una grave crisis humanitaria en los últimos años como consecuencia del desplazamiento forzado de centenares de millares de personas, debido a la pobreza, la guerra y la violencia en sus países de origen, que buscan un espacio de seguridad, libertad y respeto de los derechos humanos. Este éxodo ya ha costado millares de vidas y frente a esta catástrofe humanitaria todas las instituciones públicas, y la ciudadanía en conjunto, tienen la obligación ética, moral y legal de atender, socorrer y acoger a las personas refugiadas respetando los derechos fundamentales del asilo y de la protección internacional recogidos en la normativa mencionada.

El creciente número de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad vinculada a

fenómenos migratorios y sociales obliga a ser especialmente cuidadosos en la detección de posibles niños o adolescentes en el tráfico de seres humanos (TEH). Sin embargo, los datos oficiales existentes no confirman que este riesgo se haya convertido en una realidad. De hecho, el número de identificaciones y de asistencias reales no es elevado de momento. Al mismo tiempo el TEH es una realidad existente en Cataluña (sobre todo en el ámbito sexual) que puede afectar a los niños y adolescentes en dos casos principales: aquellos en los que las propias víctimas son menores de edad y aquellos en que los niños se encuentran en entornos de TEH porque son hijos o conviven con víctimas de TEH.

A pesar del bajo número de casos detectados hasta ahora, no cabe la menor duda de que el impacto del TEH en los menores de edad es muy importante y tiene unos elementos particulares que deben ser tomados en consideración por el sistema de protección de los niños y adolescentes. El desconocimiento sobre este impacto, sin embargo, es aún mayor que en el caso de las víctimas de TEH mayores de edad, a pesar de que el impacto que genera en el ámbito emocional, físico y psico-social de los menores es enorme.

Avances

Desde esta perspectiva, el 28 de enero de 2014 el Gobierno aprobó el Plan de protección internacional de Cataluña, elaborado con las aportaciones de diferentes instituciones y entidades, que engloba el derecho de asilo, el refugio y la protección subsidiaria y que define una serie de medidas que deben desplegarse en cuatro años.

Posteriormente, con el Acuerdo de Gobierno de fecha 22 de septiembre de 2015, se creó el Comité para la Acogida de las Personas Refugiadas en Cataluña, como órgano transversal y de coordinación integrado por las entidades sociales, la Administración local y la Generalitat.

En este contexto, el Comité para la Acogida de las Personas Refugiadas realiza una declaración conjunta el marzo de 2016 en la que muestra la predisposición a contribuir a la acción de los gobiernos europeos de acogida, reasentamiento y reubicación en su territorio de personas refugiadas, dados los compromisos contraídos

en defensa de la paz y del respeto a los derechos humanos y con garantía de su seguridad.

El Ayuntamiento de Barcelona, por su lado, pone en marcha en septiembre de 2015 el plan “Barcelona, ciudad refugio” para dar respuesta y preparar a la ciudad para acoger, asistir, proveer de los servicios necesarios y garantizar los derechos de las personas refugiadas, y exigir a los estados que cumplan con las normas más elementales del derecho humanitario.

En cuanto a la situación de los niños y adolescentes tutelados que no ven protegido su derecho a la protección internacional, la Administración competente se ha comprometido a facilitar un mapa de servicios especializados en temas migratorios y protocolos especializados para establecer mecanismos para la detección y atención de casos que puedan ser susceptibles de protección internacional.

En cuanto a la persecución de las víctimas del TEH, la Ley estatal 4/2015, sobre el estatuto de la víctima del delito, por la que se ha traspuesto al ordenamiento estatal la Directiva 2012/29/UE, destaca el papel del Ministerio Fiscal en la garantía del derecho de protección de las víctimas menores de edad, en relación a las cuales se prevé la posibilidad de adoptar cualquier medida adecuada al interés superior del niño que sea necesaria para impedir o reducir los perjuicios que pueden sufrir los niños y adolescentes, así como la posibilidad de adoptar medidas específicas como son las declaraciones preconstituídas o mediante expertos como medidas para evitar la victimización secundaria de los niños durante la investigación o juicio penal.

La Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, prevé el tráfico y la explotación sexual de mujeres y niñas como una manifestación de este tipo de violencia en el ámbito social o comunitario (art. 5.4). Esta aproximación del fenómeno tiene como consecuencia que son de aplicación el resto de previsiones de la Ley, referidas a la prevención, detección y erradicación de toda forma de violencia machista, así como a los derechos de las mujeres a la atención, asistencia, protección, recuperación y reparación integral, y a la Red de Atención y Recuperación Integral para las

mujeres en situaciones de violencia machista. Esta previsión no regula de forma amplia y específica la situación de las víctimas que son niños y adolescentes.

El instrumento más concreto que existe en Cataluña sobre el TEH es el Protocolo de protección de víctimas de TEH en Cataluña. En referencia a los niños, establece la necesidad de aplicar las medidas de protección y los protocolos de actuación que prevé el Sistema Catalán de Protección a la Infancia y la Adolescencia bajo la supervisión de la DGAIA y se refiere de forma expresa a la aplicación de unos protocolos específicos de coordinación entre la DGAIA y otras organizaciones y entidades públicas y privadas especializadas a asistir víctimas de TEH. Sin embargo, estos protocolos aún deben desplegarse.

Déficits y retos pendientes

A pesar del reconocimiento de los derechos al asilo y a la protección internacional, se detectan diferentes situaciones en que niños y adolescentes menores de edad que llegan a Cataluña no pueden hacer efectivo este derecho, a pesar de que, dada su situación personal, serían susceptibles acogerse al mismo.

Esta situación de falta de reconocimiento del estatuto de refugiado en España no se produce tan sólo entre los niños y adolescentes en Cataluña. Las cifras de concesión de protección internacional en España son muy bajas comparadas con la media de otros países europeos de población y PIB similar, y también es muy bajo el número de solicitudes. Durante el año 2014 en España se presentó un 0,9% del total de solicitudes de asilo que se habían presentado durante el mismo año en el conjunto de los 28 países de la Unión Europea.

De las solicitudes presentadas aquel mismo año, el Ministerio del Interior concedió protección internacional a 1.585 solicitantes y la denegó a 2.070, que representan un 56,7%. Este número se ha incrementado en el último año a raíz de la crisis de refugiados y, en el marco del programa europeo de reubicación de refugiados, se prevé que más personas puedan acogerse.

En el caso de los niños y adolescentes, especialmente los que no están acompañados de sus familias y han sido tutelados por la DGAIA, también existen cifras muy bajas de solicitantes. Así, durante el año 2014 ninguno de los niños tutelados por la DGAIA solicitó protección internacional y en el año 2015 tan sólo 6 fueron informados y asesorados para tramitar la solicitud.

Estas cifras no se ajustan al número que proporcionalmente se correspondería con el número de solicitudes que se tramitan a escala internacional a personas provenientes de los mismos países de origen de donde provienen estos niños tutelados. Los niños y adolescentes tutelados por la DGAIA, actualmente tienen 64 nacionalidades diferentes, entre ellas la siria y la afgana.

Esta situación podría derivarse de las carencias en la formación de los profesionales y en la falta de circuitos y protocolos claros que permitan informar y proporcionar el acompañamiento necesario para que se acceda y se tramite adecuadamente la solicitud de asilo de los niños y adolescentes que tienen derecho.

También existen retrasos y negligencias en la tramitación del procedimiento y en la obtención de documentación acreditativa de los hechos alegados, sin que se ponga en peligro la seguridad del niño o adolescente o su familia, y, por último, también en el ejercicio del derecho a la extensión familiar a los ascendentes de primer grado de quien dependen estos niños o adolescentes, una vez el niño llega a obtener el estatuto de refugiado.

Por otra parte, las condiciones de acogida que se ofrecen a los niños y adolescentes solicitantes de asilo no cumplen con los estándares mínimos establecidos en la normativa internacional, que garantizan asistencia especializada a víctimas de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Los problemas existentes con el procedimiento de determinación de la edad y las condiciones en que se encuentran muchos niños y adolescentes cuando son tutelados e ingresados en centros residenciales del sistema de protección son una clara muestra de ello, puesto que muchos de estos niños y

adolescentes, además, no reciben la intensidad de acompañamiento psicológico deseable para su recuperación física y emocional.

En referencia a la situación de los menores afectados por el TEH, la falta de recursos especializados y de circuitos claros sobre cómo afrontar estos casos, el retraso a actuar y el nivel de conocimiento especializado sobre la realidad y la complejidad del TEH no pueden encontrar justificación en el escaso número de casos detectados. Se detectan problemas específicos en la detección, la atención inmediata, la determinación de la edad y de la filiación, la identificación formal, la protección de la seguridad, la asistencia y el régimen de visitas.

Recomendaciones

- Formar a los profesionales del sistema de protección de niños y adolescentes en Cataluña para que tengan una información correcta y exhaustiva de la normativa de protección internacional y estén dotados de

un sistema adecuado de control y supervisión de la labor encomendada y del cumplimiento de lo dispuesto en la normativa. En este sentido, se hace necesario poder disponer de un protocolo claro de información, asesoramiento, acompañamiento y actuaciones en materia de derecho de asilo y protección internacional que vincule a todos los agentes intervinientes del sistema de protección de niños y adolescentes.

- Asegurar la atención médica y psicológica, los servicios de acogida y aprendizaje y de adaptación al sistema de protección necesarios para garantizar la recuperación física y emocional de estos niños y adolescentes que les reconoce su condición de refugiados.

- Establecer un marco normativo específico, y recursos y circuitos de actuación especializada para proteger a los menores de edad víctimas de TEH dentro del sistema de protección y desarrollar herramientas de evaluación de las actuaciones que se están llevando a cabo para combatir y prevenir el TEH y también para proteger a las víctimas.

10. CONSIDERACIONES FINALES

En Cataluña, a grandes rasgos, el período comprendido entre los años 2010 y 2016, objeto de análisis de este informe complementario, se ha caracterizado, por un lado, por la aprobación de la LDOIA, que regula los derechos y las oportunidades de los niños y adolescentes desde una perspectiva global y transversal, pero también, por otra parte, por la aplicación de medidas de austeridad que han tenido efectos directos tanto sobre el gasto público y el desarrollo de políticas públicas en el ámbito de infancia como, en último término, sobre las garantías de disfrute de estos derechos por parte de los niños y los adolescentes.

Las medidas de austeridad aplicadas, que en políticas de infancia y familia supusieron una reducción del gasto de un 23,1% en el período 2009-2014, no han permitido corregir de forma significativa gran parte de los déficits estructurales que presentaban ya antes las actuaciones de los poderes públicos en este ámbito.

De hecho, un primer gran déficit estructural tiene que ver con la baja inversión existente en políticas de infancia y familia, que es del 0,8% del PIB en Cataluña el año 2014 pero que ya se situaba entorno al 1% antes de la crisis, claramente por bajo del 2,4% del conjunto de la Unión Europea. Este bajo gasto público comparado también afecta a los ámbitos de la educación y la salud.

Esta reducción del gasto público, parcialmente revertida a partir del año 2015 gracias a la progresiva mejora de la situación económica, contrasta con la evolución de las necesidades sociales que ha presentado la infancia desde el año 2008, con un incremento de la vulnerabilidad y la desigualdad social por efecto de la crisis económica. A pesar de la adopción de algunas medidas específicas dirigidas a los niños socialmente más desfavorecidos, existen desigualdades sociales importantes en el ejercicio efectivo de los derechos (en el acceso a la educación, en el acceso al ocio, en el acceso a la salud, etc.) que no se han podido combatir frontalmente durante estos años.

La presión de una demanda con más dificultades sociales y el deber de los poderes

públicos de cubrir las necesidades sociales más perentorias han contribuido, en parte, que las restricciones presupuestarias se hayan aplicado más intensamente en las políticas preventivas que en las políticas asistenciales. De esta forma, a lo largo de estos años, el modelo de intervención en infancia, que ya recaía más en medidas de carácter asistencial, ha experimentado un debilitamiento de las estrategias de carácter preventivo.

Las medidas de austeridad y este fortalecimiento de un modelo de intervención más asistencial han dificultado, al mismo tiempo, hacer avances significativos hacia un abordaje más integral y transversal de los derechos de los niños en que el niño esté realmente en el centro de la actuación de los poderes públicos, y no los aspectos de carácter organizativo (reparto de competencias). Aún hoy no existe un organismo administrativo claramente de referencia que intervenga en todos los aspectos que tengan que ver con la infancia (educación, salud, protección, etc.), que coordine las actuaciones de las diferentes áreas administrativas y servicios en esta materia y que ayude a articular un trabajo integrado que atienda de forma integral las necesidades de los niños. Las políticas públicas responden aún demasiado a la lógica tanto de división departamental y administrativa en que funciona la Generalitat de Cataluña y las administraciones locales (cada administración, una competencia) como de división entre servicios. De hecho, a pesar de algunos avances puntuales, aún no se ha desplegado la transversalidad de forma efectiva. La propia aprobación de la LDOIA en el año 2010 o del Pacto de infancia en el año 2013, que partía de esta perspectiva transversal, no ha permitido superar la mirada fragmentada y segmentada con que la Administración continúa interviniendo en los asuntos que afectan a los niños. Con esta voluntad de situar a los niños en el centro, tampoco se ha conseguido aún hacer participar a los niños en la planificación y en la evaluación de políticas públicas de infancia, que parten aún de aproximaciones excesivamente adultocéntricas.

Frente a este contexto, pues, las principales recomendaciones que plantea este informe complementario remiten a incrementar la inversión en políticas de infancia, fortalecer la prevención, combatir las desigualdades sociales y promover la transversalidad situando al niño en el centro de las políticas.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

