

Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia 2006-2009

Observatorio de la Infancia¹

Rev Pediatr Aten Primaria. 2006;8:731-8

Este trabajo ha sido realizado por un grupo de trabajo del Observatorio de la Infancia compuesto por representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Coordinación del Grupo), del Ministerio de Educación y Ciencia, del Ministerio de Sanidad y Consumo (Subdirección General de Promoción de la Salud y Epidemiología), del Instituto Nacional de Estadística, de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), de Comunidades Autónomas, y de diversas organizaciones relacionadas con la protección a la infancia y la adolescencia.

La finalidad del presente plan es promover desde los poderes públicos, con la colaboración de las familias, de los propios niños y de todos los agentes e instituciones implicados, el bienestar de la infancia y un entorno social favorable y seguro para satisfacer sus necesidades y conseguir el pleno desarrollo de sus capacidades como sujetos activos de sus derechos, fundamentalmente a través

del desarrollo de políticas y actuaciones integrales y transversales.

La elaboración del Plan Estratégico Nacional para la Infancia y la Adolescencia se ha basado en los siguientes documentos: Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por las Cortes Españolas en 1990, en la declaración y el plan de acción a nivel mundial contenida en el documento de Naciones Unidas "Un mundo apropiado para los niños y niñas". (mayo 2002) y en las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, en su segundo informe periódico para España (junio 2002)².

El plan estratégico asume el compromiso de dar efectividad a la convención

¹ El texto presentado es un extracto del original que puede encontrarse en www.tt.mtas.es/periodico/serviciossociales/200605/plan_inf_ad.pdf [consultado el 22/06/2006]

² Naciones Unidas. Comité para los derechos de los niños. Segundo informe periódico de España. *Rev Pediatr Aten Primaria*. 2003;5:487-510.

de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño a través de las medidas que se proponen, mediante la coordinación efectiva de los distintos agentes implicados en la garantía, la promoción y la defensa de sus derechos además de ser coherente con los principios y los derechos fundamentales de la Constitución española y con todo el marco normativo estatal y autonómico. Los sujetos a los que va dirigido este plan estratégico son el conjunto de niños y adolescentes menores de 18 años.

El Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia cuya vigencia abarcará desde el año 2006 hasta finales del 2009 es un esquema común de planificación integral mediante el que se definen de forma consensuada las grandes líneas estratégicas de desarrollo de las políticas de infancia y adolescencia. Se trata de un instrumento integrador, a medio plazo, para lograr el pleno desarrollo de los derechos, la equidad interterritorial y la igualdad de oportunidades para la infancia y la adolescencia, dentro de un marco común y flexible que respete las singularidades y la capacidad de autogobierno de cada comunidad autónoma. Una dimensión fundamental en esta estrategia es tanto la coordinación de las diferentes administraciones y agentes sociales, como la progresiva im-

plantación o generalización de planes regionales y locales de atención a la infancia y la adolescencia, y deberá entenderse como el eje común y complemento de las actuaciones derivadas del nivel competencial de cada institución.

Este Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia analiza las políticas de infancia que se han venido desarrollando en los últimos años en nuestro país por todos los agentes implicados en la garantía y la defensa de los derechos de la infancia, partiendo de un compromiso asumido por todas las instituciones competentes en la materia, así como por las organizaciones de iniciativa social, lo que supone un verdadero pacto en favor de los derechos de la infancia. Sus objetivos y acciones, basados en el intercambio de información, la colaboración y asistencia recíprocas, la adopción de criterios de actuación comunes, así como la anticipación a problemas y nuevos desafíos, se considerarán como un valor añadido en la atención a la infancia y adolescencia. Por ello, el objetivo de este plan estratégico se centra, fundamentalmente, en la construcción de una cultura de la cooperación entre las instituciones públicas y privadas comprometidas en la promoción y la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia que revierta en un mejor aprovechamiento de los recur-

sos existentes y en una detección más precoz y efectiva de aquellas necesidades que pudieran estar cubiertas de manera insuficiente.

La puesta en marcha del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia da cumplimiento al compromiso adquirido en el III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2005-2006, aprobado por Consejo de Ministros el 8 de septiembre de 2005.

El plan comienza analizando la situación actual y repasando todos los ámbitos de actuación relacionados con la infancia y adolescencia.

En el ámbito legislativo revisa las nuevas leyes aprobadas a nivel nacional y autonómico para ajustar mejor el ordenamiento interno a las disposiciones de la convención. Respecto a la recomendación formulada sobre los mecanismos de coordinación, el comité consideró favorablemente la creación del Observatorio de Infancia en 1999 y la creación del cargo de defensor del menor, adjunto al de defensor del pueblo además de otras instituciones y servicios de las comunidades autónomas dedicados especialmente a los problemas de los menores.

En cuanto al ámbito de la salud infantil, ésta ha experimentado un avance evidente en las últimas décadas. El desarrollo del sistema nacional de salud, junto

con otros factores esencialmente socioeconómicos, ha tenido un impacto positivo en la salud que se ha reflejado en los indicadores al uso: reducción progresiva de la mortalidad infantil y perinatal, cambio acelerado en los patrones de morbilidad y motivos de consultas, aumento de la esperanza de vida, etc. La consolidación del sistema de salud pública, de la red hospitalaria infantil y de los centros de Atención Primaria de salud ha supuesto, entre otros, un cambio en el patrón de las enfermedades tratadas, sustituyéndose las enfermedades infecciosas por procesos no transmisibles entre los que debemos destacar los accidentes como causas principales de enfermedad y muerte en la infancia. Hay que mencionar el preocupante incremento de los embarazos y de las interrupciones voluntarias del embarazo en adolescentes que indica la necesidad de recapacitar sobre la educación sexual que están recibiendo los adolescentes. Resulta asimismo altamente preocupante la baja percepción del riesgo en relación con el consumo de drogas y alcohol, cuyo consumo se inicia cada vez a edades más tempranas. Los trastornos en la alimentación, como la anorexia, la bulimia o las dietas no saludables se dan cada vez a edades más tempranas y suponen graves riesgos para la salud. Las cifras de obesidad infantil se

estiman aproximadamente en el 14% de los menores de 18 años. Los problemas de salud mental afectan, según algunas estimaciones, al 20% de los menores de 18 años, a los cuales la red pública debe ofrecer respuestas sobre todo en aspectos como la accesibilidad a los servicios y la continuidad de los tratamientos, especialmente para la población adolescente.

La política de educación en España se centra en garantizar la calidad y la equidad educativa para toda la población.

Los medios de comunicación y, particularmente, la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son otro motivo de análisis, tanto en el sentido de potenciar su accesibilidad de forma equitativa como instrumentos de aprendizaje y desarrollo, como en el de proteger a los menores de contenidos de elevado potencial dañino y de explotación. En este sentido se están desarrollando nuevas iniciativas con la colaboración de las administraciones públicas y la iniciativa social (Código de autorregulación, Todos.es, etc.).

En cuanto a políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, las desigualdades territoriales son preocupantes.

La lucha contra la pobreza y la exclusión social debe ocupar un lugar preponderante en los objetivos de intervención los datos más actualizados sobre pobreza

infantil los ofrece la "Encuesta de condiciones de vida 2004" (INE 2005), tomando como umbral de pobreza el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo. Según esta estadística, si el porcentaje de población española por debajo del umbral de la pobreza era del 19,9%, para los menores de 16 años este porcentaje llegaba al 24,3% (25,7 en varones y 22,7 en mujeres). Otras situaciones de riesgo y desprotección social que afectan a la infancia y adolescencia son múltiples: entorno familiar condicionado por la violencia doméstica, pertenencia a minorías étnicas, trabajo infantil, prostitución y cualquier tipo de maltrato y explotación infantil; es de destacar el número cada vez mayor de menores extranjeros no acompañados.

Se analizan también la adopción internacional, la justicia juvenil y la cooperación internacional relacionada con los derechos del menor.

Finalmente, un derecho de la infancia y adolescencia que requiere un mayor desarrollo para el cumplimiento efectivo de la Convención de los Derechos de los Niños es el relacionado con la participación de niños y adolescentes, facilitando que se escuche su opinión y sea tenida en cuenta. La práctica de este derecho requiere promover una cultura diferente de acercamiento a los derechos y res-

ponsabilidades, así como a las necesidades de la infancia, y no es suficiente su plasmación jurídica porque debe extenderse a su vida cotidiana en todos sus ámbitos de socialización.

De acuerdo con lo anterior, el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia promueve el desarrollo de medidas dirigidas a la superación de las dificultades que se relacionan a continuación, tomando en consideración, entre otras, las siguientes recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño:

1. Avanzar en la promulgación de una legislación relativa a la infancia que incida en la garantía real del ejercicio de los derechos, revisando las distintas edades mínimas existentes en materia civil.

2. Adoptar políticas intersectoriales para la infancia y mejorar la coordinación a fin de garantizar una acción integrada a nivel nacional y autonómico. Concretar esa acción integrada a través de una política global para la infancia.

3. Velar por que los procedimientos de protección de la infancia de las distintas comunidades autónomas se basen en unas normas mínimas comunes y sean compatibles con el interés superior del menor, garantizando la igualdad de acceso al mismo nivel de servicios, independientemente del lugar en el que vivan.

4. Perfeccionar el mecanismo de recopilación y análisis de datos, desglosados sistemáticamente sobre la población menor de 18 años en todas las esferas que abarca la convención, prestando especial atención a los grupos más vulnerables.

5. Difundir la convención, los informes de España sobre su aplicación y las observaciones y recomendaciones del Comité de Derechos del Niño a niños y adolescentes, opinión pública y grupos de profesionales.

6. Incorporar plenamente los principios de la convención en la legislación, en las políticas y en la planificación relativa a la infancia a nivel estatal, autonómico y local.

7. Prestar una especial atención a los menores de etnia gitana, los hijos de trabajadores migrantes, en particular cuando su situación de permanencia no se ajusta a la legalidad, y los niños extranjeros no acompañados, para garantizar que acceden y se integran en condiciones de igualdad en los servicios adecuados de salud y educación.

8. Profundizar en el conocimiento de la realidad del maltrato infantil y desarrollar e implantar instrumentos de detección, notificación e intervención basados en unos mínimos comunes para el conjunto de entidades con competen-

cias en la materia. Dedicar una especial atención al trabajo infantil, al abuso sexual y a la prostitución infantil.

9. Desarrollar acciones dirigidas a superar las circunstancias que inciden de forma especialmente negativa en la salud de la población adolescente.

10. Promover el desarrollo de las actuaciones necesarias para que la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, sea aplicada de forma eficaz y manteniendo su carácter educativo.

El presente plan estratégico se sustenta en los siguientes principios básicos normativos de la Convención de los Derechos del Niño:

1. Principio del interés superior del niño.

2. Principio de no discriminación: promover la igualdad social (igualdad de oportunidades, inclusión social, igualdad de género...).

3. Principio de derecho fundamental del niño a la vida y al desarrollo pleno de todas sus potencialidades, asegurando tener acceso a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, garantizando los recursos y apoyos necesarios, así como la eliminación de barreras de todo tipo.

4. Principio de participación: derecho a asumir un papel activo y protagonista en su entorno, teniéndose debidamente

en cuenta sus opiniones en función de la edad y madurez, así como ofrecerles oportunidades de participación en la sociedad..

En cuanto a la metodología de elaboración del Plan Estratégico, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asumió la elaboración de este plan en el marco del Observatorio de Infancia, dado que éste garantiza la participación de todas las instituciones públicas y privadas que realizan actividades dirigidas a la promoción y defensa de los derechos de la infancia considerando éste el instrumento idóneo para su diseño, elaboración, seguimiento y evaluación.

El plan contempla diversas acciones dirigidas a recoger, intercambiar y analizar información, a mejorar los actuales sistemas de información e indicadores relacionados con la infancia, a evaluar el impacto de las políticas sociales que afectan a la infancia, a promover la constitución de foros de intercambio y comunicación entre los organismos públicos y la sociedad, a realizar el seguimiento del tratamiento de la infancia en los medios de comunicación, a formular recomendaciones técnicas en relación con las políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos de la infancia, a promover el desarrollo de investigaciones, estudios e informes técnicos con el objetivo de

profundizar en el conocimiento de la infancia, con especial incidencia en la mejora de la calidad en la atención a los colectivos más desfavorecidos, a divulgar a todos el conocimiento adquirido a través de las investigaciones propias y ajenas mediante su publicación y difusión, a promover la sensibilización social sobre las necesidades y los derechos de la infancia y a promover la formación, el reciclaje, el encuentro y el intercambio de conocimientos y experiencias entre los diferentes profesionales que tienen como responsabilidad el bienestar infantil.

A continuación se enumeran los objetivos estratégicos que en el documento son desarrollados detalladamente, haciendo mención a cada una de las medidas de actuación:

1. Establecer un sistema permanente y compartido de información con el objetivo de mejorar el conocimiento de la situación de la infancia en España.

2. Mejorar las políticas de infancia a través de la coordinación y la cooperación entre las Administraciones públicas y demás organismos y agentes implicados de ámbito nacional, y de la cooperación internacional.

3. Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza, cuidado y promoción del desarrollo perso-

nal y potenciales capacidades de los niños, y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.

4. Fomentar la sensibilización social sobre los derechos, necesidades e intereses de la infancia y la adolescencia movilizando a todos los agentes implicados en los diferentes escenarios de socialización y redes sociales comunitarias.

5. Impulsar los derechos y protección de la infancia en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.

6. Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección o discapacidad y/o en situación de exclusión social, estableciendo criterios compartidos de calidad y mejores prácticas susceptibles de evaluación.

7. Intensificar las actuaciones en los colectivos de infancia y adolescencia estableciendo mecanismos preventivos y de rehabilitación ante situaciones de conflicto social.

8. Garantizar una educación de calidad para todos que, caracterizada por la formación en valores, la atención a la diversidad y el avance en la igualdad desde una perspectiva de género, potencie la interculturalidad, el respeto a las minorías, compense desigualdades y asegure, mediante una atención conti-

nuada, el máximo desarrollo de las potencialidades desde los primeros años de vida hasta la adolescencia.

9. Fomentar el desarrollo de intervenciones de prevención, promoción y protección de la salud dirigidas a la infancia y adolescencia, de prevención de accidentes y otras causas generadoras de discapacidad, incluyendo aspectos de educación afectivo-sexual y educación para el consumo responsable y prestando una atención especial al diagnóstico y tratamiento de las deficiencias y a la salud mental de la infancia y adolescencia.

10. Favorecer un entorno físico, medioambiental, social, cultural y político que permita el desarrollo adecuado de las capacidades de los niños y adolescentes, favoreciendo el derecho al juego, ocio y tiempo libre, creando espacios apropiados, cercanos y seguros, promoviendo un consumo responsable, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

11. Garantizar el ejercicio de la participación efectiva de los niños y adolescentes, como ciudadanos de pleno derecho, al objeto de favorecer su integración social y su participación en los procesos de decisión de cuanta materia les afecte.

Finalmente se desarrollan las actividades de evaluación y seguimiento del plan, que

correrá a cargo de un grupo de trabajo en el seno del Observatorio de la Infancia, órgano colegiado para la elaboración de indicadores e informes de situación que permitan en cada momento su seguimiento y la toma de decisiones con el mayor grado de conocimiento posible con implicación del conjunto de las instituciones participantes. El grupo de trabajo anteriormente citado realizará revisiones de las medidas del plan, a corto, medio y largo plazo, con el objetivo de proponer e introducir los elementos correctores que se estimen oportunos. Se potenciará, por último, la participación de los niños y adolescentes en el seguimiento del plan, en conexión con la Plataforma de Organizaciones de Infancia.

Los indicadores de referencia para el seguimiento del plan exigen un sistema permanente y compartido de información así como una buena coordinación y cooperación entre los organismos y entidades participantes. Dada la magnitud del plan, los indicadores son numerosos y en el documento vienen agrupados para cada una de las actuaciones previstas en él.

Un anexo informa de aquellas comunidades autónomas que cuentan con planes de infancia.