

LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES Y LA INTERVENCIÓN CON EL MENOR. EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS POLÍTICAS DE INFANCIA

Joan V. Rovira Prats¹; Albí Rosell Colomer²

RESUMEN El presente artículo trata de analizar el papel de los Servicios Sociales Municipales de Atención Primaria en la atención e intervención con menores. A partir de la estructura administrativa y competencial que los sustenta y del marco normativo que los regula, se hace especial incidencia en su propia dinámica de configuración y organización a partir de los encargos que han ido asumiendo, así como de su constante proceso de reajuste para afrontar las necesidades emergentes. Supone un posicionamiento del sistema público de Servicios Sociales para que la intervención con menores transcurra desde la propia comunidad y en el contexto de las políticas de infancia.

PALABRAS CLAVE Sistema Público de Servicios Sociales, Atención Primaria, Menores, Intervención y Prevención, Proceso Comunitario, Infancia y Ciudad.

Desde su reciente creación, el Sistema Público de Servicios Sociales ha estado directamente implicado en el ámbito de la intervención con menores, de ahí que consideremos importante que, a modo de introducción, analicemos la estructura administrativa y competencial de los mismos, así como el marco normativo que lo regula, haciendo especial incidencia en su propia dinámica de configuración y organización a partir de los encargos que han ido asumiendo.

El punto de partida legislativo de los actuales Servicios Sociales lo encontramos en la Constitución de 1978. En el Título Preliminar aparecen los primeros requerimientos que justifican las actuaciones que le son propias a los Servicios Sociales: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

De la lectura de este artículo 9.2 ya se distinguen tres conceptos que se vinculan con el cometido de los Servicios Sociales:

- El concepto de igualdad. La finalidad de los Servicios Sociales es intervenir, en colaboración con los otros sistemas de protección social, sobre las causas

que dificultan el acceso, en igualdad de condiciones, a los bienes y recursos de la sociedad.

- El concepto de grupos, entendidos como colectivos de población que desde Servicios Sociales son objeto prioritario de una atención especial (infancia, familia, etc.).
- Y, por último, el de participación o implicación activa de los ciudadanos en su comunidad como forma más adecuada para prevenir y erradicar situaciones de exclusión social y que también son objeto de actuación por parte de los Servicios Sociales.

En el Texto Constitucional se hace especial referencia al bienestar que promoverán los poderes públicos a la familia e infancia (Art. 39) y a la juventud (Art. 48) y que, de forma implícita, relaciona a los Servicios Sociales.

La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales viene establecida también por la Constitución en su artículo 148, 1.20. En nuestro caso, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana le establece su competencia exclusiva sobre materias relativas a Servicios Sociales, atribuyéndole la responsabilidad de sus instituciones públicas de protección y ayuda a menores y jóvenes, entre otros grupos.

¹ Psicólogo. Servicios Sociales Municipales. Alzira

² Psicólogo. Servicios Sociales Municipales. L'Alcúdia

Miembros de la Comisión de Servicios Sociales del Col·legi Oficial de Psicòlegs del País Valencià
E-mail: alzira_unisociales@infoville.net

En el nivel de la Administración Local, la Ley 7/1985 Reguladora de Bases de Régimen Local contiene las competencias de las Corporaciones Locales, considerando al municipio como entidad básica territorial y la obligatoriedad de los Ayuntamientos de organizar por sí mismos los Servicios Sociales, especialmente para los mayores de veinte mil habitantes.

A partir de esta breve introducción en la que hemos situado el sistema público de los Servicios Sociales trataremos de analizar la capacidad organizativa de los Servicios Sociales de Atención Primaria, de titularidad municipal, para dar respuesta a la situación y necesidades actuales del menor a través de los correspondientes procedimientos de intervención, para atender las exigencias y requerimientos derivados de la legislación vigente en materia de menores y, también, para contribuir a instaurar una nueva visión del mundo de los niños y niñas desde la realidad más próxima de los Gobiernos Locales para una misión más comprometida con las políticas de infancia en el contexto de las ciudades y pueblos en la que nos encontramos trabajando.

En líneas generales, el sistema público de atención de los Servicios Sociales tiene sus raíces y antecedentes en el modelo organizativo del sistema sanitario, clasificando sus modalidades de atención primaria y especializada. En teoría, la diferenciación de estas áreas se realiza en función de la complejidad técnica de las prestaciones y de las intervenciones. Los Ayuntamientos deben asumir la gestión de los denominados Servicios Sociales Comunitarios, también denominados Generales o de Base. A través de estos Servicios Sociales Municipales se configura la atención primaria.

El origen de estos Servicios Sociales Comunitarios es muy reciente, coincidiendo sus primeros inicios con la evolución histórica de los primeros Ayuntamientos democráticos. Hasta esos momentos no existía ninguna estructura organizativa de nivel primario y el ámbito local carecía de equipos técnicos para acometer las tareas básicas de atención a las necesidades sociales y del apoyo profesional que requería la intervención comunitaria. Es a principios de los años 80, coincidiendo con las demandas ciudadanas y con la preocupación por instaurar políticas sociales más avanzadas, cuando se crean los primeros equipos profesionales de intervención especializada con menores en marginación social. En esta iniciativa se sitúa la primera

experiencia de trabajo con menores en el propio medio, desde el ámbito de colaboración de las Corporaciones Locales, buscando alternativas al clásico internamiento y abriendo nuevas opciones y modalidades de intervención comunitaria. Posteriormente en el año 83, en el contexto del Plan de Emergencia Social ante la catástrofe de la presa de Tous, se crearon los primeros equipos municipales de Servicios Sociales para atender las zonas devastadas. Eran momentos caracterizados por profundos e intensos cambios en nuestra sociedad. La presencia de los Servicios Sociales era un elemento más de ese cambio. Desde los mismos había una intensa actividad por atender necesidades y problemas históricos, se dibujaba un nuevo mapa de necesidades asociadas a los cambios sociales y preocupaba la configuración del sistema y su capacidad organizativa para afrontarlos. En estos antecedentes habría que situar los primeros intentos de construir un sistema público que necesariamente debía contar con un nivel básico de atención primaria. Con el paso del tiempo se llegaría a la construcción, extensión y normalización de esta red de atención primaria de ámbito municipal.

Independientemente del repertorio, funciones y cometidos que justificaban la creación de estos servicios municipales profesionalizados, la evolución histórica de los mismos nos hace considerar que la consolidación y el avance de los mismos se ha efectuado tomando como referencia la problemática de los menores y sus familias. En el caso de nuestros respectivos equipos, estamos convencidos que éste ha sido el eje vertebrador del sistema municipal de Servicios Sociales. Los intentos para racionalizar este sistema de incipiente creación, las grandes reflexiones para dotarle de coherencia interna, la toma de decisiones para mejorar su organización, la provisión de nuevos servicios, la introducción de planteamientos de intervención comunitaria, la innovación en estrategias y metodologías, así como las exigencias de incorporación de nuevos profesionales y su constante regulación en las dinámicas de funcionamiento interdisciplinar han tenido como principal referente la problemática del menor y las necesidades que afectaban al bienestar infantil.

No nos cabe ninguna duda que se trata de un fenómeno bien complejo y que intervenir desde la concepción generalista y desde la proximidad de la propia

realidad ha supuesto el escenario idóneo para análisis de múltiples elementos desde la dimensión social, cultural e ideológica. Trabajar desde esta orientación y al tratarse de la intervención con menores, con tantas implicaciones y derivaciones en cuanto coordinación con distintas administraciones, servicios, otros sistemas y con infinidad de procedimientos, también ha supuesto un valor añadido para analizar nuestro propio sistema organizativo, afrontar posicionamientos y referentes institucionales y generar sinergias para intervenir en el proceso comunitario.

Si bien en el transcurso de este tiempo que hemos descrito, la intervención con el menor ha sido una contribución importante para establecer y configurar el sistema de atención primaria desde los municipios, también es verdad que sobre el mismo han recaído las mayores responsabilidades y el peso de complejas decisiones en un difícil equilibrio entre los requerimientos normativos, las necesidades de intervención con la propia familia y la perspectiva de actuar bajo el supremo interés del menor. Nos estamos refiriendo al papel decisivo y a la importante incidencia que han tenido los Servicios Sociales Municipales en la protección de menores, máxime teniendo en cuenta la deficiente delimitación de competencias y las carencias organizativas que han supuesto una sobrecarga para estos servicios municipales proveniente, principalmente, de las tareas derivadas de la función protectora del sistema. Por su proximidad a los ciudadanos, la atención primaria tiene la misión de establecer la primera línea de colaboración y cooperación. En el caso de los menores, esta tarea ha sido de enorme complejidad, ante la ausencia y falta de servicios especializados que se responsabilizasen de llevar a cabo las intervenciones y actuaciones profesionales que requería la función protectora. Como consecuencia de ello, los Servicios Sociales Municipales han asumido esta responsabilidad, desvirtuándose como dispositivo de atención primaria y viéndose mermada su capacidad de respuesta ante las necesidades de intervención. Este hecho se evidenció con más claridad a partir de la entrada en vigor de la Ley 21/1987 que desjudicializaba la protección a la infancia y dejaba a los Tribunales de Menores las competencias sobre los menores infractores, administrativizándose de esta forma el ámbito de las otras competencias relacionadas con la protección. Este traspaso puso de manifiesto la falta de previsión en la

creación de equipos especializados de intervención con menores que, desde la propia comunidad, trabajasen coordinadamente con los servicios de atención primaria en la atención a la infancia y en la adolescencia. Ante esta situación, los Servicios Sociales Municipales han desarrollado su acción presentándose como un dispositivo eficaz y potente para la detección e identificación de menores en situación de riesgo y desamparo, así como en los casos en los que se requerían medidas de protección, pero también ha supuesto un proceso para repensar y organizar la atención primaria que se debe prestar desde estos servicios sociales municipales.

En esta línea argumental expuesta, consideramos que si nuestra misión ha estado centrada en la dimensión protectora de los menores, también la práctica y la proximidad con la realidad nos ha permitido tener una visión más amplia y global de la infancia, de la adolescencia, de los jóvenes y de sus familias, así como del referente institucional para el desarrollo y aplicación de políticas integrales. Desde los municipios debemos ser conscientes que hemos agotado una etapa en que el discurso se ha basado exclusivamente sobre la dimensión jurídica del concepto “menor” y que en estos momentos tenemos nuevas exigencias y requerimientos para ampliar nuestro punto de mira y centrarlo en ideas más enriquecedoras sobre la infancia. Debemos hablar más de niños y niñas y menos de menores, sin olvidar que la misión de los Servicios Sociales Municipales es tratar de que cada vez haya menos niños y niñas que adquieran la condición de menores y, si así fuere, procurar que éstos permanezcan en su entorno y participen de un universo de relaciones estables y lo más normalizado posible. Bajo ningún concepto este planteamiento supone que los Servicios Sociales Municipales abandonen su función en el sistema de protección, todo lo contrario pensamos que se requiere una extensión en los recursos disponibles, una profundización en la propia estructura organizativa y continuidad en la iniciativa adoptada por muchos municipios en cuanto creación y diversificación de dispositivos de atención acomodada a las diferentes tipologías y situaciones de necesidad. El “Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana”, recientemente aprobado por el Gobierno de la Generalitat, vendría a confirmar el amplio repertorio de competencias que quedan reser-

vadas a la entidades locales en materia de protección social de menores, citándose, entre otras, la prevención de situaciones de desprotección y desarraigo familiar, información, orientación y asesoramiento a menores y familias, apreciación, intervención y aplicación de medidas en situaciones de riesgo, intervención familiar, detección y diagnóstico de situaciones de desamparo, seguimiento de medidas de protección, participación en los programas de acogimiento familiar y adopción de menores, así como diseño, implantación y evaluación de programas de reinserción social.

Si desde los Ayuntamientos se valora y contempla la implicación de los Servicios Sociales Municipales al sistema de protección como una rigurosa aportación a la mejora del bienestar infantil en general, también es cierto que desde muchas Corporaciones Locales se viene generando e impulsando un nuevo planteamiento integral de las políticas dirigidas a los niños y niñas y que se considera como algo esencial para avanzar en iniciativas más globales de prevención y desarrollo de la infancia que, atendiendo la prioridad de los menores que deben ser objeto de protección, también intenten contemplarse de manera articulada todos los aspectos relevantes de ese desarrollo y promoción del bienestar infantil y de las familias.

En ese sentido, consideramos que las competencias asignadas a las entidades locales en materia de protección y que se ejercerán a través de los equipos municipales de Servicios Sociales recobrarán mayor coherencia y sentido en el contexto de las políticas de carácter integral y global para la infancia que se están impulsando desde el ámbito local. Para ello, los Ayuntamientos, en los últimos años, han efectuado un considerable esfuerzo para articular una red de servicios específicos de atención familiar e infantil, la cual se ha ido configurando desde la propia estructura de atención primaria y coexiste con la misma. Esta red de apoyo para la intervención familiar e infantil, aún teniendo un carácter especializado, no pierde su sentido generalista, al haberse generado desde los propios equipos base de servicios sociales y al estar orientados sus objetivos básicos a la mejora del proceso comunitario de los menores y sus familias que son objeto de atención e intervención. Estos servicios específicos, por su proximidad, complementan la acción primaria de los servicios sociales de base, destacándose el papel

de estos últimos como nexo de regulación que modula la organización y el funcionamiento del sistema. Dada la dependencia orgánica y funcional de los mismos supone una modalidad organizativa que facilita la coordinación entre todos los recursos municipales e incrementa el valor sinérgico del conjunto de actuaciones e intervenciones con influencias mutuas.

Esta preocupación de los Servicios Sociales Municipales por dotarse de una estructura de servicios específicos, dirigidos principalmente a familia e infancia, ha sido una constante en los últimos años y sus orígenes se remontan a inicios de la década de los 90. Esta inquietud obedecía a varios motivos, se disponía, como jamás había ocurrido, de una experiencia y trabajo previo desde la propia comunidad, coincidiendo el aniversario de sus primeros diez años de funcionamiento; muchos de los problemas estaban identificados; se hacían previsiones sobre necesidades emergentes; había nuevas demandas ciudadanas con una presión asistencial y de atención social muy fuerte; el entramado jurídico iba tomando cuerpo y, todavía hoy, no existe texto legislativo que desde el ámbito competencial haga especiales encargos a los Ayuntamientos por ser la Administración más cercana al ciudadano; el esfuerzo de coordinación de los equipos base con otros sistemas del bienestar ha sido una exigencia desde entonces, así como el nivel de colaboración con otros organismos, instituciones y entidades. En esta preocupación y como se ha mencionado anteriormente, también influenciaba la constatación de las propias deficiencias del Sistema Público de Servicios Sociales, máxime teniendo en cuenta que después de haber transcurrido unos años de aprobación de la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (1989), no se habían generado los recursos ni las estructuras organizativas apropiadas de apoyo especializado que requerían los equipos base de atención primaria para llevar a cabo los complejos procedimientos de intervención con menores. El dispositivo especializado se limitaba prácticamente, como única alternativa, al internamiento residencial en centros. No se crearon estructuras intermedias suficientes que, desde ámbitos territoriales definidos (comarcas, mancomunidades o zonas) reforzaran el papel de los servicios sociales municipales y ofrecieran un repertorio amplio de respuestas y alternativas para garantizar la presencia de los menores, que eran objeto de intervención, en su

propio medio. El discurso que se efectuaba desde los Servicios Sociales de Atención Primaria quedaba agotado por las propias limitaciones y escasez de la red de Atención Especializada, de manera que se reflexionaba más sobre la insuficiencia de recursos y servicios que de las necesidades de intervención que requerían y exigían los menores desde el propio medio y desde la comunidad.

Ante estas circunstancias y como hemos mencionado anteriormente, a principios de los años 90, los Servicios Sociales de titularidad municipal y como responsables de la atención primaria iniciaron un intenso debate interno encaminado a profundizar en su cometido, a formular nuevas propuestas organizativas, a insertar nuevas metodologías y estrategias de trabajo, a incorporar nuevas figuras profesionales y a ofrecer un repertorio amplio de servicios y programas de interés social. Se hacían propuestas para un nuevo posicionamiento institucional y del cambio organizacional ante el papel que debían desempeñar los Gobiernos Locales en materia de política social y de menores. Hasta ese momento, el impulso de los Servicios Sociales Municipales estuvo determinado por condicionantes externos (dependencia de instituciones supramunicipales, normativa básica y financiación), a partir de entonces la atención se focalizó más en la propia realidad social en la que estaban inmersos, en sus posibilidades organizativas para afrontar las necesidades, en su capacidad de iniciativa para generar sus propios recursos y en sus potencialidades como instrumento de vertebración social.

Con estas reflexiones se iniciaron los primeros planes de descentralización y zonificación de los servicios sociales en los municipios como un intento de aproximación a la realidad más inmediata y cotidiana de la ciudadanía; se ampliaba y reforzaba el papel de la Unidades de Trabajo Social con una presencia más activa en los diferentes barrios y dirigidas a desempeñar su papel como dispositivo de primer acceso al sistema; desde planteamientos de política social urbana se ha revisado la situación de algunos barrios marginales y en crisis, así como su papel en el conjunto de la ciudad, articulándose propuestas rigurosas para la actuación integral y la revitalización de los mismos; se han consolidado procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana a través de órganos representativos del movimiento asociativo, afianzando-

se el papel de los Servicios Sociales como nexo de relación y vínculo en la propia comunidad; se ha iniciado un proceso para definir y crear dispositivos de atención personal en el propio municipio, entendidos como espacios y lugares de uso público para satisfacer necesidades específicas y ejercer derechos sociales básicos.

Este último aspecto está resultando de especial interés en el sentido de que no se trata de recursos especializados, sino de recuperar espacios o lugares que no cumplen ninguna finalidad y que a partir de su redefinición en el territorio concreto se les asigna una nueva funcionalidad con atributos y simbolismo en la trama urbana con aplicación de objetivos de contenido social y uso público, que suponen mayor continuidad espacial y dinamismo interactivo en el proceso comunitario. Se trata de pequeños dispositivos con un significativo valor estratégico en la articulación y vertebración social, en el sentido de que su proximidad, su carácter polivalente, su fácil accesibilidad y su ubicación contribuyen a organizar la cotidianeidad de muchos ciudadanos y a modular la configuración de nuevos escenarios y procesos interactivos.

De esta manera, se viene produciendo una lenta pero constante incorporación de los servicios sociales en determinadas zonas y barrios carenciales que, desde la estrategia preventiva, pretende garantizar la suficiente presencia pública para que las unidades de convivencia que allí residen, las familias y sus hijos, caracterizados por su situación de riesgo y vulnerabilidad, dispongan de condiciones de vida más satisfactorias en lo que respecta a vivienda, servicios urbanos, salud y protección social. En este caso, se valora la importancia de la acción pública, que se ejerce a través de los servicios sociales con el consiguiente efecto de arrastre y complementación con otros sistemas, en la vida social y urbana, con el propósito de disponer de unos servicios básicos de proximidad, de posibilitar el acompañamiento social y de poder incidir en los aspectos básicos de la gestión y organización de la cotidianidad, facilitando el acceso a otros sistemas del bienestar social.

Desde esta perspectiva, consideramos que el refuerzo de la atención primaria y su descentralización, así como la creación de dispositivos en el territorio y en los términos que hemos expuesto, no sólo ha supuesto la posibilidad de articular nuevos planes, acciones y

formas de intervención social para satisfacer las necesidades cambiantes y heterogéneas de la ciudadanía, sino que su propia concepción propicia el flujo de intercambios y relaciones entre la propia organización del sistema, los ciudadanos y los elementos más relevantes del proceso comunitario. El papel de la Institución Municipal en este planteamiento resulta de especial interés, en el sentido que el despliegue de los recursos y el diseño de las acciones programáticas no solamente se efectúa desde las necesidades de intervención, que a nuestro entender son inaplazables, sino que estamos asistiendo a una nueva concepción en la forma de entender y gestionar los problemas de las gentes y de los territorios que configuran sus escenarios de convivencia.

Este posicionamiento institucional de la Administración Local, bajo nuestra consideración, supone un notable avance en cuanto a la política social se refiere, en el sentido que implica a un mayor número de áreas de gestión y porque se han introducido nuevos elementos de análisis y de reflexión con un mayor compromiso en la toma de decisiones por parte de los órganos de gobierno municipal. Estamos en un proceso de cambio en la propia organización institucional en su visión y misión respecto a las políticas de bienestar social. No cabe ninguna duda del papel desempeñado por los Servicios Sociales en provocar estos cambios, mantenerlos y afianzarlos, en su condición de sistema integrado en la organización municipal y por su posición relevante respecto al fenómeno comunitario.

Estos cambios están resultando de gran interés para reorganizar el nivel atención primaria que se presta desde los Servicios Sociales, especialmente para recabar la orientación integral que deben tener las actuaciones municipales y para contextualizar todas las intervenciones en su sistema social. En el caso de la intervención familiar y con menores, este planteamiento resulta necesario pero no suficiente. El grado de complejidad asociado a la problemática de los menores y el carácter de singularidad e individualidad que adopta cada una de ellas, su clara dependencia con el subsistema familiar y los cambios que afectan a éste en cuanto nuevas funciones y nuevas modalidades de convivencia, la mayor presencia de factores de riesgo y vulnerabilidad en el tejido social, la aparición de necesidades emergentes, la diversidad y alta especialización que van adquiriendo las nuevas figuras de aco-

gimiento e integración familiar, el volumen de competencias del ordenamiento jurídico vigente y los encargos que derivan de éstos para que la intervención se efectúe y transcurra desde la propia comunidad, así como el esfuerzo de coordinación y colaboración que se le encomienda a la Administración Local con otras Administraciones, con órganos judiciales y otros sistemas del bienestar social, han sido los principales motivos para que desde los Servicios Sociales Municipales se genere una red de servicios específicos para la atención familiar y la intervención con menores, que coexiste y se complementa con la atención primaria.

La Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana y la Ley de Infancia de la Generalitat reconocen diversas competencias municipales relacionadas con el ámbito del menor. También la Ley de Protección Jurídica del Menor y la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil introducen novedades importantes que implican a los Ayuntamientos en cuanto ampliación y cambios en los tramos de edad, perfil y singularidad de la población a atender, así como en la diversidad de programas y medidas a desarrollar. Si bien es verdad que con los textos legislativos y el establecimiento de criterios normativos se ha comprometido al conjunto de las Administraciones, en el caso de la Administración Local, éste también ha sido un factor decisivo, pero subsiste el pleno convencimiento y la decidida apuesta de los Servicios Sociales para la prevención y la intervención con menores desde la propia comunidad. La experiencia y la trayectoria de trabajo comunitario que sustenta a los Servicios Sociales Municipales nos sitúan en un claro posicionamiento para defender y agotar las posibilidades de intervención con los menores desde el propio medio, en el sentido que la activación de los suficientes mecanismos institucionales, la riqueza y oportunidades del proceso comunitario y la mayor presencia y vigor de la red de recursos y servicios públicos propician que la intervención transcurra en estos términos. Desde esta perspectiva, la prioridad del sistema municipal de Servicios Sociales, situándose en la dimensión que sustenta el principio de “Supremo interés del niño”, se ha centrado en garantizar la satisfacción de las necesidades emergentes y favorecer el máximo desarrollo de las posibilidades evolutivas de la población infantil desde la realidad social en que se encuentra inmersa. Un largo proce-

so, no exento de complejidad, que está contribuyendo a introducir nuevos elementos y claves para descifrar, analizar y entender la situación actual de los niños y, también, a manejar diversidad de metodologías, estrategias e instrumentos de trabajo profesional para afrontar en mejores condiciones y con un nuevo estilo de intervención las situaciones y dificultades específicas de los menores.

Atendiendo a este planteamiento, los Servicios Sociales Municipales se han dotado de una red propia de servicios específicos relacionados con la intervención familiar y con la infancia, que se configuran como servicios de carácter integral y que basan su estrategia en las acciones preventivas. Los criterios adoptados para su creación y puesta en funcionamiento han sido, entre otros, la debilidad o falta de presencia de dispositivos relacionados con otros sistemas del bienestar ante momentos evolutivos considerados como clave en el contexto de ciclo vital; el manejo de registros e indicadores, cuya observancia constante y dinámica, hacen previsible la aparición de acontecimientos críticos y estresantes ante la confluencia de factores de riesgo; la constatación de un nuevo panorama de la convivencia con diversas modalidades de organizaciones familiares peculiares que como característica común presentan mayor labilidad y requieren, por tanto, mucho soporte social institucional; la necesidad de profesionalizar los procesos de intervención en todas sus dimensiones; y, por último, contemplándose la atención familiar y con menores como objeto prioritario de la intervención social primaria, resulta lógico que también prevalezca el criterio de facilitar el contacto y nexos entre el sistema de Servicios Sociales y la población destinataria de los fines de ese sistema a partir de la configuración de una organización específica, con lugares identificados como tales dentro del espacio urbano y con una nueva concepción temporal para adaptarse a los ritmos sociales.

Con el establecimiento de los criterios citados se han creado recursos específicos para atender los diferentes niveles de intervención que requiere la atención familiar e infantil: servicio de información, asesoría y orientación como una responsabilidad conjunta de toda la organización, servicio de apoyo materno-infantil y prevención del maltrato que incorpora el primer diagnóstico de la infancia, servicio de diagnóstico familiar, servicio de intervención en crisis, servicio de ase-

so, asesoría jurídica, servicio de mediación familiar, servicio de consulta, consejo y tratamiento psicológico, servicio de apoyo y supervisión en casos de acogimiento y adopción, servicio de asesoramiento educativo, servicio especializado para la violencia de género y agresiones sexuales. Estos recursos se constituyen como propios del sistema de Servicios Sociales y se incluyen en el marco general de la intervención comunitaria. La generación de los mismos ha supuesto la incorporación de nuevos profesionales provenientes de diferentes disciplinas de las ciencias sociales y humanas (Educadores, Trabajadores Sociales, Abogados, Psiquiatra, Psicólogos), que desde diversas concepciones teóricas y metodológicas avalan y revisten el carácter integral e interdisciplinar de las intervenciones. Cada uno de estos servicios cumple su finalidad dentro del sistema y de la organización, pero también se contempla su función estratégica en cuanto deben propiciar la coherencia y coordinación interna y, a la vez, actuar como puntos fuertes para facilitar la relación con otros sistemas del bienestar. La apuesta de los Servicios Sociales Municipales para intervenir con los menores desde el propio medio supone mayores esfuerzos de coordinación, principalmente con educación y sanidad, para reforzar las actuaciones conjuntas desde procesos de intervención normalizadores. De ahí que la incorporación de ciertas figuras profesionales se haya efectuado desde la especificidad que exige la organización de los Servicios Sociales, pero también considerando su papel clave para propiciar mayor grado de fluidez y mejores niveles de colaboración. Fundamentamos esta propuesta considerando que la capacidad de los Servicios Sociales para afrontar las necesidades de intervención con los menores va a depender directamente de su propio discurso, de sus planteamientos y de la innovación organizativa, pero también de su capacidad para coordinarse y generar propuestas de colaboración con los otros sistemas de bienestar, prioritariamente con el educativo. En este ámbito queda mucho por hacer y debemos tener la mirada puesta para el desarrollo de cuantas iniciativas se presenten.

La experiencia que hemos detallado en este artículo se circunscribe a una realidad municipal muy concreta y trata de exponer el proceso en que están inmersos sus Servicios Sociales en cuanto a la manera de organizar y administrar su sistema para afrontar la atención familiar y la intervención con menores. Este proce-

so, por razones obvias, tiene un carácter dinámico y sigue abierto, de tal manera que a medida que genera sus propios recursos e incorpora a nuevos profesionales introduce nuevos planteamientos, sugiere innovación en las estrategias, propone objetivos y redefine la misión del sistema de Servicios Sociales y de la estructura organizativa que lo sustenta. No cabe ninguna duda del avance que ha supuesto para el desarrollo de la política social y que si ha sido un proceso no exento de dificultades, en el que se han introducido los elementos necesarios para el cambio institucional con un notable esfuerzo financiero, más complejo está resultando el constante reajuste de los recursos creados para que se coordinen entre sí, sean útiles a las personas y resulten eficaces.

Como ya hemos mencionado anteriormente este proceso se inició en la década de los años 90. Nuestra experiencia ha tenido su referente en la propuesta presentada en la III Jornadas de Psicología de Intervención Social sobre “*Un modelo de Intervención Psicosocial compactada sobre infancia y las unidades de convivencia*” (Ripoll Millet, A., 1991). Este modelo situado en el marco teórico de la Psicología Comunitaria planea la intervención sobre las familias y la infancia desde el paradigma ecológico-sistémico, con un análisis de los sistemas comunitarios y de la manera como éstos se relacionan entre sí, haciendo depender el objeto de la intervención de los elementos más relevantes del sistema y de los procesos sociales. Respecto a la ubicación institucional y configuración organizativa, este modelo distingue un primer nivel de servicios sociales básicos en los municipios, que por su proximidad se constituyen como servicios preventivos primarios. Como soporte cercano a la atención primaria, sitúa un segundo nivel donde se encuentran los servicios específicos de atención familiar y a la infancia. Por su especificidad, el autor defiende que este segundo nivel le correspondería ubicarse físicamente cerca de la atención primaria, con dependencia orgánica y funcional de la misma, articulándose como servicio de coacción y no de mera derivación. Este proyecto que se presentaba como una novedad en nuestro país en el año 1991, ha sido la guía que ha inspirado la experiencia en algunos municipios. La vigencia y coherencia de sus planteamientos han supuesto un enfoque válido para la organización de nuevos servicios y programas municipales, permitiendo que, co-

nectado a la red de atención social primaria y con la misma dependencia institucional, se despliegue un dispositivo de ayuda global a la familia y a la infancia que se configura como un servicio específico, de ámbito local, que integra en la misma estructura organizativa a todos los recursos que se ofrecen a las familias y para la intervención con menores.

La normativa vigente en protección de menores exige el mismo nivel de competencias para todas las Administraciones Locales. Se requieren unas bases organizativas mínimas, que podrían sustentarse en el modelo que hemos propuesto, para el desarrollo de este marco competencial. En consideración a la pluralidad de municipios, de su tamaño, de sus peculiares características y de la capacidad de sus Ayuntamientos, somos conscientes que en estos momentos se está produciendo un crecimiento desigual en cuanto provisión de recursos y servicios para la intervención con menores. No deja de ser preocupante que estas desigualdades las genere el propio sistema ante el carácter inhibitorio para planificar la localización, extensión y normalización de los servicios. No obstante y a pesar de las debilidades y flaquezas que se le atribuyen a los Servicios Sociales, también es verdad que, en su corta historia y sin referentes previos, ha sido el sistema de bienestar social que más avances ha introducido en la articulación de mecanismos para la defensa y protección de los menores y que en estos momentos existe una tendencia, contrastada desde diferentes iniciativas y experiencias, para la innovación organizativa y la introducción de nuevos elementos que posibiliten y garanticen la intervención desde la propia comunidad.

En una visión mucho más amplia no debemos olvidar que la misión de los Servicios Sociales debe orientarse a favorecer la situación y posición de los menores frente al proceso comunitario (su manera de estar en la comunidad). Dadas las condiciones de proximidad al mundo de los menores, así como las de cercanía al Gobierno Local, los Servicios Sociales parten de una situación de privilegio para incidir desde diversas dimensiones y recabar el carácter integral de las actuaciones. Consideramos que es realmente desde el ámbito municipal donde deben recobrar verdadero sentido toda una serie de iniciativas para impulsar políticas de infancia, porque es en el contexto de los pueblos y ciudades donde nacen, viven, se relacionan y se desarrollan los niños y las niñas, destacándose como

el lugar o espacio privilegiado para poder observar, detectar, identificar e intervenir en los procesos adaptativos y relacionales que afectan directamente a la infancia. En consecuencia, son los Ayuntamientos, como administración más cercana al ciudadano, quien debe activar sus mecanismos institucionales y adoptar decisiones de políticas de infancia, procediendo a una renovación en sus estructuras organizativas y sus métodos con el fin de adaptarse a las nuevas necesidades de los niños y niñas que residen en el municipio y a la situación actual de los sistemas de bienestar. Se trataría, por parte de los Servicios Sociales, de aportar nuevos elementos de análisis y de reflexión en la vida institucional, de ampliar el horizonte de lo que deben ser las políticas de infancia, de renovar nuestra organización para anticiparnos a los problemas futuros y conferirle a los Ayuntamientos el protagonismo que les corresponde en su sensibilización por las necesidades cambiantes de los niños y niñas y en su capacidad para articular y ampliar su repertorio de respuestas ante estas necesidades.

La política social a favor de la infancia debe recobrar sentido desde el municipio, siendo los Ayuntamientos los principales impulsores en cuanto armonización, delimitación y coordinación de las políticas existentes, a la vez que ocupan un lugar relevante para buscar la confluencia de todos los agentes que inciden sobre el mundo infantil y juvenil, sistematizar toda la información de la cual son depositarios y ofrecer un espacio de reflexión y debate permanente sobre las necesidades de la infancia en el marco de las ciudades.

Los Servicios Sociales han contribuido en la responsabilidad de los Gobiernos Locales en todo este proceso de crear y organizar nuevos servicios, programas y recursos para la infancia y para la adecuada atención de los menores. Los compromisos continúan en la necesidad de activar un potente discurso en el contexto del debate público sobre las políticas de infancia, adoptando nuevas decisiones e iniciativas que se interpretan en clave de las recomendaciones establecidas en la "Convención de los Derechos del Niño". Los medios de comunicación nos ponen de manifiesto el constante y galopante empobrecimiento sobre la visión del mundo infantil y juvenil. Suele ser habitual que se transmita una imagen de los niños, adolescentes y jóvenes más asociada a aspectos negativos que definida en términos de sujetos con derechos, con capacidades

y potencialidades. El discurso requiere de otros componentes más enriquecedores que nos sitúen en la perspectiva de las ciudades y de la relación entre su configuración y el ejercicio de ciudadanía. *La ciudad tiene una dimensión sociocultural. Es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana y de expresión comunitaria* (Borja, J. 1998).

Sólo desde esta perspectiva, contemplando a las ciudades como conjunto de espacios públicos integradores y protectores, abiertos a todos y como escenarios de interacción, seremos capaces de atender con mejores garantías a los menores y de descifrar la complejidad del mundo infantil. Para ello, será muy importante el papel que puedan asumir los Servicios Sociales Municipales para traspasar su función meramente táctica y complementarse con otras lógicas de acción de carácter más estratégico respecto a un modelo de ciudad.

Bibliografía Consultada

Borja, J. y Castells, M. (1998). *"Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información"*. Taurus.

Borja, J. (1998). *"La ciutat del futur, el futur de les ciutats"* (Ciudadanía i espai públic, Pgs. 21 a 57). Fundació Rafael Campalans.

Fernández Guerrero, R. y Martínez Moreno, A. (2001). *"Personas, conocimiento e innovación en Servicios Sociales"*. Comunicación en las *IV Jornadas sobre Calidad y Servicios Sociales*. Universidad de Deusto, Bilbao. 15 y 16 de noviembre de 2001.

Fernández Güell, J.M. (1997). *"Planificación Estratégica de Ciudades"*. Gustavo Gili, S.A.

López, M. y Chacón, F. *"Intervención Psicosocial y Servicios Sociales. Un enfoque participativo"*. Síntesis Psicología. 1997

Rueda Palenzuela, J.M. (1993). *"Programar, implementar proyectos, evaluar. Instrumentos para la acción"*. Intress.

Ripoll Millet, A. (1991). *"Los Centros de Familia: Un modelo de intervención social compactada sobre la infancia y las unidades de convivencia"*. Terceras Jornadas de Psicología de la Intervención Social (Tomo II. Págs. 687-716)