



folia
consultores

Madrid. +34/918 100 950. C/ Cervantes 14. 28229 Villanueva del Pardillo. Madrid. España

Zaragoza. +34/976 250 640. Pº Sagasta 62, esc.2, 9º C. 50006 Zaragoza. España

www.foliaconsultores.com e-mail: folia@foliaconsultores.com

RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2006-2009

Febrero, 2010



RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2006-2009¹

Febrero, 2010

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
I. LA METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL PLAN	5
1.1. Organización y trabajo de campo.....	5
1.2. Análisis de la información obtenida.....	7
2. ANÁLISIS POR OBJETIVOS A PARTIR DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN.....	8
2.1. Pertinencia del plan	8
2.2. Alineamiento de Plan respecto a los estándares internacionales.....	11
2.3. Idoneidad de las medidas y actuaciones	14
2.3.1. Respecto a los públicos destinatarios.....	14
2.3.2. Respecto a la cobertura de colectivos beneficiarios:.....	15
2.4. Eficacia en relación a los objetivos previstos en el plan	16
2.4.1. Los actores.....	16
2.4.2. Objetivo 1: sobre un sistema permanente y compartido de información.....	18
2.4.3. Objetivo 2: coordinación y cooperación de las administraciones públicas y otros agentes, de ámbito nacional e internacional.....	21
2.4.4. Objetivo 3: apoyo a las familias.....	24
2.4.5. Objetivo 4: sensibilización social sobre derechos de la Infancia y la Adolescencia.....	26
2.4.6. Objetivo 5: protección de la Infancia en medios de comunicación y tecnologías de la información y la comunicación	28
2.4.7. Objetivo 6: protección a la Infancia	30
2.4.8. Objetivo 7: menores en conflicto social	32
2.4.9. Objetivo 8: educación infantil y adolescente	34
2.4.10. Objetivo 9: salud infantil y adolescente.....	35

¹ No incluye los datos alcanzados en la estimación presupuestaria.



2.4.11.	Objetivo 10: calidad de vida infantil y adolescente.....	37
2.4.12.	Objetivo 11: participación infantil.....	38
2.5.	Sostenibilidad de los resultados para generar impacto	40
2.6.	Distribución territorial de las medidas y actuaciones.....	45
2.7.	Participación infantil y adolescente en la planificación, desarrollo y seguimiento.....	45
2.8.	Previsión de resultados sobre la igualdad de oportunidades	47
3.	CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN.....	51
3.1.	Sobre el diseño del penia.....	51
3.2.	Sobre la ejecución del penia.....	56
3.3.	Sobre las estructuras y la organización del PENIA.....	57
3.4.	Sobre los principales logros del penia	58
3.5.	Sobre las dificultades para su desarrollo.....	58
4.	PROPUESTAS RECOGIDAS PARA EL SIGUIENTE PLAN ESTRATÉGICO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA	59
4.1.	Organismos de la Administración General del Estado.....	59
4.2.	Comunidades y Ciudades Autónomas.....	60
4.3.	ONG y otras entidades.....	62
5.	PROPUESTAS DE LA EVALUACIÓN.....	64
5.1.	En relación a la organización de un futuro plan estratégico de Infancia y Adolescencia.....	64
5.2.	En relación a los objetivos desarrollados en el PENIA (2006-2009).....	65

INDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Cronograma del proyecto de evaluación.....	5
Tabla 2:	Líneas generales y objetivos estratégicos del PENIA 2006-2009	9
Tabla 3:	Listado de actores del Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia 2006-2009 y cambios de denominación durante el periodo de ejecución del Plan.	17
Tabla 4:	Avances en materia de igualdad de oportunidades entre niños y niñas.....	47
Tabla 5:	Medidas similares en el análisis del PENIA.....	52
Tabla 6:	Subvenciones que no se consideran en esta evaluación.	54



INTRODUCCIÓN

El Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia 2006-2009, se definía en su documento como “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. (...) un instrumento integrador, a medio plazo, para lograr el pleno desarrollo de los derechos, la equidad inter-territorial 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”, para lo cual, se constituía como “*el eje común y complemento de las actuaciones derivadas del nivel competencial de cada Institución.*”

En su ejecución, el Observatorio de Infancia asumía la responsabilidad del seguimiento y evaluación y, de hecho, se realizó un Informe de Seguimiento de la Aplicación del PENIA para el periodo de 2006-2008.

La Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia del Ministerio de Sanidad y Política Social ha decidido con este Informe **valorar en 2009 el cumplimiento de los compromisos adoptados por los agentes participantes en el PENIA en 2006 y el avance sobre los objetivos.**

El Informe completo incorpora una memoria resumen de las actuaciones realizadas por los distintos actores en el marco del conjunto del Plan y una valoración de lo realizado desde los siguientes criterios:

- Pertinencia del Plan.
- Alineamiento respecto a los estándares internacionales.
- La idoneidad de las medidas puestas en marcha en el marco del Plan en relación con los grupos destinatarios planteados.
- La eficacia en relación con los objetivos previstos.
- La sostenibilidad de las medidas para provocar los cambios deseables desde el Plan.
- La distribución territorial en cuanto a la puesta en marcha de medidas y actuaciones.
- La participación infantil y adolescente en la planificación, desarrollo y seguimiento de las propuestas.
- El posible impacto de género del Plan

Observando, para ello, cinco componentes:

- Recogida y sistematización de información.
- Valoración de la implementación de medidas y avance hacia los objetivos planteados.
- Descripción del gasto asociado ejecutado en el marco de estas medidas.
- Seguimiento de los indicadores ya previstos en el Plan.

Y de modo paralelo, avanza ideas para la organización del siguiente Plan.

Este resumen sintetiza todos los aspectos anteriores.



1. LA METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL PLAN

1.1. ORGANIZACIÓN Y TRABAJO DE CAMPO

El proyecto de evaluación parte de la propuesta presentada por concurso-invitación de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia (Secretaría General de Política Social y Consumo) del Ministerio de Sanidad y Política Social. En esta propuesta se incluían los términos de referencia (TDR).

El enfoque de la evaluación previsto era el de una evaluación orientada a conocer el grado de cumplimiento del Plan (lo que supuso levantar una memoria) y conocer el avance sobre los objetivos (logros alcanzados y retos pendientes). La evaluabilidad inicial del PENIA 2006-2009 era baja, por el tipo de formulación, que mezclaba niveles de programación muy diversos en cada (actividades, programas, planes, planes nacionales), y por carecer de instrumentos de seguimiento específicos sobre las medidas.

En cuanto al marco temporal de la evaluación, se trata de una evaluación final. La tabla siguiente refleja el cronograma de la ejecución de la evaluación, que duró de octubre a diciembre del 2009.

Tabla 1: Cronograma del proyecto de evaluación

Tareas	Octubre	Noviembre	Diciembre
Cierre de la propuesta y elaboración de herramientas metodológicas.			
Estudio de Gabinete: recogida de información de fuentes secundarias (páginas web e información oficial de indicadores).			
Trabajo de Campo: recogida de información de fuentes primarias (entrevistas).		Hasta 27 de noviembre	
Estudio de Gabinete: análisis de la información-Reexamen. Y elaboración de informes.		27 noviembre – 10 diciembre	
Contraste con la Subdirección General de Infancia. Entrega de informe			15 diciembre

Folia Consultores S.L., 2009



Desde la reunión de inicio del proyecto realizada el 6 de octubre del 2009, se concretaron las preguntas de evaluación y los TDR definitivos, se constituyó el equipo necesario, y se elaboró el plan de trabajo operativo por parte de Folia. Del mismo modo se solicitó la documentación específica a los distintos actores implicados en la ejecución del Plan.

A partir de ahí, se comenzó el diseño de las herramientas para la recogida y organización de la información primaria y secundaria, y se inició la búsqueda documental. Además de las publicaciones e informes, y páginas webs oficiales, se tomó como fuente de información la ficha de evaluación 2009 diseñada por la Subdirección General de la Infancia-Observatorio de Infancia, para que fuese completada por las entidades y Administraciones involucradas en el I PENIA. Ni todos los actores habían completado la ficha, ni cuando se había hecho, en todos los casos la habían cumplimentado exhaustivamente.

Tras la primera reunión de seguimiento, se recogió la información disponible en la Subdirección General y comenzó la fase de trabajo de campo. El equipo de Folia diseñó el cuestionario para la entrevista telefónica que se realizaría a los actores principales del Plan. En algunos casos esta entrevista se realizó de modo presencial.

La presentación de la evaluación y la localización y petición de documentación a organismos, entidades e instituciones se realizó por correo postal a los cargos de Dirección General –y equivalentes- de las Administraciones Públicas desde la Dirección General; y, a partir del 29 de octubre, a través de correos electrónicos a los que se adjuntaba la presentación de la evaluación, la ficha de evaluación elaborada por la Dirección General y el guión de la entrevista a realizar. Dado que algunos correos electrónicos fueron devueltos, se comprobaron telefónicamente todas las direcciones y datos contenidos en la base de datos facilitada por el Ministerio, haciéndose las oportunas correcciones. La Base de Datos de contactos actualizada es uno de los productos de esta evaluación.

Como ya se ha mencionado, paralelamente se realizaban tareas de estudio de gabinete: la lectura de la documentación entregada por la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia en particular los informes de evaluación intermedia del PENIA; muy especialmente la evaluación intermedia elaborada por el Centro de Estudios Económicos Tomillo S.L.: “Informe recopilatorio de acciones ejecutadas en 2002-2006 por los distintos organismos competentes para cada una de las medidas y objetivos del PENIA 2006-2009”. Y también, las fichas de evaluación 2009 remitidas por las entidades y organismos a solicitud de la propia Dirección General. Asimismo, comenzó la organización de la información relacionada con las actuaciones enmarcadas en el PENIA en los años 2006 y 2007, a partir de las fuentes secundarias.

La localización de información se basó en:

Solicitud de fichas de actividad. Se solicitaba la ficha de evaluación enviada por la Dirección General entre mayo y junio de 2009.

Búsqueda en páginas web. La búsqueda de información en páginas web consiguió información complementaria de 35 de los 46 actores previstos. Por término medio, se visitaron 25 páginas web por actor, lo que suma aproximadamente 875 páginas consultadas.



Entrevistas telefónicas. La entrevista se enfocó tanto a la cualificación de la información remitida a través de la ficha como hacia conseguir opiniones y propuestas para el futuro Plan y su organización. Se siguió el cuestionario previsto y la duración de cada entrevista varió entre 50 y 90 minutos.

Anexo al Informe, se incorporó la relación de actores y las fuentes de información facilitada por cada uno de ellos.

Búsqueda de información presupuestaria. Para cumplir con el objetivo de informar sobre la evolución de los presupuestos dedicados por la Administración Pública en la Infancia y la Adolescencia, de acuerdo con la Dirección General, se completó la información de los años 2008 y 2009, en base a la metodología y los criterios utilizados en los informes elaborados por el Centro de Estudios Económicos Tomillo S.L.: “Presupuestación de las medidas adoptadas por las distintas administraciones públicas en materia de Infancia y Adolescencia. Julio 2006” y “Estimación Presupuestaria de las Políticas de Infancia en 2002-06 y 2007. Julio 2007”. Localizando a través de internet los datos precisos.

Contraste con personas expertas. A través de correo electrónico, se ha solicitado la valoración general sobre el PENIA y una propuesta de actuaciones para el futuro, al grupo de personas expertas en Infancia y Adolescencia que constituye el Grupo de la Ciudad de los Niños de la asociación Acción Educativa

1.2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

La información obtenida sobre las medidas ejecutadas, de las fuentes con las distintas técnicas que se explican en el apartado anterior, fue analizada por objetivos con los criterios *términos de referencia*, que se habían previsto: pertinencia del plan; alineamiento respecto a los estándares internacionales; idoneidad de las medidas; eficacia en relación con los objetivos previstos en el Plan; sostenibilidad de los resultados para generar impacto; distribución territorial de las medidas y actuaciones; participación infantil y adolescente en la planificación, desarrollo y seguimiento; impacto de género.

Asimismo, se continuó el trabajo de estimación presupuestaria sobre la evolución de los presupuestos asignados en materia de Infancia por las Administraciones Autonómicas, y por la Administración General del Estado. Desde los datos conseguidos, y replicando los criterios de los informes previos existentes del CEET.

En algunos casos, la calidad de la información obtenida, o la falta de representatividad de los actores que habían completado la *ficha de evaluación 2009* o que hubieran respondido a la *entrevista de evaluación 2009*, no permitieron la comparación entre territorios; ni tampoco hacer una valoración rigurosa de algunos aspectos.

Lo mismo ocurrió para la estimación presupuestaria, los cambios de denominación de programas, la supresión o asimilación de otros, y la falta de información específica en algunos casos, no permiten una comparabilidad total, ni un nivel de fiabilidad lo suficientemente alta como para hacer una evaluación exhaustiva de los presupuestos establecidos en materia de Infancia y Adolescencia.



2. ANÁLISIS POR OBJETIVOS A PARTIR DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

2.1. PERTINENCIA DEL PLAN

El Plan surge de la necesidad de adoptar compromisos frente a las recomendaciones de los informes internacionales como Estado (Comité de los Derechos del Niño), sobre todo respecto a la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre Infancia y su Plan de Acción “Un mundo justo para los niños” (mayo 2002)² y el propio espíritu de la Convención de los Derechos del Niño (1990)³. De este modo, el Plan surge de la necesidad de garantizar la promoción y defensa de los derechos de la Infancia y Adolescencia en todo el territorio nacional, y materializar el compromiso político del Estado español.

La elaboración del Plan duró entre dos y tres años. Es fruto del consenso y de un proceso sumativo que puso de manifiesto la voluntad favorable de coordinación entre Administraciones y organizaciones no gubernamentales (ONG).

El impulso y la coordinación fueron dinamizadas por el Observatorio de la Infancia de España⁴, entonces adscrito, primero al Ministerio de Trabajo y Asuntos Social, después al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y actualmente al Ministerio de Sanidad y Política Social. Para ello se puso en marcha un Grupo de Trabajo⁵ y se contó con diversas personas expertas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Además las ONG Españolas, a través de la Plataforma de la Infancia⁶, contribuyeron en el 2002 a establecer un estado de situación de la Infancia en España que favoreció la construcción conjunta de

² Se organizó para analizar los progresos alcanzados desde la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990 y renovar el compromiso internacional en favor de los derechos de la niñez. A principios de 2000, se solicitó a los gobiernos que realizaran exámenes nacionales sobre lo avanzado con respecto a la puesta en práctica de la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial. Al haber ratificado la Convención de los Derechos del Niño cada país se compromete a presentar periódicamente informes al Comité de Derechos del Niño. Fuente: http://www.unicef.org/spanish/specialsession/how_country/index.html. Los informes aportados hasta el momento por España pueden consultarse en: <http://www.unhcr.ch/TBS/doc.nsf/newhvwviewbycountry?OpenView&Start=163&Count=15&Expand=166#166>

³ Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Su entrada en vigor fue el 2 de septiembre de 1990. Ratificada por España en diciembre de 1990. Documento disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

⁴ Creado mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de marzo de 1999.

⁵ Los integrantes del Grupo son: todas las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas, el Ministerio de Educación y Ciencia (actualmente Ministerio de Educación, y Ministerio de Ciencia e Innovación), Ministerio de Sanidad y Consumo (actualmente Ministerio de Sanidad y Política Social), el Instituto Nacional de Estadística

El Instituto de la Juventud (INJUVE), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma de Organizaciones de Infancia, Cruz Roja Española, la Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI), y el Consejo de la Juventud de España. Está coordinado por la Dirección General de las Familias y la Infancia (Subdirección General de Infancia). Fuente: <http://www.unicef.org/spanish/specialsession/> (fecha de consulta diciembre 2009)

⁶ En el 2002 además se presentó el Informe Complementario al Segundo Informe Presentado por España al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas sobre la Aplicación de la CDN. Disponible en: www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.30/spain_plataforma_ngo_report_sp.doc



un análisis diagnóstico sobre el que diseñar el PENIA. A lo que contribuyó el estudio encargado ex profeso a la Universidad Autónoma de Madrid “Bases para la elaboración de una Estrategia Integral para la Infancia y la Adolescencia en Riesgo y Dificultad Social” (2003).

Fruto de esta valoración surgieron las 11 líneas que componen los objetivos prioritarios de trabajo del PENIA.

El Plan contemplaba las Líneas Generales y Objetivos Estratégicos que refleja la siguiente tabla y en la que se señalan palabras y conceptos clave.

Tabla 2: Líneas generales y objetivos estratégicos del PENIA 2006-2009

LÍNEAS GENERALES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Avanzar en la promulgación de leyes que mejoraran la garantía de derechos a la Infancia. Avanzar en políticas intersectoriales que afecten a la Infancia y en su coordinación en todo el territorio. Asegurar unas normas mínimas de protección a la Infancia idénticas en todo el territorio. Mejorar el registro y el análisis de los datos para el seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño en España. Difundir información sobre la situación de la Infancia y sus derechos. Incorporar los principios de la Convención a las leyes y a las políticas públicas. Atender a la diversidad de niños y niñas, y en especial a aquellos grupos más vulnerables. Mejorar el conocimiento de las situaciones de maltrato infantil en todas sus vertientes , y los mecanismos para combatirlo. Incidir en la mejora de la salud adolescente .	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 personal y potenciales capacidades de los niños y niñas, 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 movilizand o 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,

Periódicamente las ONG informan acerca de la evolución de las políticas nacionales. El Grupo de ONGs para el seguimiento de la Convención, CRIN, recopila periódicamente esta información, que es accesible en: <http://www.crin.org/docs/resources/treaties/CRC.25/Annex-VI-CRIN.asp>



LÍNEAS GENERALES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Incidir en la aplicación eficaz de la Ley Orgánica 5/2000 , reguladora de la responsabilidad penal de las y los menores.	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 continuada, 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, niñas 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, niñas 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.

Folia Consultores S.L., 2009

Los actores entrevistados para la valoración del Plan consideran que las prioridades del PENIA correspondían adecuadamente a las necesidades sociales de la Infancia y la Adolescencia en España en el momento de su elaboración.



2.2. ALINEAMIENTO DE PLAN RESPECTO A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El alineamiento del Plan con el contexto internacional es uno de sus aspectos más destacables.

Tal y como manifiesta UNICEF, en la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre Infancia del año 2002 “muchos delegados instaron a que las medidas a favor de la Infancia partieran firmemente de la Convención y sus Protocolos Facultativos y estuvieran enmarcadas en estos instrumentos”⁷. Hecho que se ve reflejado claramente en el marco legal español, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor⁸, y en el propio PENIA (como ya se puso de manifiesto en el III y IV Informe de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España (enero 2008)).

Un logro visible del PENIA es que en su redacción y enfoque se avanza sobre la perspectiva de la mera protección a los menores en riesgo de exclusión social.

De este modo, el Plan queda vinculado al enfoque de derechos sociales de la Infancia y la Adolescencia, y también a las nuevas necesidades sociales del contexto en los últimos años (como aquellas relacionadas con los menores no acompañados/as, menores infractores/as, tecnologías de la información, etc.). El Plan se dirige a la totalidad de los niños y niñas y adolescentes.

Por su parte, el Grupo de ONG asistentes a la Sesión Especial de la Asamblea (2002), preparó un documento titulado ‘Programa sobre derechos del niño para el próximo decenio’. Y se establecieron siete “elementos decisivos que deberán formar parte de los planes de acción nacionales”, que son:

- Un calendario concreto de objetivos mensurables
- Planes de acción regionales, subregionales y locales
- Cooperación entre la administración pública y la sociedad civil, con inclusión de los niños y los jóvenes
- Cooperación entre distintos sectores
- Presupuestos centrados en objetivos concretos y una asignación de recursos apropiada
- Comunicación adecuada entre los organismos y con el público en general
- Informes flexibles de supervisión y evaluación que den cuenta de los avances al tiempo que permiten corregir la forma de proceder según corresponda.

⁷ Fuente: http://www.unicef.org/spanish/specialsession/followup_crc/index.html

⁸ Ley que “establece un marco jurídico de carácter estatal, acorde con la condición de los menores de edad como sujetos de derechos y con el reconocimiento de una capacidad progresiva para ejercerlos”. Fuente: Observatorio de la Infancia de España. http://www.educacion.es/observatoriodelaInfancia/contexto/marco_legal.html



Cuadro I Alineamiento del PENIA 2006-2009

Calendario concreto de objetivos mensurables

- El PENIA está calendarizado a 4 años (2006-2009), y ha sido evaluado a medio término y al final del mismo.
- Carece de un plan operativo porque no es de competencia estatal el desarrollo de casi la totalidad de las medidas específicas. Si bien, hubiera sido de interés un plan operativo para aquellos objetivos y medidas de competencia estatal.

Planes de acción regionales, subregionales y locales

- Se han impulsado específicamente desde el PENIA la elaboración de tales planes de acción.

Cooperación entre la administración pública y la sociedad civil, con inclusión de los niños y los jóvenes

- El Grupo de Trabajo sobre el PENIA dentro del Observatorio de Infancia de España, es el mecanismo de cooperación más empleado. Así como las reuniones bilaterales.

Cooperación entre distintos sectores

- El tercer sector de acción social está presente mediante la participación de ONGs en el Observatorio de Infancia, y también mediante el diálogo con la Administración Pública en relación a las subvenciones específicas a cargo del IRP y del Régimen General. Las ONGs de cooperación internacional no tienen un papel igualmente visible en los espacios de interlocución sobre la infancia.
- El sector privado tiene una presencia activa en relación a la regulación del uso de las tecnologías de información y comunicación, si bien su participación podría incrementarse en otras temáticas.

Presupuestos centrados en objetivos concretos y una asignación de recursos apropiada

- La presupuestación no formó parte de la elaboración del Plan. Si bien, se ha realizado un esfuerzo por medir el gasto en infancia durante la ejecución del PENIA.

Comunicación adecuada entre los organismos y con el público en general . Informes de supervisión y evaluación

- La sensibilización social ha sido un objetivo estratégico del Plan. Además, el Grupo de Trabajo del Observatorio ha favorecido la sensibilización hacia las Administraciones públicas.
- El Grupo de Trabajo ha funcionado como un órgano de seguimiento. Del mismo modo se ha realizado una evaluación intermedia del Plan, y una final.

Presupuestos centrados en objetivos concretos y una asignación de recursos apropiada

- La presupuestación no formó parte de la elaboración del Plan. Si bien, se ha realizado un esfuerzo por medir el gasto en infancia durante la ejecución del PENIA.

Comunicación adecuada entre los organismos y con el público en general . Informes de supervisión y evaluación

- La sensibilización social ha sido un objetivo estratégico del Plan. Además, el Grupo de Trabajo del Observatorio ha favorecido la sensibilización hacia las Administraciones públicas.
- El Grupo de Trabajo ha funcionado como un órgano de seguimiento. Del mismo modo se ha realizado una evaluación intermedia del Plan, y una final.



Respecto a estos criterios (*elementos decisivos que deberán formar parte de los planes de acción nacionales*), debe recordarse que el PENIA se produce en un marco de competencias donde casi la totalidad de los aspectos que subraya la Convención, (educativos, sanitarios, protección social...) no están dentro del marco de actuación competencial del Estado, sino de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, puede decirse que el Plan se alinea con los anteriores criterios del modo expuesto en el cuadro anterior (Cuadro 1).



2.3. IDONEIDAD DE LAS MEDIDAS Y ACTUACIONES

Otro aspecto que se destaca del I Plan Nacional de Infancia y Adolescencia es sin duda su carácter consensuado. Esta fortaleza ha llevado, sin embargo, a mezclar varios niveles de programación, por lo que aparecen algunas líneas estratégicas concretadas en medidas de carácter muy general, incluso vagas, y otras en medidas totalmente explícitas. El nivel de desagregación dependió mucho de las propias aportaciones de las instituciones y actores que participaron en la elaboración del Plan.

De esta forma, en la formulación no siempre quedan claras las responsabilidades sobre la ejecución de la medida, ni el modo en que se contempla el cumplimiento del principio general de no discriminación (inclusión, género, desarrollo pleno, participación) que promueve el Plan.

En este apartado el Informe presta especial atención a cómo se refleja dicho principio en las medidas planteadas. Además, analiza la idoneidad respecto a los grupos destinatarios, sobre todo la inclusión activa de los niños, niñas y adolescentes como protagonistas y en relación a los tramos de edad que diferencian esta etapa vital: de 0-3 años primera Infancia; de 4 a 11 años Infancia; de 12 a 15 años pre-Adolescencia; y, de 16 a 17 años Adolescencia.

2.3.1. RESPECTO A LOS PÚBLICOS DESTINATARIOS

Teniendo en cuenta el reparto competencial de las Autonomías y la Administración General del Estado, muchas de las medidas se han dirigido a las Administraciones y organismos públicos con responsabilidades en materia de Infancia, o con competencias generales sobre las que el Plan consideró importante tratar de aplicar la perspectiva de la Infancia como primer movimiento hacia la transversalidad.

En muchos casos, la consecución plena de los objetivos, o un avance firme hacia los mismos, hubiera supuesto una mayor adecuación de las y los destinatarios. Una mayor especificación en los públicos objetivos de las medidas podría haber facilitado que los organismos competentes se viesen más involucrados. Sobre todo respecto a los niveles de toma de decisión política de las Administraciones.

Los niños y niñas y adolescentes son, en pocos casos, los y las protagonistas de las medidas. Además, por los motivos explicados en la metodología de la evaluación, no puede valorarse en qué medida los diferentes grupos de edad que componen este ciclo vital se han visto recogidos de modo idóneo (0-3 años primera Infancia; 4-11 años Infancia; 12-15 años pre-Adolescencia; y, 16-17 años Adolescencia).



2.3.2. RESPECTO A LA COBERTURA DE COLECTIVOS BENEFICIARIOS:

Dado la tipología del Plan, y el modo en que muchos de los instrumentos de recogida de información para la evaluación fueron cumplimentados por los organismos con competencias en el PENIA, no es posible hacer una valoración rigurosa de la cobertura real del número personas beneficiarias, ni de colectivos beneficiarios. No se puede hacer pues una aproximación numérica ni por sexo de beneficiarios.

En muchos casos los objetivos estratégicos engloban prácticamente toda una política estatal, como es el caso de Educación y el de Salud, y programas estatales como son el Plan Nacional sobre Drogas o sobre SIDA, etc. Lo que la cobertura llegaría abarcar el 100% de la población diana alcanzada por las mismas.

En el análisis se han detectado ciertos sesgos –tanto en el enfoque inicial sobre la población objetivo como en la cobertura- hacia los niños y niñas *normalizados*, y una excesiva generalización sobre la *Infancia en dificultad social y en conflicto social*. Esto quiere decir que los colectivos de menores de especial vulnerabilidad no se han podido –probablemente- beneficiar del Plan en todas sus dimensiones.

No puede afirmarse que haya barreras de acceso para los y las menores de diferentes etnias y minorías étnicas, pero el principio de una sociedad multicultural, y su reflejo en la Infancia no se ve del todo recogido en la formulación de todas las medidas. Es decir, parece partirse de una sociedad no pluricultural lo que podría haber afectado a la universalidad de la atención. Sí es de destacarse los esfuerzos por traducir a todas las lenguas del Estado varios de los documentos claves del Plan (el mismo Plan, su adaptación para niños y niñas, y algunos de sus productos resultantes).

El interés superior del niño ha sido promovido en todos los objetivos, aunque no todas las medidas del Plan promueven de modo inequívoco el principio de no discriminación (inclusión, género, desarrollo pleno, participación).



2.4. EFICACIA EN RELACIÓN A LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN EL PLAN

Este apartado se desarrolla en relación a los logros alcanzados, que han permitido conseguir -o avanzar en - los objetivos planteados, y en relación a los retos aún pendientes para su plena consecución.

En general, prácticamente la totalidad de las medidas formuladas se han llegado a ejecutar, si bien, en grados muy variables, y no siempre por la totalidad de actores asociados a las mismas. Respecto a muchas medidas su implementación ha sido de un alcance muy limitado (por ejemplo, una sola actividad en un territorio). Dado la diversidad de programación en la formulación de las medidas, no se ha considerado que una valoración cuantitativa de las medidas ejecutadas aporte una valoración fiable del alcance de implementación del PENIA 2006-2009.

Dado los diferentes niveles de programación del Plan (actividades, programas, planes, planes nacionales), se ha tratado de identificar y relacionar las actuaciones que los diferentes actores han ejecutado en el marco del PENIA 2006-2009. Se hace hincapié en que se trata de actuaciones coherentes con lo que el Plan Estratégico proponía, aunque los programas o actividades que dieron origen a muchas de ellas, se organizaron ajenos a la existencia del PENIA.

Como se indica en otros apartados, en esta evaluación se ha recogido que, en ocasiones, los actores han considerado el PENIA como un marco general de actuación fundamentado en líneas y principios de referencia, si bien no por ello han modificado los planes o programas *operativos* que tenían previstos. En ese sentido, puede considerarse que el Plan ha conseguido lo que pretendía, en el sentido de *“entenderse como el eje común y complemento de las actuaciones derivadas del nivel competencial de cada Institución”*⁹.

2.4.1. LOS ACTORES

De acuerdo con un criterio de cooperación inter e intra-institucional, el Plan preveía la participación como responsables o como colaboradores, de diferentes organismos y entidades de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y ONG generalistas o especializadas en el trabajo con la Infancia y la Adolescencia.

En el periodo de desarrollo del Plan, algunos de estos organismos y entidades cambiaron su posición en el organigrama o su denominación. La tabla siguiente lista todos ellos y señala los cambios y en el documento se mantendrá la denominación de 2006:

⁹ Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009. Pág. 11.



Tabla 3: Listado de actores del Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia 2006-2009 y cambios de denominación durante el periodo de ejecución del Plan.

Denominación en 2006	Cambios en la denominación en 2009
Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo – AECI-. Ministerio de Asuntos Exteriores.	Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo – AECID-. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Agentes Sociales	
AMPAS, Colegios Profesionales, Federaciones Deportivas Infantiles	
Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)	
Colegios Profesionales	
Consejo General del Poder Judicial	
Consejo Superior de Deportes. MEC	
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)	
Corporaciones Locales	
Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (ECAI)	
Defensorías de Infancia.	
Defensorías del Menor.	
Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer. Secretaria General de Políticas de Igualdad. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.	Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Ministerio de Igualdad.
Dirección General de las Familias y la Infancia. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.	Dirección General de Familias y la Infancia. Secretaría General de Política Social y Consumo. Ministerio de Sanidad y Política Social.
Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior	
Empresariado sector audiovisual	
Federación Española de Municipios y Provincias	
Fiscalía General del Estado.	
Instituto de la Juventud de España (INJUVE)	
Instituto de la Mujer	
Instituto Nacional de Consumo	
Instituto Nacional de Estadística (INE)	
Ministerio de Administraciones Públicas	
Ministerio de Agricultura	
Ministerio de Cultura	
Ministerio de Educación y Ciencia.	Ministerio de Educación.
Ministerio de Justicia	
Ministerio de Sanidad y Consumo	
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.	Ministerio de Sanidad y Política Social.
	Ministerio de Trabajo e Inmigración.
Ministerio del Interior	
Observatorio de la Infancia.	
OIT, OEA, IIN	
OMT	
Real Patronato de Atención a Personas con Discapacidad. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.	Real Patronato de Discapacidad. Ministerio de Sanidad y Política Social.
Red Local de Infancia	
Secretaría de Estado de Telecomunicaciones. Ministerio de Industria	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
Secretaría de Estado para la Comunicación. Ministerio de la Presidencia	Secretaría de Estado de Comunicación. Ministerio de la Presidencia
Secretaría de Estado para la Inmigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Secretaría de Estado para la Inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
Secretaría de Estado para la Seguridad. Ministerio del Interior	Secretaría de Estado de Seguridad. Ministerio del Interior.
Secretaría General de Turismo. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.	Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
Servicio Social Internacional (SSI).	
Teléfonos del Niño y el Adolescente	
Unicef – Comité Español	
Universidades y Colegios Profesionales	



El Informe recoge en cada objetivo cuál era el peso de cada actor y las actuaciones correspondientes a cada uno de ellos. En este resumen, solo se indican los logros y retos identificados por objetivo.

2.4.2. OBJETIVO 1: SOBRE UN SISTEMA PERMANENTE Y COMPARTIDO DE INFORMACIÓN

Logros

- Se ha creado una cultura de demanda de información, que pone en relevancia la necesidad de información específica sobre el tema.
- Se ha potenciado la realización de boletines informativos específicos, luego hay una implementación de instrumentos de recogida, sistematización y organización de la información. Ha aumentado, en consecuencia, la información disponible en materia de Infancia y Adolescencia tanto territorialmente, como del conjunto del Estado.
- Se han editado – con una periodicidad anual - los Boletines estadísticos de medidas de protección a la Infancia y de medidas impuestas a menores infractores, como señalaba las medidas 1.2. y 1.3.
- Se ha avanzado en la generación de indicadores para el análisis de la situación de la Infancia y la Adolescencia en el ámbito local a través de la iniciativa del SIBI desde el Programa Ciudades Amigas de la Infancia.
- La discapacidad o la diversidad funcional son variables que se han ido incorporando a los estudios e informes.
- Se han elaborado numerosos estudios específicos acerca de diferentes situaciones actuales de la Infancia. Tanto nacionales como autonómicos.
- Los informes y estudios tienden a considerar un enfoque de derechos.
- La mayoría de estos instrumentos se dirigen a profesionales y a entidades sociales especializadas.
- Las y los profesionales tienen más recursos para su formación en materia de Infancia y Adolescencia.
- El Observatorio de la Infancia se ha convertido en un referente y su trabajo está bien considerado como espacio de intercambio. En ese sentido, el Observatorio es está especialmente valorado por las Administraciones Autonómicas con menos recursos porque favorecer un impulso global a las políticas de Infancia y Adolescencia aportando análisis, documentos y pautas, que serían difíciles de conseguir de otro modo.
- Se han creado Observatorios de Infancia desde 2006 en Asturias, Galicia y País Vasco; y se modifica el de Cataluña.
- Se ha publicado el estudio “Infancia en cifras” por el Ministerio de Sanidad y Política Social (antes Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).
- Hay una estimación presupuestaria en la evaluación intermedia del PENIA encargada por el Ministerio y en esta evaluación final.



- Se ha promovido la incorporación de personas expertas y universidades en políticas de Infancia, a actividades de estudio, formación y sensibilización que el Ministerio de Sanidad y Política social promueve en relación a la Infancia. Se ha potenciado la colaboración de diversas universidades.

Retos

- Favorecer la difusión de la información a la sociedad en general, y tener mayor cabida en los medios de información general. Un ejemplo son los Boletines Estadísticos, tanto de protección como de medidas impuestas a menores infractores: son trabajos minuciosos que no tienen la repercusión en la sociedad o en las políticas, que podrían.
- Sistematizar la información diferenciando en mayor medida los tramos de edad que compone el periodo de Infancia/Adolescencia. No parece haber un consenso sobre los tramos de edad más idóneos.
- Incorporar la perspectiva de género de manera transversal: aunque se hayan realizado estudios específicos como el del Ministerio de Sanidad de 2007, en la mayoría de los estudios no se incorpora la variable sexo en el registro, ni en el análisis de la información.
- Incorporar una mirada transversal sobre la diversidad cultural y funcional de los niños y las niñas y adolescentes.
- En algunos de los organismos nacionales y autonómicos, se carece aún de recursos humanos específicos destinados a la sistematización de los datos sobre Infancia, y a su diferenciación por tramos de edad. Esto está en parte influido por la priorización política a la hora de producir información estadística, y destinarle presupuesto.
- Los organismos estatales (Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS-, y el Instituto Nacional de Estadística –INE-) todavía presentan carencias en su sensibilización respecto a la inclusión de los temas de Infancia. A pesar de ello puede decirse que ha habido un avance en participación regular en el Observatorio de la Infancia de España.
- Queda pendiente hacer una selección temática más amplia y más específica sobre la Infancia y la Adolescencia. La capacidad propositiva en este aspecto está siendo incentivada mediante la iniciativa surgida al final del Plan (2009) –pero como parte de éste- con el Sistema de Información de Bienestar de la Infancia (SIBI)¹⁰, donde se les pregunta a los principales agentes sobre las dimensiones más significativas que debería incluir un sistema de indicadores sobre bienestar de la Infancia.
- Paralelamente, es necesario articular las distintas iniciativas de definición de indicadores para el estudio de la Infancia y la Adolescencia.
- Un momento estratégico se ha producido en diciembre del 2009, cuando el Senado ha constituido una Comisión Especial de estudio para la elaboración de un Libro Blanco para la

¹⁰ Iniciativa del Principado de Asturias (Observatorio de la Infancia del Principado de Asturias), UNICEF-Comité Español y la Dirección General de Política Social, Familias e Infancia del Ministerio de Sanidad y Política Social, a través del Observatorio de la Infancia de España



Juventud en España 2020, lo que daría pie a la consideración específica de la Adolescencia como un periodo propio¹¹.

- Es necesario dotar al Observatorio de Infancia de recursos suficientes para que ejecute sus funciones. La opinión de algunas Comunidades Autónomas es que el Observatorio debería tener mayor capacidad de influencia en las políticas autonómicas y locales, con decisiones que pudieran ser vinculantes.
- Los Observatorios de las Comunidades Autónomas no son casi nunca, específicamente de Infancia. Como en otros aspectos, las políticas de Familia, de Juventud y de Servicios Sociales diluyen las políticas de Infancia. El reto sería tratar específicamente a la Infancia y a la Adolescencia como objeto de políticas autonómicas y locales.
- Cuando hay observatorios en las Comunidades Autónomas aumentan las condiciones para mejorar el intercambio de información y la construcción de consensos.
- En la medida en que no existen claras políticas de Infancia en las Comunidades, y que el marco del PENIA es insuficiente para las ONG y el resto de la Administración, no hay presupuestos asociados de modo claro, ni un seguimiento de los mismos. El reto es que cada actor asuma su papel promotor de políticas de Infancia y que se asocien presupuestos específicos para ello.

¹¹ <http://www.senado.es/legis9/comyponen/index.html>



2.4.3. OBJETIVO 2: COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y OTROS AGENTES, DE ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

Logros

- Aunque no se cuenta con datos exactos, las políticas locales de Infancia han tenido un desarrollo destacable, si bien este impulso no ha sido del todo recogido por las Comunidades Autónomas, sino por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y desde el Programa de las Ciudades Amigas de la Infancia (UNICEF).
- En algunas Comunidades se están impulsando Planes Locales de Infancia y en ocasiones, con el apoyo de las ONG. El programa Ciudades Amigas de la Infancia está siendo valorado como una buena práctica en ese sentido.
- Los derechos de la Infancia y su promoción son objetivos incorporados a la política de cooperación al desarrollo, fundamentalmente desde una perspectiva de protección de la educación y de la salud.
- Se han desarrollado todas las medidas en materia de adopción internacional que se preveían en el Plan (medidas 2.4, 2.6., 2.9., 2.10., 2.11. y 2.13.).
- Las Comunidades Autónomas se muestran en general, satisfechas del papel de la Administración General del Estado en materia de adopción internacional.
- Se ha conseguido implicar a las Comunidades Autónomas en los protocolos relacionados con la Infancia¹². Además, el Ministerio de Sanidad y Política Social desarrolla una serie de programas y proyectos con las Comunidades Autónomas en materia de Infancia como son los programas de ejecución de medidas en medio abierto para menores infractores y de capacitación de profesionales¹³. También programas para la protección contra el maltrato infantil¹⁴.

¹² Segundo Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia 2006-2009; Protocolo De Menores Extranjeros No Acompañados (Según acuerdo adoptado en la reunión del Grupo de MNA de 14 de Noviembre, 2005); Documento Marco De Mínimos Para Asegurar La Calidad De Los Puntos De Encuentro Familiar (aprobado por acuerdo de la Comisión Inter-autonómica de Directores y Directoras Generales de Infancia y Familias el día 13 de noviembre de 2008). Circular de la Fiscalía General del Estado 3/2009 y Protocolo de Intervención en casos de maltrato infantil, elaborado por el Observatorio de Infancia (2009).

¹³ Con el fin de facilitar la ejecución en las Comunidades Autónomas de las medidas dictadas por los jueces de menores, el Ministerio financia programas para la ejecución de medidas de medio abierto y la capacitación de los profesionales de las Comunidades Autónomas que intervienen en la aplicación de programas con menores infractores. Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social. <http://www.msps.es/politicaSocial/familiasInfancia/programasColaboracion.htm>

¹⁴ Con el fin de mejorar y garantizar en todo el territorio nacional servicios básicos de atención a la Infancia en situación de maltrato, el Ministerio financia programas de las Comunidades Autónomas destinados a la protección contra el maltrato infantil: detección de posibles casos de maltrato infantil, favoreciendo la notificación, en los ámbitos (policial, sanitario, educativo, servicios sociales), registro de los casos de maltrato infantil y atención y tratamiento a los menores afectados por el maltrato infantil. Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social. <http://www.msps.es/politicaSocial/familiasInfancia/programasColaboracion.htm>



- Otros Planes institucionales recogen la cooperación con el PENIA por el sistema de incluir su desarrollo como una de sus medidas. Por ejemplo, el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008) y el V Plan (2008-2010).
- Respecto a la cooperación internacional centralizada, el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008¹⁵ y el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) muestran una mayor inclusión de una política específica sobre Infancia, aunque no tanto así, sobre Adolescencia.
- Se ha avanzado en la reflexión sobre cómo mejorar la Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y algunas Comunidades Autónomas han legislado al respecto.

Retos

- En muchos casos, la Infancia no está considerada objeto de una política específica y se asocia a la política de familias, normalmente de manera no complementaria, sino diluyéndose en ella. Es significativo que solo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cataluña y Galicia y la Diputación Foral de Vizcaya, tengan planes específicos de Infancia o de Adolescencia con vigencia posterior a 2008.
- La Adolescencia como periodo específico sigue sin estar contemplada desde sus propias características. De los 12 a los 15 años, se identifica con políticas de Infancia (o de familia); mientras que de los 15 a los 17, se asocia a las políticas de Juventud.
- Las políticas de Infancia y Adolescencia que se realizan desde la Administración Autonómica o la Local, tienen en general, un sesgo fundamentalmente proteccionista y podrían empezar a incorporar un enfoque más basado en la promoción de derechos.
- No hay consenso entre las Comunidades Autónomas sobre el papel de las ONG en las políticas de Infancia y Adolescencia.
- Aún es necesario fomentar la creación de los observatorios específicos de Infancia y Adolescencia y explorar vías de coordinación con el Observatorio de la Infancia de España.
- Los observatorios de Infancia son en muchos casos estructuras recientes cuya toma de decisiones es poco influyente –a excepción del Observatorio estatal-. Por lo general son ámbitos de información y de intercambio, y no prevén espacios de participación infantil.
- Sería interesante consensuar un sistema de indicadores clave que utilizaran todos los Observatorios (autonómicos y estatal) para que sus investigaciones fueran comparables.
- No hay un registro de políticas y planes de Infancia y Adolescencia puestos en marcha a iniciativa de las Corporaciones Locales. Tenerlo sería un paso para compartir e intercambiar experiencia; y para poner en valor la necesidad de considerar la Infancia y la Adolescencia como variables transversales en todas las políticas locales.

¹⁵ En el II Plan Director véase las Políticas para el Desarrollo de la Infancia y Juventud, Pueblos Indígenas y Población Afrodescendiente. Disponible en el resumen sobre las líneas maestras del Plan en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Plan%20Director%202009-2012_lineasmaestras.pdf



- Asimismo, es necesario crear una cultura de evaluación de los planes, programas o proyectos que se ponen en marcha desde las iniciativas públicas o sociales, lo que supone que el diseño incorpore sistemas de indicadores de seguimiento y evaluación. En las Comunidades Autónomas hay algunas iniciativas en este sentido.
- Considerar la sistematización y evaluación de los planes, programas, proyectos o cualquier iniciativa en materia de Infancia y Adolescencia, facilitaría el intercambio de buenas prácticas que aún es mejorable.
- Es necesario mejorar la coordinación intra-institucional sobre las políticas de Infancia en todos los niveles de la Administración.
- La coordinación y cooperación dentro de la Administración General del Estado tienen muchos aspectos que reforzar, si bien se ha avanzado en el intercambio de información.
- La mejora en la coordinación de la Administración General del Estado con las Administraciones Autonómicas no ha implicado en todos los casos, que la implementación de protocolos y programas se realice por parte de las Comunidades con criterios homogéneos, o con los mismos ritmos de aplicación en todos los territorios.
- En materia de ejecución de los procedimientos de búsqueda de orígenes, las Comunidades Autónomas más afectadas por la inmigración de menores no acompañados, piden más apoyo de la Administración General del Estado.
- Aún es necesario que el Ministerio de Justicia profundice en la coordinación de aspectos relacionados con la responsabilidad parental y la protección de la Infancia, más allá del trabajo con Menores no Acompañados y Menores Infractores, aspectos que se han impulsado durante el PENIA.
- Aunque desde los organismos y entidades más implicados se trata de promover un cambio conceptual de la protección hacia la garantía de derechos, este no está totalmente consolidado.
- En la política de cooperación internacional, la práctica parece señalar que todavía se desarrollan acciones mucho más dirigidas a la protección de menores en riesgo, que a su empoderamiento general y defensa activa de sus derechos.
- Aún es necesario reglamentar o modificar la Ley 1/96 para adecuarla a la nueva realidad de la Infancia y la Adolescencia. Algunas Comunidades ponen el acento en aspectos como: salud mental, menores extranjeros no acompañados, maltrato ascendente, etc.



2.4.4. OBJETIVO 3: APOYO A LAS FAMILIAS

Logros

- Se ha avanzado en el conocimiento sobre las necesidades de las familias en buena parte del territorio, casi siempre vinculado al diseño de Planes de promoción familiar.
- Existen, aunque aún sean insuficientes, espacios para el intercambio de buenas experiencias en materia de intervención con familias y para avanzar en criterios comunes.
- Se ha tenido en cuenta, y se ha generalizado en las Comunidades Autónomas, la contextualización del trabajo para el desarrollo de la Infancia y la Adolescencia dentro del seno de “una familia”, que se concibe desde la diversidad de su composición. También se ha ampliado la óptica de trabajo hacia las familias normalizadas y no sólo las familias en situación de riesgo de exclusión.
- Se ha desarrollado legislación que afecta a la conciliación de la vida personal y laboral, y está siendo aplicada especialmente en la Administración Pública.
- El Ministerio de Sanidad y Política Social desarrolla una serie de programas y proyectos con las Comunidades Autónomas en materia de Familias que ha favorecido la consecución de este objetivo. Por un lado los relativos a la conciliación entre la vida familiar y laboral con la Infancia¹⁶, y por otro, los de apoyo a familias en situaciones especiales¹⁷. En esta línea y complementando lo anterior, el Estado ofrece ayudas sociales de acuerdo a la distribución competencial en esta materia que se tramitan a través de diferentes organismos, como la Seguridad Social o la Agencia Tributaria¹⁸. En las Comunidades Autónomas se desarrollan diversos programas de apoyo a las familias, especialmente, en situaciones de dificultad social.
- La Ley 3/2007, de Igualdad, ha mejorado el contexto de promoción y protección de los derechos de la Infancia.

16 Con el fin de incrementar y mejorar la calidad de la oferta de servicios de atención a la primera Infancia (0-3 años), así como de facilitar el cumplimiento de la normativa vigente a los ya existentes, se financiarán programas que supongan el establecimiento de servicios nuevos o el mantenimiento de los ya financiados con cargo a este mismo programa o la adecuación de los existentes a los requisitos exigidos por la normativa vigente. Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social.

<http://www.msps.es/politicaSocial/familiasInfancia/programasColaboracion.htm>

17 Con el fin de apoyar y prestar atención a familias que se encuentran en situaciones especiales, así como prevenir que éstas puedan degenerar en exclusión social o desintegración familiar, se financiarán programas de educación familiar, atención a familias desfavorecidas, monoparentales, servicios de orientación y/o mediación familiar, puntos de encuentro familiar y programas de atención a familias en cuyo seno se produce violencia familiar, complementarios todos ellos a los que estén desarrollando por los servicios sociales. Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social. <http://www.msps.es/politicaSocial/familiasInfancia/programasColaboracion.htm>

18 Algunas de las principales ayudas a las familias que conceden las diferentes administraciones en España son las siguientes: Prestaciones familiares por hijos a cargo, Ayudas para familias con personas en situación de dependencia, Ayudas sociales a familias numerosas, Prestaciones sociales básicas del sistema público de servicios sociales a las familias, Servicios para la educación y el cuidado de hijos menores de tres años y el Programa de apoyo a familias en situaciones especiales. Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social <http://www.msps.es/politicaSocial/familiasInfancia/ayudas/home.htm>



Retos

- Un dato muy significativo es por ejemplo, que el Plan de Formación del Servicio de Formación de MSyPS, ofertó en su última edición 1.200 plazas de formación on-line y hubo 18.000 solicitudes.
- Aunque hay publicaciones en relación a la calidad de los servicios de intervención social con Infancia, no se encuentran iniciativas de sistematización y de evaluación de las prácticas, en concreto, de los servicios de orientación, de mediación y de los puntos de encuentro.
- Hay que destacar que el haber dejado de elaborar un Plan Nacional de Familia (“Plan Integral de Apoyo a la Familia”) ha disminuido los mecanismos institucionales que de modo transversal, impulsaban este objetivo. De hecho, el propio Plan Integral subrayaba que apoyar a las familias significa además atajar la violencia familiar en sus distintas vertientes, la mejora de las condiciones para el desarrollo de los servicios de atención a la primera Infancia, y la mejora de la protección a la Infancia¹⁹. Si bien es de señalar, que en numerosas Comunidades Autónomas se han seguido implementando estos planes.
- El enfoque implementado en algunas Comunidades Autónomas – que influye en los estudios realizados sobre familias - se aleja del de los derechos de la Infancia, y se emplea el de “Infancia en riesgo de exclusión social y desamparo”. La participación en la familia de los niños y niñas sigue estando pendiente dentro de las políticas actuales de familia.
- Por otro lado, la conciliación se basa fundamentalmente en las necesidades familiares de las personas adultas, y no recoge las preferencias y los intereses específicos que los y las menores puedan tener al respecto. Esto es notable tanto en las actuaciones de los Ministerios como de las Comunidades Autónomas, si bien desde la Subdirección de Familias de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, se hace especial hincapié en “el interés superior del niño”.
- Otro reto en relación a la conciliación, es incorporar un enfoque de corresponsabilidad y también, considerar el ámbito personal, más allá de las tareas laborales o de mantenimiento familiar.
- Está pendiente incluir un enfoque más actualizado sobre la Infancia y la Adolescencia, tanto en el Consejo Estatal de Familias como en el Observatorio Estatal de Familias²⁰.
- Aunque hay algunas Comunidades Autónomas que analizan los recursos para menores de 3 años, no hay un sistema de seguimiento de su calidad, ni de su cantidad en el conjunto del territorio.

¹⁹ Que constituía una medida específica del Plan. Esta medida se articulaba a través de tres componentes: 1. Señalización y control de contenidos audiovisuales y de Internet. 2. Etiquetado de todos los contenidos digitales. 3. Establecimiento de filtros de los contenidos. Fuente: http://www.tt.mtas.es/periodico/documentos/200111/doc20011115_2.htm

²⁰ Es un órgano colegiado interministerial de carácter asesor y consultivo destinado a servir de cauce para la participación y colaboración del movimiento asociativo familiar de ámbito estatal con la Administración General del Estado. (Real Decreto 613/2007, de 11 de mayo crea y regula el Consejo Estatal de Familias y, el Observatorio Estatal de Familias). Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social <http://www.msps.es/politicaSocial/familiasInfancia/coef/cef.htm>



2.4.5. OBJETIVO 4: SENSIBILIZACIÓN SOCIAL SOBRE DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Logros

- Desde la Administración General del Estado, se han realizado actividades para aumentar la sensibilización de algunos colectivos profesionales: sobre todo, Fiscales y Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado.
- Se han realizado diversas actividades de difusión de los derechos de la Infancia y la Adolescencia, si bien, no se ha medido su impacto social. Casi todas las ONG y organismos del Estado tienen páginas web desde donde se informa de la Convención.
- De las anteriores medidas, destacan las realizadas para sensibilizar contra los abusos sexuales, la prostitución, la explotación sexual comercial en los viajes y la pornografía infantil.
- En parte se ha logrado la difusión del Plan Estratégico. Se ha realizado alguna actuación específica para adaptar y difundir el Plan, sobre todo por la Plataforma de Infancia de España (POI)²¹.
- La celebración del Día del Niño o de la Infancia, se ha consolidado en las Autonomías de todo el territorio. Y se ha generado una cultura de colaboración en torno a ello con la Administración General.
- La participación infantil en los actos que se organizan es muy desigual. Aunque en general se cuenta con su asistencia, no siempre niños, niñas y adolescentes pueden implicarse en la organización o la gestión de las actividades.
- Se ha favorecido la información a los propios niños y niñas y adolescentes sobre sus derechos, en especial en torno al Día Internacional de la Infancia o del Niño. La Convención de Derechos de la Infancia está editada en las cuatro lenguas oficiales y se difunde en las Comunidades bilingües.
- Se ha visibilizado socialmente temáticas actuales y de interés sobre Infancia y Adolescencia:
 - Contra el castigo físico²²
 - Promoción de la salud²³

²¹ Específicamente la difusión del PENIA entre niños y niñas mediante la “Guía Nacional para la aplicación de los derechos de la Infancia y la Adolescencia en España. PENIA 2006-2009. Versión adaptada para chicos y chicas”. Disponible en versión digital en: www.plataformadeInfancia.org

²² Desde el año 2005 y hasta el 2009 (especialmente en los años 2008 y 2009 en los medios masivos de comunicación) se ha implementado la campaña “Corregir no es pegar” de la organización Save the Children y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Sanidad y Política Social); “cuyo objetivo ha sido sensibilizar y formar a madres y padres, profesionales de los ámbitos sanitario, educativo y social, medios de comunicación e instituciones con competencias en materia de Infancia y familia sobre la necesidad de erradicar el castigo físico a los niños y promocionar las alternativas de disciplina existentes”. Fuente sobre la campaña: www.savethechildren.es

²³ El objetivo fundamental ha sido el de promoción la salud y prevención de enfermedades así como los llamados trastornos de la alimentación, y sobre la necesidad de crear hábitos de vida saludables que permitan una vida sana plena. En este sentido, los Ministerios del Interior, de Educación y Cultura y de Sanidad y Consumo (actual Ministerio de Sanidad y Política Social), suscribieron en 1996 un Protocolo de Intenciones de Colaboración para promover la Educación para la Salud en la Escuela. Este Convenio se ha ido actualizando anualmente. En Primaria se ha desarrollado la campaña “Conocer y apreciar el propio cuerpo y contribuir a su desarrollo aceptando hábitos de salud y bienestar y valorando las repercusiones de determinadas conductas sobre la salud y la calidad de vida”. Y en Secundaria “Conocer y



- Abuso sexual²⁴
- Protección de los menores en el ámbito de Internet²⁵
- Los derechos de la Infancia (celebración del Día y Semana Internacional de la Infancia)²⁶
- Se ha conseguido logros en la medida de difundir el Segundo Plan de Acción contra la explotación sexual de la Infancia y Adolescencia, favoreciendo su traducción a las distintas lenguas del Estado.
- Se ha reformado el artículo 154 del Código Civil, que otorgaba a los padres la potestad de "corregir razonable y moderadamente a los hijos" (2007).
- Se ha favorecido la capacidad de acción en materia de sensibilización de las organizaciones no gubernamentales a través de las subvenciones (IRPF y Régimen General).
- La Infancia con discapacidad se considera parte del grupo destinatario del III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2009-2012 y enfatiza "en todas las actividades relacionadas con los niños y las niñas con discapacidad, una consideración primordial será la protección del interés superior del niño".

Retos

- Lograr la implicación del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y de Instituto Nacional de Estadística (INE) para avanzar en el mejor conocimiento de la Infancia y la Adolescencia.
- El conocimiento del Plan es insuficiente, y en especial, por la Infancia y la Adolescencia.
- No se sabe con rigor, si niños, niñas y adolescentes conocen sus derechos y les llega información sobre los mismos.
- En el caso de la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia, destaca el reto de implicar en mayor medida al sector turístico para sensibilizar contra el turismo sexual.

comprender los aspectos básicos del funcionamiento del propio cuerpo y de las consecuencias para la salud individual y colectiva de los actos y las decisiones personales y valorar los beneficios que suponen los hábitos del ejercicio físico, de la higiene y de una alimentación equilibrada, así como llevar una vida sana". Además se ha implementado la campaña «La alimentación y desarrollo emocional. Prevención de los trastornos de la Alimentación».

También en relación al ámbito sanitario se han desarrollado las campañas siguientes en los años de ejecución del PENIA. Campañas 2009: a través de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) la campaña 'Porque un kilo de más cuenta. Cuidate' contra la obesidad. Campañas 2008: Prevención de Embarazos No Deseados, y El Plan de Salud Bucodental. Campañas 2007: Riesgos en la Infancia ocasionados por el aire contaminado por el humo del tabaco, Alcohol y Menores, Accidentes Infantiles, Prevención Obesidad Infantil, y Salud Sexual y Jóvenes, ¿sabes quién actúa?. Campañas 2006: Alcohol y Menores, Salud Sexual y Jóvenes, Infancia y Humo del Tabaco, y Prevención de la Obesidad Infantil.

²⁴ Desde el año 2005 se ha implementado la campaña del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Sanidad y Política Social) y UNICEF contra la explotación sexual comercial infantil en los viajes: "no hay excusas. No a la explotación sexual infantil". Disponible en: <http://www.nohayexcusas.org/base.php>

²⁵ En el 2007 se puso en marcha la campaña "Protégeteles" desde la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, Francisco Ros, y el presidente de la Asociación Protégeteles. Ver portal www.protegeles.com y la línea de denuncia sobre pornografía infantil incluida en el mismo. Y también los Ministerios de Educación, política Social y Deporte (hoy Ministerio de Sanidad y Política Social) y el Ministerio ha lanzado <http://www.internetsinacoso.com/>

²⁶ Por ejemplo la "Semana de la Infancia en RTVE"



2.4.6. OBJETIVO 5: PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Logros

- Se ha conseguido que los actores del PENIA se adhieran a códigos deontológicos sobre tecnologías de la información y la comunicación y su uso por menores.
- Se ha avanzado en el trabajo por la igualdad de hombres y mujeres en los medios de comunicación: en cuanto a imagen, presencia, participación, representación social, publicidad, contenidos formativos, etc.
- Algunos medios de comunicación dependientes de Comunidades Autónomas han avanzado en el control de los contenidos de programas de televisión en franjas de horario infantil. También tienen iniciativas de programación pública para la educación en valores a la Infancia.
- Se ha producido una adhesión de cadenas televisivas públicas y privadas al Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia; y se ha dado seguimiento y emitido cuatro informes sobre su aplicación (2006, 2007, 2008 y 2009).
- Las Administraciones Autonómicas han puesto en marcha actividades para facilitar el acceso responsable a Internet.
- Se ha dado seguimiento al Código de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigida a menores, prevención de la obesidad y salud²⁷.
- Se ha conseguido que el sector privado de las telecomunicaciones se involucre en la protección de los derechos de la Infancia. En el uso de teléfonos móviles los operadores han firmado un acuerdo de protección de los menores usuarios, que es un código de conducta voluntario²⁸ promovido por la Unión Europea.
- Respecto a los videojuegos, se ha fomentado el sistema europeo que establece una clasificación por edades: Pan European Game Information (PEGI)²⁹.

²⁷ Fue aprobado en septiembre del 2005. Llamado Código de Autorregulación de la Publicidad dirigida a menores (PAOS).

²⁸ Acuerdo denominado 'Marco europeo para una utilización más segura de los teléfonos móviles por los adolescentes y los niños' (febrero del 2007) acerca de cómo proteger a los menores que usan teléfonos móviles. Los operadores de telefonía móvil se comprometen en el acuerdo a establecer códigos de autorregulación antes de febrero de 2008. Marco disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/139&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=fr>

Telefónica a través de la normativa de "Contenidos para Adultos" está promoviendo el uso responsable de sus servicios por parte de los menores. a través de movistar, Telefónica ha emprendido diversas iniciativas para informar a los usuarios y educarlos en el buen uso del móvil. En colaboración con las ONGs Protégeles y Save the Children ha desarrollado diferentes actuaciones, en colegios de la geografía española y en el marco del Espacio Avanza.

²⁹ La etiqueta PEGI OK informar a padres y tutores sobre qué juegos son aptos. Van acompañados de pictogramas para avisar a padres o personas sensibles a ciertos tipos de contenidos. Respecto a los juegos online, los requisitos contemplan la obligación de mantener un sitio libre de contenido ilegal y ofensivo y cualquier enlace indeseable, así como medidas de protección de los jóvenes y su intimidad cuando participen en juegos en línea.



- El Consejo de Ministros ha aprobado la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (octubre 2009) en la que la protección de la Infancia figura como uno de sus principios rectores.
- Se han desarrollado iniciativas a favor de la accesibilidad de TIC para niños y niñas con discapacidad. En el mismo sentido, se ha reforzado la legislación sobre accesibilidad.

Retos

- El Marco Europeo sobre telefonía móvil no está teniendo un cumplimiento riguroso, tal y como ha puesto de manifiesto la Comisión Europea, que sigue solicitando a los operadores de telefonía móvil que se esfuercen por mantener más la seguridad de los niños que utilizan teléfonos móviles, poniendo en práctica todas las medidas observadas en el código de conducta voluntario que fue firmado.
- Los códigos deontológicos son insuficientes como mecanismos de protección. No hay instrumentos asociados que obliguen al cumplimiento o sancionen el incumplimiento de tales códigos. Es por tanto, insuficiente la vinculación formal a estos códigos, de los medios privados de comunicación – en especial, prensa y televisión -. También es escasa la implicación de las ONG en esta cuestión.
- Las iniciativas públicas recogidas, para fomentar el uso crítico de la televisión, tienen un carácter puntual y no reflejan cohesión en una misma dirección.
- No se reflejan apenas, iniciativas para incentivar en los medios de comunicación, el compromiso con la Infancia y la defensa de sus derechos, como pretendía la medida 5.5.
- No se registran casi actividades a favor de la sensibilización y formación dirigidas a padres y madres para el acceso responsable y generalizado a Internet.
- No se ha incluido a niños, niñas y adolescentes en el Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEAMA).
- No se ha incorporado al proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual las propuestas de seguimiento y supervisión de los agentes responsables, durante la emisión de contenidos de los prestadores de los servicios audiovisuales, para asegurar el efectivo cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Los informes de seguimiento sobre la aplicación del Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia revelan incumplimientos del mismo por parte de las empresas de comunicación.



2.4.7. OBJETIVO 6: PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Logros

- La legislación española en materia de Infancia se adapta a los convenios internacionales.
- El Plan ha recogido de modo extenso y exhaustivo los aspectos más estratégicos en materia de protección de la Infancia y la Adolescencia, y ha tratado de favorecer la homogeneidad en la protección en las diferentes Autonomías, mediante el intercambio de experiencias, la investigación, y el fomento de los protocolos (tanto respecto a su elaboración como su uso).
- Se ha favorecido mediante el Observatorio y comisiones de trabajo, espacios de intercambio para compartir necesidades sociales o análisis de fenómenos emergentes.
- Existe un Plan de Formación de Familias e Infancia, que aunque insuficiente, permite el intercambio y la mejora de la experiencia de profesionales en torno a estos temas.
- Las subvenciones del IRPF y del Régimen General favorecen la provisión de servicios por parte de organizaciones no gubernamentales.
- El III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2009-2012 recoge algunas de las necesidades de niños y niñas, en algunas de sus medidas, no tanto de los y las adolescentes.
- El IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008), contemplaba entre sus medidas las siguientes:
 - Desarrollar programas experimentales para la prevención, detección, atención y rehabilitación del maltrato y la explotación infantil desde las administraciones públicas, así como en colaboración con las ONG.
 - Impulsar medidas para la mejora de las prácticas en adopción y acogimiento familiar de menores.
 - Favorecer el desarrollo de programas de ejecución de medidas para menores infractores desde las administraciones públicas, así como en colaboración con las ONG.
 - Desarrollo de las actuaciones y medidas contenidas en el II Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia 2006-2009.
- El V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010, afirma en su introducción que “El acceso a servicios educativos de calidad, especialmente en el ámbito de la primera Infancia, contribuirá notablemente a la inclusión social activa de las personas con menos recursos”, e introduce, entre otras, las siguientes medidas:
 - Seguimiento y evaluación de las actuaciones y medidas contenidas en el II Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia
 - Desarrollar programas para la protección contra el maltrato y la explotación infantil desde las administraciones públicas, así como en colaboración con las ONG.
- Se han desplegado recursos muy variados y en casi todas las Comunidades Autónomas para detección del maltrato infantil y la información a familias y víctimas.



- Se ha trabajado intensamente en promover el acogimiento familiar en todas las Comunidades Autónomas.
- También ha tenido relevancia el desarrollo de medidas con Menores no Acompañados (MENAS).
- Como se ha mencionado en otro objetivo, se ha reformado el artículo 154 del Código Civil, que otorgaba a los padres la potestad de "corregir razonable y moderadamente a los hijos" (2007).
- Hay algunas experiencias de atención psicológica para menores, hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género.
- Se han puesto en marcha iniciativas, normativas y planes para actuar contra el maltrato y la explotación infantil de todo tipo.
- Se ha establecido la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012 que afecta a también a las personas jóvenes con discapacidad.
- Se ha regulado el Fondo de Garantía de Pensiones para garantizar el pago e alimentos a favor de hijos e hijas menores de edad.
- Se ha tratado de promover el principio de calidad en los servicios de atención a menores.

Retos

- La transversalidad de la diversidad funcional y de capacidades como parte de las características de las personas es un tema pendiente a incluir en la planificación y la intervención.
- Las necesidades específicas de la Infancia con discapacidad no están identificadas suficientemente.
- Todavía no se ha incorporado un enfoque integral a todas las medidas de protección. Hay experiencias positivas en ese sentido en algunas Comunidades Autónomas pero no en todas y tampoco con ritmos homogéneos. Puede decirse algo similar para la puesta en marcha de recursos adaptados a las nuevas necesidades sociales, fundamentalmente respecto a los MENAS y los y las adolescentes con problemas de conducta.
- Es necesario generalizar la implantación de Registro Unificado de Maltrato Infantil en todas las Administraciones Autonómicas (previsto para enero 2010).
- Sigue siendo un reto la implantación y la evaluación de la calidad de los servicios gestionados por entidades públicas, privadas lucrativas y no lucrativas. En algunas Comunidades Autónomas, ello está incidiendo directamente en la atención a la Infancia y Adolescencia. No se ha creado una cultura de calidad y tampoco de evaluación de los planes y programas.
- Se identifican dos factores de incidencia en la calidad de la intervención con menores: la precariedad laboral de algunos profesionales y la diversidad de niveles formativos específicos.
- Falta generalizar los recursos para el apoyo psicológico de menores hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género.
- La implicación de las Administraciones en el cumplimiento de las normas, protocolos y convenios relacionados con el maltrato y la explotación infantil es insuficiente.



- Es necesario continuar la sensibilización contra la prostitución infantil y la explotación sexual infantil.
- No se han encontrado ejemplos de estudios sobre el trabajo infantil en España.
- La protección jurídico penal de los y las menores víctimas de explotación y abuso sexual podría verse reforzada³⁰.
- Las medidas para facilitar la emancipación y la incorporación al mundo laboral de las personas jóvenes con discapacidad, son insuficientes en las Comunidades Autónomas o no han sido consignadas en la información recibida.
- No en todas las Comunidades Autónomas se registran experiencias o recursos especializados para menores con trastornos de conducta.
- No existe aún un Plan Integral de atención para los menores de 3 años con graves discapacidades.

2.4.8. OBJETIVO 7: MENORES EN CONFLICTO SOCIAL

Logros

- Se ha avanzado hacia un derecho penal del menor, a través de la modificación de la Ley Orgánica 5/2000 Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores con la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre.
- Se comparte una percepción de mejora del sistema preventivo y de rehabilitación, fruto del esfuerzo de las Comunidades Autónomas tal y como se pone de manifiesto en las Comisiones Técnicas sobre Menores Infractores.
- Los valores de los indicadores de reincidencia muestran una tendencia favorable.
- Se está potenciando el trabajo con menores en medio abierto, sobre las medidas de internamiento.
- Se está favoreciendo la intervención en el contexto sociofamiliar de los menores.
- Algunas Comunidades Autónomas han mejorado su conocimiento sobre la situación de la Infancia en conflicto social.
- Se han realizado actuaciones para difundir buenas prácticas entre profesionales y mejorar sus competencias.

³⁰ Diversas fuentes señalan las siguientes cuestiones a reformar: sobre la edad de consentimiento sexual. el Comité sobre Derechos del Niño ha sugerido una reforma del Código Penal para elevar la edad del consentimiento sexual. Tener en cuenta la edad en la violencia e intimidación a la víctima. La producción y divulgación de materiales que de forma explícita enaltezcan conductas que tienen la consideración de delitos contra la libertad e indemnidad sexual de los menores. Inclusión de el artículo 19.1.c) del Convenio, sobre la conducta del que acude a la prostitución infantil como cliente. El visionado de pornografía infantil, sin almacenarla y sin distribuirla, en línea con la propuesta de decisión marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, 2001/0025. Y la asistencia a espectáculos pornográficos donde aparezcan menores. Y especialmente en relación al artículo 23 del Convenio del Consejo de Europa sobre la solicitud de menores con fines sexuales.



- Algunas Comunidades Autónomas han difundido sistema de gestión de calidad en los servicios especializados en responsabilidad penal de menores.
- Los menores agresores sexuales cuentan con algunas actuaciones de tratamiento específico (aunque varía según el territorio).
- Se ha favorecido por parte del Ministerio de Sanidad y Política Social la creación y el mantenimiento de equipamientos residenciales para menores en situación de dificultad o conflicto social. Aunque difieren mucho de una Comunidad a otra.
- Se previene y trabaja sobre la cuestión de las bandas y grupos violentos juveniles.

Retos

- Sería necesaria una evaluación del cumplimiento del marco legal actual y de los logros que ha alcanzado. También analizar en mayor profundidad los indicadores de reincidencia.
- El informe monográfico del Defensor del Pueblo sobre “Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social” (2009), así como el informe sobre “Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria 1999-2006” (2007)³¹, han puesto sobre la mesa numerosos retos pendientes dentro del contexto actual, en especial sobre la calidad de los servicios.
- Es necesario influir en los medios de comunicación para que realicen un tratamiento educativo y no solo informativo, de los casos especialmente mediáticos.
- Se precisa considerar los fenómenos sociales emergentes en relación a menores infractores: menores que agreden a sus padres y madres (violencia ascendente), menores infractores de menos de 14 años, y agresión entre iguales.
- Siguen siendo retos, tanto el trabajo que realiza la Comisión Técnica sobre Menores Infractores, como la calidad de los servicios. No hay un marco comparativo de criterios empleados entre las CCAA.
- La red de centros de internamiento de menores infractores es aún insuficiente. No existe un modelo de intervención común ni pautas de calidad establecidas específicamente para este tipo de centros. Como señala el Defensor del Pueblo, “como consecuencia de la falta de centros en determinadas Comunidades, de la lejanía respecto al lugar de residencia del niño, y de la derivación de menores a establecimientos dispersos a lo largo de la geografía nacional, el menor se ve desplazado, en ocasiones, fuera de su Comunidad Autónoma, lo que provoca en él una sensación de desarraigo negativa para su desarrollo personal, a la vez que dificulta la recepción de visitas y entorpece el trabajo con las familias”³².

³¹ Disponibles en: <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes2.asp>

³² 2009: 246.



2.4.9. OBJETIVO 8: EDUCACIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE

Logros

- Sería necesaria una evaluación del cumplimiento del marco legal actual y de los logros que ha alcanzado. También analizar en mayor profundidad los indicadores de reincidencia.
- El informe monográfico del Defensor del Pueblo sobre “Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social” (2009), así como el informe sobre “Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria 1999-2006” (2007)³³, han puesto sobre la mesa numerosos retos pendientes dentro del contexto actual, en especial sobre la calidad de los servicios.
- Es necesario influir en los medios de comunicación para que realicen un tratamiento educativo y no solo informativo, de los casos especialmente mediáticos.
- Se precisa considerar los fenómenos sociales emergentes en relación a menores infractores: menores que agreden a sus padres y madres (violencia ascendente), menores infractores de menos de 14 años, y agresión entre iguales.
- Siguen siendo retos, tanto el trabajo que realiza la Comisión Técnica sobre Menores Infractores, como la calidad de los servicios. No hay un marco comparativo de criterios empleados entre las CCAA.
- La red de centros de internamiento de menores infractores es aún insuficiente. No existe un modelo de intervención común ni pautas de calidad establecidas específicamente para este tipo de centros. Como señala el Defensor del Pueblo, “como consecuencia de la falta de centros en determinadas Comunidades, de la lejanía respecto al lugar de residencia del niño, y de la derivación de menores a establecimientos dispersos a lo largo de la geografía nacional, el menor se ve desplazado, en ocasiones, fuera de su Comunidad Autónoma, lo que provoca en él una sensación de desarraigo negativa para su desarrollo personal, a la vez que dificulta la recepción de visitas y entorpece el trabajo con las familias”³⁴.

Retos

- Favorecer la presencia como actor del Consejo Escolar del Estado³⁵ como un logro de participación.
- Favorecer la implementación de medidas transversales en materia de educación en valores, con independencia de las específicas contempladas dentro del sistema educativo. Sobre todo aquellas relacionadas con la participación educativa

³³ Disponibles en: <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes2.asp>

³⁴ 2009: 246.

³⁵ <http://www.educacion.es/cesces/inicio.htm>



- La limitada ejecución en algunas Comunidades de la asignatura de “Educación para la Ciudadanía” ha podido afectar negativamente al desarrollo de medidas y actuaciones en relación a la educación en valores en varias Comunidades.
- Como señala el Consejo Escolar del Estado, los centros que no permiten la matriculación mixta del alumnado suponen un desafío a los valores de la LOE³⁶.
- Garantizar que los nuevos centros educativos de educación infantil responderán a las condiciones de calidad y equidad recogidas en la Ley Orgánica de Educación (tanto en lo que se refiere a las instalaciones, como a las titulaciones de los y las profesionales).
- Como señala el CERMI (2009), queda aún pendiente la incorporación de la accesibilidad y especialmente la garantía de accesibilidad del Programa Escuela 2.0., la modificación del régimen de becas y ayudas al estudio para personas con discapacidad, y la regulación oficial de las cualificaciones necesarias para ejercer las funciones de subtitulador, audiodescriptor, etc. El CERMI propone “un Plan de Reactivación de la Educación Inclusiva del Alumnado con Discapacidad”³⁷.
- La revisión del currículo escolar desde la perspectiva de género en todas las materias, y su corrección, sigue siendo un reto por conseguir.
- resultados hacia los que se ha avanzado con este PENIA.

2.4.10. OBJETIVO 9: SALUD INFANTIL Y ADOLESCENTE

Logros

- En general este es uno de los objetivos donde se recogen las actuaciones más pertinentes en relación con las medidas previstas.
- Se han realizado estudios sobre la situación de la salud de la Infancia y la Adolescencia como estaba previsto, que han servido para hacer propuestas sobre intervención en salud pública.
- Casi la mitad de las Comunidades Autónomas se han adscrito a la red de Escuelas para la Salud en Europa 2008-2009 (SHE Network).
- Se ha sensibilizado activamente sobre la promoción de la salud y la prevención de riesgos para la salud de la Infancia y Adolescencia de forma específica (ver objetivo estratégico 4).
- Tanto la Estrategia de Salud Sexual y Salud Reproductiva del Sistema Nacional de Salud, - que será recogida en la futura Ley de Salud Sexual y Reproductiva e Interrupción Voluntaria del Embarazo -

³⁶ Fuente: <http://www.educacion.es/cesces/informe-2007-2008/datos/castellano.pdf>

³⁷ Fuente: <http://sid.usal.es/noticias/discapacidad/35433/1-1/educacion-promete-medidas-para-la-plena-integracion-de-alumnos-con-discapacidad.aspx>



como esta misma, son consideradas por el Ministerio de Sanidad y Política Social avances para la educación afectivo-sexual de las y los adolescentes³⁸.

- Hay nueve Administraciones Autónomas que consignan recursos específicos para jóvenes – y por tanto también adolescentes - el asesoramiento sexológico y prevención de embarazos no deseados y de enfermedades de transmisión sexual, entre otras, VIH.
- Es destacable el apoyo a la Alianza Europea sobre Seguridad Infantil, las medidas específicas del Plan Nacional sobre SIDA y la estrategia NAOS, que ha sido premiada por la OMS.
- Un logro en este contexto, es el seguimiento de la aplicación del Código PAOS (autorregulación de la publicidad de los alimentos dirigida a menores).
- Se ha avanzado en medidas para la prevención de deficiencias en el embarazo y destaca la creación en 2008 del Grupo Español de Yodo en el Embarazo y el Niño (GEYEN), apoyado por EUPHARLAW (European Pharmaceutical Law Group) en el que participa la Asociación Española de Pediatría³⁹ y el Ministerio de Sanidad y Política Social; y la elaboración de la Estrategia Nacional de embarazo, parto, puerperio y periodo neonatal del Ministerio de Sanidad y Política Social.

Retos

- Deberían contemplarse las prioridades de las Comunidades Autónomas en materia de salud de una forma activa dentro del Observatorio de la Infancia de España.
- Casi la mitad de las Comunidades Autónomas no se han adscrito a la red de Escuelas para la Salud en Europa 2008-2009 (SHE Network).
- No en todas las Administraciones Autonómicas se consignan programas o recursos específicos para la orientación e información sobre sexualidad específicamente para adolescentes.
- No en todas las Administraciones Autonómicas se informa de programas o medidas específicas para la prevención de deficiencias en el embarazo.
- El avance en actuaciones sobre salud mental es aún un reto de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Aunque incipientes, son escasas las medidas a favor de un consumo responsable.
- Los logros sobre el consumo de alcohol en adolescentes siguen siendo escasos y, según los últimos estudios se ha rebajado la edad de inicio en el consumo.

³⁸ Más de 10.600 embarazos en chicas menores de 18 años: de las 112.138 interrupciones voluntarias del embarazo, 6.273 se dieron en menores de 18 años; hubo unos 4.400 nacimientos de madres menores de 18 años. 500 niñas menores de 15 años interrumpieron su embarazo voluntariamente en España. Datos de 2007 aportados por el Ministerio de Sanidad y Política Social. <http://www.msc.es/gabinetePrensa/notaPrensa/desarrolloNotaPrensa.jsp?id=1507>

³⁹ “GEYEN es un grupo multidisciplinar formado por profesionales sanitarios implicados en la atención a la mujer embarazada y a la Infancia. El Grupo GEYEN se constituye en abril de 2008 con el principal objetivo de mejorar los conocimientos de la comunidad científica y de los profesionales implicados en la prevención durante el embarazo de “deficiencias en el recién nacido”, relacionadas con micronutrientes y especialmente en lo que se refiere a las causadas por el déficit de yodo. No hay que olvidar que el déficit de yodo es, según la OMS, la primera causa evitable de retraso mental en el recién nacido.” http://www.eupharlaw.com/noticias/Notaprensa_GEYEN.pdf



- Siguen siendo necesarios estudios de epidemiología descriptiva de los trastornos mentales de la Infancia y Adolescencia en población general y de ámbito nacional. Y un estudio específico sobre la medicalización de la Infancia y Adolescencia con problemas de salud mental. También la protocolarización del trastorno mental común en la Infancia y Adolescencia, trastorno mental grave infanto-juvenil y trastorno generalizado del desarrollo⁴⁰.

2.4.11. OBJETIVO 10: CALIDAD DE VIDA INFANTIL Y ADOLESCENTE

Logros

- Con este objetivo se ha dado pie a la inclusión de temáticas novedosas relacionadas con la Infancia favoreciendo el enfoque integral sobre la Infancia, más allá de la protección hacia una concepción extensa de los derechos de la Infancia.
- El diseño de un Sistema de Indicadores sobre Infancia en el ámbito local, es una herramienta útil para conocer mejor la situación de las y los menores y definir propuestas consecuentes de acción.
- Se han desarrollado programas específicos para promover el deporte, especialmente en el ámbito escolar.
- Se ha avanzado en medidas para mejorar la calidad de vida de la Infancia en las políticas locales.
- Se ha realizado un importante desarrollo normativo en relación a la accesibilidad que afecta a la vida de niños, niñas y adolescentes.
- Se han visibilizado buenas prácticas sobre accesibilidad universal, por ejemplo, en relación a espacios de ocio y juego de niños y niñas. También se está trabajando en normas de calidad que afectan a los parques infantiles y las escuelas infantiles.
- Se han promovido programas de ocio y acompañamiento al estudio para niños y niñas hospitalizados o en atención domiciliaria.
- Se han desarrollado actuaciones a favor del fomento de la lectura y de dotación de bibliotecas escolares y públicas, desde el Ministerio de Cultura en colaboración con las Comunidades y las Ciudades Autónomas, considerando además, actuaciones específicas en municipios de menos de 50.000 habitantes.

⁴⁰ La estrategia señala que cada Comunidad Autónoma implantará guías de práctica clínica.



Retos

- Sigue siendo un reto diagnosticar las necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes en cada ámbito concreto de las políticas locales y autonómicas: cultura, urbanismo, medioambiente, y desarrollo rural.
- Favorecer la inclusión activa del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y de Ministerio de Cultura como parte del Observatorio de la Infancia de España.
- No es posible conocer las medidas de sensibilización realizadas en el ámbito local sobre el desarrollo en los países empobrecidos, y en concreto, sobre la situación de la Infancia en dichos países.
- No hay registro de las estrategias de las Corporaciones Locales para favorecer la calidad de vida de la Infancia. Por ejemplo, en lo relacionado con el deporte, con la seguridad de las zonas urbanas, etc.
- Es insuficiente el desarrollo de la medida 10.6. relacionada con promover las ludotecas como espacios accesibles dedicados al juego. La regulación y la implantación de este recurso son muy diversas en las Administraciones Autonómicas.
- No hay suficiente mención a la especificidad de las necesidades infantiles y adolescentes en el medio rural. Se manejan estereotipos en ese sentido, en relación por ejemplo, a los espacios de juego o los programas de ocio que se consideran menos necesarios que en el medio urbano.
- Son insuficientes las actividades formativas regladas para agentes de intervención en ocio y tiempo libre que trabajen con poblaciones en riesgo infantiles o adolescentes, como proponía la medida 10.8.
- Es un reto favorecer la perspectiva local en el desarrollo de medidas a favor de la Infancia y la Adolescencia.

2.4.12. OBJETIVO 11: PARTICIPACIÓN INFANTIL

Logros

- Por primera vez se ha tratado de incorporar la participación como parte de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las políticas de Infancia, lo que ha logrado la difusión de este derecho y este principio rector dentro de los distintos agentes y Administraciones públicas.
- Se conocen mejor las experiencias y la legislación internacionales para promover la participación social infantil.
- Se ha realizado una versión adaptada a la Infancia del Plan Estratégico y actuaciones de difusión entre niños y niñas y adolescentes. Además, la POI ha realizado una consulta sobre el mismo con niños y niñas y adolescentes.
- Se han generado espacios públicos de participación infantil entorno al PENIA. Por ejemplo en la celebración del Día y la Semana de la Infancia, y a través de la POI y UNICEF.



- Ya se están produciendo algunas experiencias de incorporación de la opinión de las y los menores en los diagnósticos previos a la realización de planes de Infancia o Adolescencia.
- En algunas Comunidades se están creando estructuras de participación de niños, niñas y adolescentes (Consejos, Comisiones), en relación con los servicios a la Infancia y la Adolescencia si bien no se registran evaluaciones sobre su idoneidad y utilidad.
- En algunas Comunidades se está promoviendo estructuras de participación infantil en la gestión de las ciudades. Por ejemplo, se ha impulsado un enfoque local de participación desde las Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF, y desde la FEMP.
- Se comienza a incorporar la participación de las y los menores en la gestión de espacios residenciales (por ejemplo, Cruz Roja Española tiene una experiencia en ese sentido).

Retos

- Las y los profesionales que trabajan con menores tienen un conocimiento insuficiente sobre estrategias de participación infantil y su utilidad. Tampoco hay suficiente sensibilización, ni de la sociedad, ni de los cargos electos locales para la participación social infantil.
- También sigue siendo un reto aumentar el intercambio con experiencias internacionales de participación infantil.
- Los observatorios no garantizan espacios permanentes de participación infantil dentro de sus estructuras.
- No hay una cultura institucional de incorporar la opinión de las y los menores a los diagnósticos de planes o programas que les afectan directamente.
- Casi siempre, las actuaciones de participación infantil son puntuales y asociadas a acciones concretas y no a una estrategia. Pocas Comunidades han puesto en marcha estructuras de participación infantil y adolescente estables.
- El ámbito local recoge en la práctica de las políticas locales la participación infantil de modo muy minoritario.
- Aún no se está aplicando en su totalidad, el Artículo 7.3. de la Convención de los Derechos de las personas con Discapacidad (ONU, 2006), sobre la participación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad.



2.5. SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS PARA GENERAR IMPACTO

En este epígrafe se analiza si los logros obtenidos en la ejecución del PENIA están generando condiciones de sostenibilidad que aseguren la continuidad de sus resultados en la tendencia que marcan los objetivos estratégicos.

De este modo se trata de valorar si se ha generado alguna infraestructura (servicios, estructura organizativa o normativa – estatutos, leyes, protocolos, acuerdos, convenios, consejos, foros); si hay o no una mayor legitimidad, presencia o peso de las cuestiones de Infancia en las políticas de todas las Administraciones, de las ONG y otros actores, y, si ha aumentado el consenso entre los agentes en materia de Infancia.⁴¹

El análisis de cada objetivo estratégico da como resultado las siguientes conclusiones.

OBJETIVO 1: SOBRE UN SISTEMA PERMANENTE Y COMPARTIDO DE INFORMACIÓN

Puede afirmarse que durante la ejecución del PENIA se ha consolidado una cultura de demanda de información como paso previo para la planificación de políticas de Infancia y Adolescencia. Por tanto, ha crecido el consenso sobre la necesidad de seguir trabajando en la línea de lo que proponía este objetivo.

También ha mejorado la infraestructura para generar este sistema en la medida en que se está avanzando en la generación de indicadores, se han creado observatorios específicos de Infancia y se están editando boletines y publicaciones sobre ello.

Dado que en este periodo se han aumentado los recursos para la formación de profesionales y que, sobre todo, el Observatorio de la Infancia se ha convertido en un referente como espacio de intercambio de la experiencia y por tanto, de incremento de la profesionalidad en este campo, puede inferirse que la continuidad de estas iniciativas mejorarán la autoridad de los y las profesionales del trabajo con la Infancia y la Adolescencia.

En conclusión, puede inferirse que la sostenibilidad de los resultados de este objetivo depende de la continuidad del trabajo para consensuar no solo la necesidad de un sistema de información, sino una propuesta práctica que se evalúe positivamente.

⁴¹ Estos aspectos se toman del modelo propuesto por Havelock y Huberman que en 1980 intentaron encontrar respuestas a cómo se realiza el cambio educativo y qué elementos hacen posible sus resultados. Havelock, R.G. y Huberman, A.M. (1980): *Innovación y problemas en la educación*. París: UNESCO.



OBJETIVO 2: COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y OTROS AGENTES, DE ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

Se ha logrado implicar a las Comunidades Autónomas en los protocolos relacionados con la Infancia, lo que supone avances en la consolidación de las políticas sobre estas cuestiones. También se han producido logros en relación a la coordinación entre planes de la Administración General del Estado en temas como inclusión o cooperación al desarrollo.

Sin embargo, no se evidencia que el PENIA haya conseguido la autoridad suficiente como para que las Comunidades Autónomas recojan colectivamente el reto de impulsar políticas específicas propias y promocionar políticas locales de Infancia y Adolescencia, el ámbito donde puede ser más visible la aportación ciudadana de niños, niñas y adolescentes, sujetos que se consideran casi exclusivamente, de protección.

En conclusión, los logros de este objetivo, necesitan para consolidarse una mayor implicación de las Comunidades Autónomas como ejes vertebradores en sus territorios con competencias para impulsar políticas de Infancia y Adolescencia.

OBJETIVO 3: APOYO A LAS FAMILIAS

Se ha avanzado en la infraestructura necesaria para consolidar políticas de apoyo a las familias: se conocen mejor sus necesidades, existen espacios de intercambio, y se ha aprobado legislación.

Los programas y proyectos promovidos por el Ministerio de Sanidad y Política Social apoyan la consolidación de su autoridad en este tema; y hay consenso en las distintas Administraciones en torno a algunas ideas sobre el papel de la familia para el desarrollo infantil y adolescente.

En conclusión, las políticas de apoyo a la familia han conseguido un puesto propio dentro de las políticas sociales, pero no se ha consolidado una idea común sobre la relación de estas políticas y las de promoción de derechos de la Infancia y la Adolescencia, lo que sería necesario para garantizar la sostenibilidad de las estrategias propuestas y que tuvieran una incidencia positiva en la calidad de vida infantil y adolescente.

OBJETIVO 4: SENSIBILIZACIÓN SOCIAL SOBRE DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Aunque se han realizado actividades muy diversas sobre sensibilización social en torno a los Derechos de la Infancia, las que parecen más consolidadas son las que se realizan en torno a la celebración del Día Internacional de la Infancia cada 20 de noviembre. Otros elementos infraestructurales, importantes para la sostenibilidad de la sensibilización son: que se haya editado la Convención de Derechos de la Infancia en las cuatro lenguas oficiales y difundido en las Comunidades bilingües; la propia existencia de páginas web institucionales, de la Administración y de ONG, aunque su función es más informativa que sensibilizadora; y la legislación y planes contra los malos tratos, la protección en internet, o la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia.

El Ministerio de Sanidad y Política Social y las Comunidades Autónomas tienen autoridad conjunta suficiente para promover actuaciones de sensibilización sobre los Derechos de la Infancia en toda la



sociedad, y parece haber un consenso formal sobre la defensa de la Convención y de la práctica de los derechos que anuncia.

En conclusión, la sensibilización social sobre los derechos de la Infancia y la Adolescencia ha de ser una estrategia sostenida para que consiga efectos reales y se ha avanzado en ello, pero para garantizar la sostenibilidad de sus resultados, es preciso implicar a actores institucionales más concretos en función de cada derecho, y sumar al consenso necesario, a actores del ámbito empresarial (de turismo, medios de comunicación y tecnologías de la información, por ejemplo), y a la propia población infantil y adolescente como destinataria de tales derechos y protagonista de su defensa.

OBJETIVO 5: PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Durante el periodo del PENIA se ha fortalecido la infraestructura que apoya la sostenibilidad de los logros de este resultado. Son especialmente relevantes: el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia; el Código de Autorregulación de la Publicidad dirigida a menores (PAOS); el Código de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigida a menores, prevención de la obesidad y salud; el sistema Pan European Game Information (PEGI) y el Marco europeo para una utilización más segura de los teléfonos móviles por los adolescentes y los niños.

El consenso de la sociedad y de la Administración sobre este tema, al que se ha sumado en parte el sector audiovisual y de tecnologías de la información; y la capacidad propositiva de la Administración General del Estado sobre estas cuestiones (Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual, octubre 2009), consiguen que los logros hacia este objetivo sean más sostenibles en la medida en que se mantenga el seguimiento y el control sobre los acuerdos y protocolos firmados y aumente la lista de adscripciones de empresas y entidades a los mismos.

OBJETIVO 6: PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Los logros en este objetivo están apoyados en legislación sobre la materia, la aprobación de protocolos comunes y principios de calidad; y la movilización de recursos de todo tipo desde la Administración General del Estado y desde la Administración Autonómica.

Así mismo, se infiere un alto consenso en relación a la incorporación de la protección de la Infancia en cuantas iniciativas, normativas y planes estatales es pertinente.

La mayor dificultad para la sostenibilidad de los logros en este objetivo es la de conseguir por parte de las Administración Autonómica y de la Administración General del Estado, integrar las iniciativas y el consenso obtenido, en propuestas de actuación que garanticen homogeneidad de criterios mínimos, la universalidad y la integralidad de la intervención, más allá de las diferencias territoriales.



OBJETIVO 7: MENORES EN CONFLICTO SOCIAL

Las conclusiones sobre la sostenibilidad de los logros en este objetivo no difieren de las obtenidas sobre el objetivo anterior.

También en este tema, se ha avanzado en legislación, protocolos y sistemas de gestión de la calidad, y se comparte que se han conseguido mejoras notables, por ejemplo, en el sistema preventivo y de rehabilitación; es decir, se ha generado infraestructura desde los distintos actores y parece que hay consenso sobre la importancia de abordar estas actuaciones en pro del bienestar de los menores y también, de la sociedad en general.

Sin embargo, como la autoridad y las competencias sobre esta cuestión están repartidas entre la Administración Autonómica y la General del Estado, las posibilidades de sostenibilidad de los logros obtenidos en este objetivo son también heterogéneas en el territorio.

internamiento en centros de la propia Comunidad Autónoma.

OBJETIVO 8: EDUCACIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE

La Ley Orgánica de Educación (LOE) aprobada en mayo de 2006 y el marco normativo de referencia en igualdad, accesibilidad e interculturalidad que favorece la adaptación del sistema educativo a la diversidad y la integralidad de la educación, son los elementos más destacados de la infraestructura en relación a los logros de este objetivo, para los cuales también se han movilizado recursos diversos desde las distintas Administraciones.

El acceso universal a una educación de calidad es un objetivo sobre el que parece haber un consenso generalizado. Es tal vez, el concepto de calidad el que levanta más divergencias y por tanto, sobre el que pesa la sostenibilidad de los logros conseguidos en el objetivo 8.

Como ocurre en otros objetivos cuyas competencias están descentralizadas, también la generación de espacios comunes de autoridad y decisión entre las Administraciones favorecerá aumentar los resultados hacia los que se ha avanzado con este PENIA.

OBJETIVO 9: SALUD INFANTIL Y ADOLESCENTE

La infraestructura para actuar sobre este objetivo ha mejorado: hay más información, se han elaborado planes y estrategias y existen estructuras de participación e intercambio institucional como la Alianza Europea sobre Seguridad Infantil o la red de Escuelas para la Salud en Europa 2008-2009 (SHE Network).

Aunque hay un consenso general sobre la importancia de este objetivo, los temas que se incorporan al mismo son muy diversos y la prioridad de cada uno difiere en las Comunidades Autónomas, administraciones con competencias sobre la salud.

Por esas razones, la sostenibilidad de los logros obtenidos, es diferente en función de los ámbitos de salud a los que se refiera. Más estable por ejemplo, en relación con la prevención de deficiencias en el



embarazo y menos estables, por ejemplo, en lo que se refiere a la salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes.

OBJETIVO 10: CALIDAD DE VIDA INFANTIL Y ADOLESCENTE

No obstante, se han generado algunas infraestructuras que lo favorecen: por ejemplo, el Sistema de Indicadores de Bienestar Infantil (SIBI) para el ámbito local; o las actuaciones del Ministerio de Cultura para promover la lectura y las bibliotecas en municipios medianos y pequeños; o el desarrollo normativo respecto a accesibilidad que favorece la vida de las y los menores; o las normas de calidad sobre parques infantiles y escuelas infantiles.

También ha aumentado el consenso sobre la necesidad de trabajar aspectos relevantes como la seguridad, la accesibilidad o la calidad ambiental.

En resumen, la sostenibilidad de los logros obtenidos en este objetivo depende en gran medida, de mantener un esfuerzo sostenido sobre el control y seguimiento de las normas establecidas y también, sobre la sensibilización en relación a otros aspectos que no han sido aún asumidos en la mayoría de las poblaciones y sus corporaciones locales.

OBJETIVO 11: PARTICIPACIÓN INFANTIL

Las infraestructuras en relación con la participación infantil y adolescentes son aún muy débiles y durante el periodo de desarrollo del PENIA tampoco se detecta un gran avance en sus fortalezas.

Aún así, se ha ampliado el consenso sobre la necesidad de dar a niños, niñas y adolescentes un mayor protagonismo como ciudadanos, en los aspectos que les afectan. Los logros obtenidos en este sentido son incipientes y sería preciso consolidarlos para aumentar su sostenibilidad y un impacto social que favoreciera incorporar a nuevos actores al acuerdo sobre su necesidad.

Son insuficientes los espacios y estructuras de autoridad sobre este tema que amplíen el conocimiento y las perspectivas sobre las ventajas de la participación social infantil y adolescente.

En conclusión, los logros de este objetivo que son, en general, los más débiles del PENIA, precisan para aumentar su sostenibilidad un mayor esfuerzo de todos los actores implicados, especialmente, de las Administraciones en todos sus niveles.



2.6. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS MEDIDAS Y ACTUACIONES

La tipología de las fichas remitidas a solicitud de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, y, fundamentalmente, el modo como han sido completadas, no permiten un análisis totalmente riguroso de la distribución territorial de la ejecución de las medidas.

La comparación se ve afectada por la falta de una definición común de los fenómenos sociales a los que se refieren los objetivos, y por tanto, las actuaciones realizadas por las Administraciones Autonómicas no siempre se dirigen al mismo fin, aunque se consideren en el marco de cada medida o de cada objetivo.

Además, dado que no estaban explícitos los resultados esperados, no se puede valorar el grado de consecución de los mismos en cada territorio.

2.7. PARTICIPACIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE EN LA PLANIFICACIÓN, DESARROLLO Y SEGUIMIENTO

En su marco conceptual, el PENIA 2006-2009, incluía la participación como un principio básico, del siguiente modo.

El principio de participación plantea que todos los niños y niñas tienen derecho a asumir un papel activo y protagonista en su entorno, y a medida que se desarrollan sus capacidades que estén en condiciones de formarse un juicio propio y expresar su opinión libremente en todos aquellos asuntos que les afectan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de la edad y madurez, así como ofrecerles oportunidades de participación en la sociedad. Esta participación debe hacerse patente tanto en la familia, municipio, órganos de representación académica, asociaciones, etc. como en la elaboración y formulación de propuestas para este Plan Estratégico.

Este interés se muestra también en la metodología de elaboración del propio Plan, que contó con: la participación de escolares preadolescentes, a través de encuestas, talleres y grupos de discusión.

Durante el seguimiento del Plan se han realizado algunas actividades de difusión del Plan entre la población infantil y adolescente; y otras, – muy escasas - para recoger su opinión. Para esta evaluación, sin embargo, no se han dado las condiciones necesarias, para recabar, al menos, la valoración de las y los menores.

En conclusión, metodológicamente la participación de niños, niñas y adolescentes, la población meta de este Plan, ha sido deficiente.



Respecto a la transversalización del principio en la ejecución de las medidas, como se ha podido deducir de los análisis anteriores sobre el logro del Objetivo Estratégico 11 del PENIA, la participación infantil y adolescente, es un aspecto considerado por todos los agentes como algo aún “muy innovador”. Si en el objetivo 11, directamente relacionado con el tema, se han podido distinguir pocos logros, en el resto de objetivos apenas hay indicios de participación considerada como una estrategia transversal.

En la Convención sobre los Derechos del Niño la participación infantil se entiende ligada “a la construcción de la ciudadanía del niño con el fin de elevarlo a la categoría de miembro competente de la sociedad”². A esta declaración, puede añadirse otra intención a la participación que se produce de hecho: facilita la corresponsabilidad y la incorporación de la Infancia a las decisiones sobre temas que le afectan, y mejora la ejecución de las medidas.

Este tema suscita algunas preguntas entre sus responsables, desde cómo se concreta el concepto ‘participación social infantil y adolescente’, a la de si la edad influye sobre los mecanismos y los resultados de tal participación.

La idea de participación se vincula habitualmente con la profundización en la práctica democrática. En la medida en la que las personas se corresponsabilizan de las decisiones sobre lo colectivo (y por tanto, sobre cada asunto individual) y actúan de forma consciente sobre los problemas comunes, aumenta el grado de autonomía social sobre lo colectivo. Es decir, se eleva el nivel democrático. La participación no sólo se vincula, por tanto, a la capacidad de elegir sino a la posibilidad real de incidir sobre un entorno, es decir, la participación se relaciona con la acción responsable⁴².

Como se ha comentado en apartados anteriores, dicha participación es muy incipiente en las medidas desarrolladas desde el PENIA 2006-2009. Ni las estructuras de consulta y toma de decisiones, ni los observatorios, ni los espacios y jornadas de debate sobre aspectos que afectan a la población infantil y adolescente, han tenido en cuenta que niños, niñas y adolescentes tomen parte activa.

Solo en el ámbito local puede hablarse de la existencia – y muy débil – de experiencias de participación social infantil promovidas por ONG y Administraciones locales.

Algunos actores entrevistados hacen hincapié en la necesidad de favorecer el intercambio de experiencias sobre esta cuestión e incorporar la participación de manera transversal en todos los programas, pero desde esta evaluación se analiza que, tal vez sea necesaria una acción más decidida por impulsar el debate sobre el derecho de niños, niñas y adolescentes a ser ciudadanos de hoy y no solo, del futuro.

Si el aprendizaje de la responsabilidad social tiene un fuerte aliado en las experiencias de participación, es igual de importante fortalecer que la población adolescente tome parte activa de su entorno en experiencias positivas que valoren su papel social. Y esa premisa es válida no solo para jóvenes infractores –entre los que hay alguna iniciativa de trabajo en ese sentido -, sino también para población adolescente mal denominada, ‘normalizada’.

⁴² Folia Consultores. Guía para la dinamización de las Comisiones de Participación de la Infancia y la Adolescencia. IMMF. Madrid, 2001.



Existen algunas experiencias innovadoras de participación – especialmente adolescente - en la gestión de los servicios que es preciso sistematizar y evaluar, pero que en cualquier caso, muestran que este es un tema sobre el que todavía es necesario insistir, no solo porque es un derecho, sino también porque garantiza el incremento de resultados positivos y su sostenibilidad.

2.8. PREVISIÓN DE RESULTADOS SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Las medidas planteadas en el documento, no han tenido como objetivo estratégico, transformar las relaciones de género. No obstante, en la tabla presentada a continuación se recogen los posibles efectos de los objetivos planteados sobre las relaciones de género.

Tabla 4: Avances en materia de igualdad de oportunidades entre niños y niñas.

<i>Objetivo</i>	<i>Posibles avances en la igualdad en función de los objetivos</i>
1. Establecer un sistema permanente y compartido de información con el objetivo de mejorar el conocimiento de la situación de la Infancia en España.	Se recoge alguna información desagregada por sexo que permitirá, en algunos aspectos, hacer un análisis de la realidad de la Infancia, Adolescencia y juventud con información sobre las diferencias en el punto de partida, uso, acceso y control de los recursos entre personas de uno u otro sexo. Facilitando, en un futuro, hacer un mejor análisis de impacto de género riguroso a partir de situaciones de partida diagnosticadas.
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 personal y potenciales capacidades de los niños y niñas, y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.	<p>Se establecen medidas que rompen con el estereotipo de las mujeres como responsables del cuidado de personas dependientes, y visualizando la responsabilidad de diferentes agentes sociales en las diferentes medidas en materia de conciliación.</p> <p>Se establecen actuaciones que liberen a las mujeres de sus responsabilidades no compartidas, a la vez que fomentan algunas medidas de incremento de la co-responsabilidad de los hombres en éste ámbito.</p> <p>Se mejora la organización de la vida familiar y laboral para mujeres y hombres, mediante centros escolares para menores de 3 años.</p>
4. Fomentar la sensibilización social sobre los derechos, necesidades e intereses de la Infancia y la Adolescencia movilizándolo a todos los agentes implicados en los diferentes escenarios de socialización y redes sociales comunitarias.	<p>Se crean estrategias que promueven modelos educativos de familia no violentos, cuestionando la figura del padre, como agente encargado de establecer relaciones de poder dentro de las familias, facilitando el cumplimiento del artículo 7 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.</p> <p>Se promueve el rechazo social a los hombres que ejercen violencia mediante la explotación sexual a menores (prostitución, pornografía infantil y abusos sexuales), cuestionando el papel del hombre como “consumidor” y sí como “explotador”.</p> <p>Se promueven campañas de sensibilización sobre hábitos saludables en menores de 18 años, en las que se podría incidir en la diferenciación de la concepción de salud entre chicos y chicas.</p>
5. Impulsar los derechos y protección de la Infancia en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.	<p>Se cuestionan algunos modelos sexistas y violentos transmitidos en los medios de comunicación, facilitando el cumplimiento del artículo 13 y 14 de la Ley Orgánica 1/2004, y el título III de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.</p> <p>Se involucra a diferentes agentes sociales para la denuncia de quienes ejercen</p>



violencia mediante la explotación sexual a menores.

Se reducen los contenidos violentos, racistas o sexuales, en especial la utilización de niños y niñas como protagonistas de escenas pornográficas y violentas en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.

Se establecen mecanismos para proteger la intimidad de los niños y niñas en el uso de nuevas tecnologías de la información.

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.

Se establecen medidas que permiten analizar las consecuencias de la violencia de género en menores, visualizando a los niños y niñas como víctimas directas de dicha violencia.

Se implica a agentes educativos y sanitarios en la detección de situaciones de violencia de género, facilitando el cumplimiento del artículo 7 y el artículo 15 de la Ley Orgánica 1/2004o.

Se tratan de potenciar recursos de atención psicológica para menores víctimas de la violencia de género, facilitando el cumplimiento del Artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004.

Se implica a la ciudadanía, y concretamente al sistema educativo, en la detección de situaciones de violencia de género, facilitando el cumplimiento del artículo 7 y el artículo 15 de la Ley Orgánica 1/2004.

Se impulsa la ley reguladora del Fondo de Garantía de Pensiones, facilitando el cumplimiento de la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica 1/2004, que señala que el Estado garantizará el pago de alimentos reconocidos e impagados a favor de los hijos e hijas menores de edad en convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial, a través de una legislación específica que concretará el sistema de cobertura en dichos supuestos y que, en todo caso, tendrá en cuenta las circunstancias de las víctimas de violencia de género.

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

Se quiere reducir la reincidencia de abusos sexuales por parte de menores, y como consecuencia, el número de mujeres abusadas sexualmente por menores.

Se reduce el número de menores infractores que ingresan en el sistema judicial.

Se quiere reducir el número de casos de violencia entre iguales. Y los casos de adolescentes violentos contra sus parejas.

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 continuada, el máximo desarrollo de las potencialidades desde los primeros años de vida hasta la Adolescencia.

Se trata de impulsar la LOE.

Se tiene en cuenta el factor género en las propuestas curriculares y formativas, fomentando en el ámbito educativo valores vinculados al buen trato y no al mal trato, en la resolución pacífica de conflictos y en el respeto de los derechos humanos, facilitando de esta manera el cumplimiento del artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Se establecen medidas para promover el acceso de mujeres jóvenes a profesionales tradicionalmente consideradas masculinas.



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.	<p>Se promueven actuaciones de prevención y promoción de la salud que consideren la educación afectivo-sexual un aspecto necesario para educar en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.</p> <p>Se quiere reducir el número de embarazos e IVE en adolescentes.</p> <p>Se quiere reducir el número de trastornos de alimentación, como la anorexia, bulimia o las dietas no saludables.</p>
10. Favorecer un entorno físico, medioambiental, social, cultural y político que permita el desarrollo adecuado de las capacidades de los niños, niñas 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.	<p>Se facilita la conciliación estableciendo mecanismos de seguridad que permitan a la Infancia moverse con seguridad por los espacios públicos.</p>
11. Garantizar el ejercicio de la participación efectiva de los niños, niñas 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.	<p>Se recoge información, desagregada por sexo, sobre la opinión de niños y niñas, adolescentes y jóvenes (chicos y chicas) en torno a la situación de la Infancia y Adolescencia.</p> <p>Se podrían generar prácticas participativas infantiles donde se tenga en cuenta la variable sexo.</p>

Folia Consultores S.L., 2009

Atendiendo a lo recogido se prevén resultados generales orientados a la contribución de las políticas de igualdad de oportunidades. En el PENIA, algunos objetivos y medidas planteadas van encaminados a resolver situaciones detectadas en el epígrafe de situación de partida. No obstante, no existe una coherencia total entre la información facilitada en el punto de partida (donde se recogen dificultades en materia de igualdad de oportunidades) y el posterior desarrollo de objetivos y medidas propuestas.

A través del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009 de Infancia y Adolescencia, se pretende contribuir positivamente al desarrollo de algunos objetivos de las políticas de igualdad. De esta manera, con algunas de las medidas que se ponen en marcha se va a conseguir, que de alguna forma se reduzcan las desigualdades entre hombres y mujeres. Sin embargo, en la formulación del PENIA no se previeron los efectos positivos y negativos que podría tener el mismo sobre dos aspectos: una, las condiciones de vida de la población destinataria, y segundo, sobre la posición diferencial de niños y niñas y adolescentes.



Por ello, el impacto de género del PENIA, no es transformador de las relaciones de género, sino **sensible al género**.⁴³ Es decir, se abordan los roles y las relaciones de género (especialmente en el punto de partida), pero los objetivos y medidas no producirán grandes cambios en la situación de partida y en dichas relaciones de género. No se incluyen suficientes elementos correctores relativos a cambio de actitudes y mentalidades que faciliten el inicio de un cambio a favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, niños y niñas, personas jóvenes y adolescentes de ambos sexos.

⁴³ El tipo de impacto positivo podría ser: Sensible, Positivo y Transformador.

Sensible: Cuando el enfoque de género está presente en el desarrollo del Plan.

Positivo: La perspectiva de género es uno de los elementos fundamentales del Plan.

Transformador: La perspectiva de género es el eje central del Plan, que tiene como finalidad promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.



3. CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN

3.1. SOBRE EL DISEÑO DEL PENIA

El Plan Estratégico 2006-2009 presentaba un resumen de la situación en 2006 de la Infancia y la Adolescencia, desde el cual, y considerando un marco conceptual propio, elegía, 10 líneas generales y 11 Objetivos Estratégicos (ver tabla 2.) que a su vez, se desarrollaban en 148 medidas.

En su formulación el Plan contenía algunas debilidades que han podido influir en su implementación, y que han condicionado la evaluabilidad del mismo. Son:

- **Los objetivos y medidas del Plan mezclan niveles de planificación.**

Hay objetivos que responden a una planificación práctica, por ejemplo, el 1: Establecer un sistema permanente y compartido de información con el objetivo de mejorar el conocimiento de la situación de la Infancia en España, mientras que otros señalan tendencias a conseguir – por ejemplo, el 5: Impulsar los derechos y protección de la Infancia en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías. En el caso de los primeros, la evaluación debe señalar si el objetivo se ha conseguido y en el caso del segundo, es suficiente con indicar si las actuaciones registradas son coherentes con la tendencia prevista.

Otros objetivos tienen un planteamiento macro, y exceden el alcance de un Plan Estratégico, por ejemplo el 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 continuada, el máximo desarrollo de las potencialidades desde los primeros años de vida hasta la Adolescencia. La medición de logros está más relacionada con la política nacional y autonómica de Educación que con la capacidad de incidencia del PENIA en su marco de actuación.

Respecto a las medidas, puede señalarse lo mismo: hay medidas muy concretas, por ejemplo 5.7. Realizar estudios sobre Infancia y Adolescencia en relación con los medios de comunicación y las nuevas tecnologías, y otras muy ambiguas, por ejemplo, 7.12. Promover programas de apoyo a las familias de menores en situación de conflicto social.

La mayor dificultad para la evaluación de las medidas *poco concretas* es que en ellas caben una gran variedad de actividades sin posibilidad de limitar su incidencia sobre el objetivo. También hay medidas que en sí mismas contienen otras, lo que significa para la evaluación tener que considerarlas por separado. Por ejemplo, la medida 3.9., la 6.3., la 9.3., etc.



- **Hay medidas que son muy similares en su formulación, y que la evaluación ha considerado en ocasiones conjuntamente.**

Son medidas que permiten avanzar en varios objetivos al mismo tiempo, y que se dirigen a veces a ámbitos diferentes pero complementarios.

Estas medidas son las siguientes:

Tabla 5: Medidas similares en el análisis del PENIA.

Medida identificada	Medida similar
Medida 3.2. Favorecer el intercambio de buenas prácticas en la intervención social con las familias en España para definir unos principios básicos de actuación consensuados por el conjunto de entidades públicas y privadas implicadas.	Medida 6.8. Potenciar las acciones de formación en relación a la Infancia en situación de riesgo y las buenas prácticas profesionales utilizando para ello las metodologías de formación más pertinentes e impulsando la formación a través de internet.
Medida 3.3.1. Favorecer la conciliación entre la vida familiar y laboral a través de: aumentar y mejorar la oferta de servicios de calidad a menores de 3 años.	Medida 8.2. Aumentar y mejorar la calidad de la oferta de servicios dirigidos a menores de 3 años durante la jornada laboral de sus padres, acercando ambos parámetros a las directrices de la Unión Europea (Recomendación sobre cuidado de niños y tasas de cobertura en centros públicos del 33%).
Medida 3.3.3. Favorecer la conciliación entre la vida familiar y laboral a través de: fomentar la participación de agentes sociales en el impulso de la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal.	Medida 3.9.2. Colaborar en el impulso y desarrollo de los programas gestionados por ONG para: facilitar la compatibilidad entre vida familiar y laboral.
Medida 3.4. Favorecer el desarrollo de programas de apoyo a las familias en situaciones especiales, incluyendo aquellas en las que haya niños con discapacidad.	Medida 3.9.3. Colaborar en el impulso y desarrollo de los programas gestionados por ONG para intervenir en familias que se encuentran en situación de especial dificultad.
	Medida 3.9.7. Colaborar en el impulso y desarrollo de los programas gestionados por ONG para: apoyo a familias con niños con discapacidad.



Medida 3.8. Realizar campañas y acciones encaminadas a dar a conocer la Convención de los Derechos del Niño entre las familias.

Medida 4.2. Impulsar acciones de sensibilización sobre los derechos de la Infancia y la Adolescencia dirigidos a la población en general y a los distintos colectivos profesionales (policía, abogados, jueces, etc.) que trabajan con niños, niñas y adolescentes.

Medida 4.4. Desarrollar acciones que permitan hacer llegar el texto de la Convención sobre los Derechos de la Infancia a todos los colegios, favoreciendo versiones adaptadas a los niños y niñas y en todas las lenguas del Estado.

Medida 3.10. Promover acciones de sensibilización a la familia para la mejora de las pautas de crianza de los niños, niñas y adolescentes.

Medida 4.9. Llevar a cabo campañas de sensibilización que promuevan modelos educativos en la familia alternativos a la violencia y los castigos corporales, con el objetivo de fomentar un cambio de actitudes en relación con este tema.

Folia Consultores, S.L., 2009

▪ **La información disponible es heterogénea y no siempre comparable.**

La información que se ha proporcionado desde las Comunidades Autónomas a través de la ficha 2009 remitida no siempre utiliza los mismos criterios, ni en cuanto a la asignación de actividades a uno o a otro objetivo, ni respecto a la dimensión de las actividades, en cuanto al periodo de su ejecución, etc.

Tampoco todas consignan el presupuesto y cuando lo hacen, también los criterios son diversos. En muchos casos, se ha elegido incluir muchas actividades propias aunque no tuvieran relación con el PENIA. En general, puede decirse que es una información que permite pocas comparaciones.

No se ha aportado información desde el Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF), ni de la Diputación Foral de Vizcaya.

Algo parecido ocurre con las ONG y con organismos ministeriales, añadiendo que algunos de ellos no han podido remitir la ficha y que ésta ha sido completada en la entrevista individualizada o con información obtenida de internet.

Un caso especial es la información de las subvenciones concedidas a partir de los recursos obtenidos "para otros fines de interés social" del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en 2006, 2007, 2008 y 2009 (sin incorporar las de este último ejercicio 2009, dado que a la fecha de esta evaluación no estaban disponibles los datos).



De este modo, en cada medida se han consignado los proyectos consecuentes financiados a través de estas subvenciones⁴⁴, pero han quedado fuera los siguientes proyectos porque no se consideraban coherentes o pertinentes con el Plan.

Tabla 6: Subvenciones que no se consideran en esta evaluación.

AÑO / ENTIDAD SUBVENCIONADA	PROYECTO SUBVENCIONADO	IMPORTE SUBVENCION
2006 /A.I.S. PRO-JUVENTUD	Atención a personas afectadas por grupos de manipulación psicológica o sectas coercitivas y otras socioadicciones	30.000,00
2008 / A.I.S. PRO-JUVENTUD	Atención a personas afectadas por grupos de manipulación psicológica o sectas coercitivas y otras socioadicciones.	30.500,00
2006 ASOCIACIÓN VICTIMAS DEL TERRORISMO	Programa Encuentros	50.000,00
2007 ASOCIACIÓN VICTIMAS DEL TERRORISMO	Proyecto "atención de necesidades psico-sociales en las provincias 2008"	50.000,00
2008 ASOCIACIÓN VICTIMAS DEL TERRORISMO	Proyecto "atención de necesidades psicosociales en las provincias 2009"	285.381,00
2007 ASOCIACION 11 M AFECTADOS DEL TERRORISMO	"Programa de asistencia integral a las víctimas y/o afectados del terrorismo"	50.000,00
2008 ASOCIACION 11 M AFECTADOS DEL TERRORISMO	"Programa de asistencia integral a las víctimas y/o afectados del terrorismo"	150.000,00
2008 FUNDACION DE EDUCACIÓN PARA LA SALUD	Programa cuidando del cuidador desde las familias	35.000,00

Folia Consultores S.L., 2009

▪ **La información sobre la estimación presupuestaria no es fiable.**

Como ya se ha puesto de manifiesto en el apartado de Metodología de este Informe, y en relación también al epígrafe inmediatamente anterior, la estimación presupuestaria debe valorarse como un esfuerzo de la Administración, de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia (Secretaría General de Política Social y Consumo del Ministerio de Sanidad y Política Social), por visibilizar y aproximarse a la presupuestación en este tema.

Los cambios de denominación de programas, la supresión o asimilación de otros, y la falta de información específica en algunos casos, no permiten una comparabilidad real, ni un nivel de fiabilidad lo suficientemente alta como para hacer una evaluación exhaustiva de los presupuestos establecidos en materia de Infancia y Adolescencia.

⁴⁴ Esta adjudicación no siempre es idéntica a la que se consigna en los documentos oficiales.



Al mismo tiempo, respecto a las Administraciones Autonómicas, dado la diversidad de las definiciones existentes de los fenómenos sociales a los que se refieren los ámbitos temáticos de sus presupuestos, no siempre se dirigen al mismo fin, por lo que las partidas pueden presentar grandes diferencias de unas Administraciones a otras.

- **Los instrumentos de evaluación no son los más óptimos.**

Para su seguimiento y evaluación, el Plan establecía 11 grupos de indicadores de referencia agrupados bajo la misma denominación que el Objetivo Estratégico al que se dirigía su medición.

Los indicadores -prácticamente en su totalidad- tratan medir la situación general de la Infancia y la adolescencia en España. Son pues descriptivos de grandes áreas: demografía, salud, educación, calidad de vida, participación social, pobreza, etc.

Si las fuentes de información disponibles proveen de series temporales que abarcan la totalidad de los años del Plan, esto es 2006-2009, entonces los indicadores aportan información sobre la evolución de algunos de estos temas en el mismo periodo. Dado que los niveles de programación a veces abarcan planes nacionales, y programas en convenio con las Comunidades Autónomas, esta información puede ayudar a valorar logros respecto a la mejora de la situación de la Infancia y la Adolescencia en nuestro país.

En este sentido, muchos de los indicadores han aportado información de interés que en parte ha actualizado la proporcionada en el último el Boletín Estadístico de la Infancia en Cifras.

De este modo, puede decirse que son indicadores adecuados para elaborar diagnósticos, pero no para la medición de resultados de las medidas formuladas. No son instrumentos óptimos de evaluación.

Los indicadores como instrumentos de evaluación deben de definir la norma de realización que hay que alcanzar para lograr un objetivo, y mostrar evidencias que demuestran los logros en cualquier nivel (INE).

Algunos de los indicadores establecidos sí se dirigen a esto último, pero presentan debilidades en su construcción:

- Dado que miden o representan una variable teórica definida previamente, es necesario definir el fenómeno adecuadamente (si es posible de acuerdo a una estandarización), y concretar su modo de cálculo. (Por ejemplo “acciones de difusión”).

En algunos indicadores no se ha definido el fenómeno, luego, está abierto a múltiples interpretaciones y el valor alcanzado no es fiable y no siempre tiene validez.

- No existe línea base ni se hace referencia a una tendencia o el resultado deseable.
- No identifican la fuente de información.
- No establecen los periodos de medición



- En algún caso no hay instrumentos para la recogida de información específica que permitan ir registrándola (por ejemplo, “número de acciones de sensibilización sobre los derechos de la Infancia y la Adolescencia”).
- No se han formulado indicadores cualitativos.

Finalmente, es de destacarse la existencia de un Grupo de Trabajo sobre el propio Plan en el Observatorio de Infancia de España (Ministerio de Sanidad y Política Social) y también la implicación de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia en el seguimiento de la ejecución del mismo por parte de la Administración General del Estado.

La actuación desde los dos ámbitos ha permitido realizar un seguimiento del cumplimiento de aquellas medidas en las que esta Administración era responsable, e impulsar aquellas que tenía una ejecución más lenta, o requerían de una dinamización de varios actores.

3.2. SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PENIA

Todos los objetivos planteados en el diseño se han desarrollado en mayor o menor medida.

Se considera positivo que el PENIA sea un marco general de actuación que ayuda a orientar las políticas de los distintos actores, aunque algunos de ellos no lo han utilizado en el diseño de su praxis.

Aunque en su formulación se ha iniciado una apuesta por la promoción de derechos y participación, la ejecución ha estado más vinculada a la protección.

El impulso de determinadas líneas (por ejemplo, de turismo y explotación sexual, menores infractores, etc.) ha variado en función de prioridades políticas coyunturales.

El desarrollo territorial del Plan ha sido desigual según la prioridad de cada Comunidad Autónoma.

Se ha conseguido una implicación efectiva de actores privados (empresas) en cooperación con ONG (entidades no lucrativas) o con Administraciones públicas.

Al ordenar las actuaciones realizadas por cada actor en la memoria de ejecución algunos de éstos han podido comprobar la coherencia de las mismas en torno a objetivos que proponía el PENIA 2006-2009. En otros casos, ha permitido recuperar una visión estratégica sobre su propia práctica.



3.3. SOBRE LAS ESTRUCTURAS Y LA ORGANIZACIÓN DEL PENIA

El cambio en sucesivas ocasiones, de dependencia institucional del PENIA 2006-2009 (cambios ministeriales) y de otros actores de la Administración del Estado, ha influido negativamente en la eficacia de la organización del Plan.

Esta evaluación ha detectado desinformación sobre el PENIA de las subdirecciones generales y servicios del propio Ministerio de Sanidad y Política Social.

La escasa dotación de recursos humanos asociados a la implementación y seguimiento del Plan han tenido un peso también negativo.

El Observatorio ha sido una estructura estable para el impulso del Plan, y sus Grupos de Trabajo han contribuido a la implementación eficaz de actuaciones.

El marco de toma de decisiones dentro del Observatorio no ha estado suficientemente claro para todos los actores.

La participación de los actores en el Observatorio ha sido desigual, discontinua y desde distintas responsabilidades (políticas y técnicas).

A pesar de la participación en el Observatorio de responsables de cada entidad, no siempre se han trasladado las decisiones a las direcciones de los organismos y entidades y, cuando ha sido así, no siempre ha obtenido la consideración de tema prioritario.

Aunque el PENIA incluía una estimación presupuestaria desde un intento de transversalizar la Infancia en la Administración General y Autonómica, no es posible calcular de forma exacta el gasto efectivo en Infancia y Adolescencia.

La mayoría de los actores echan en falta más recursos propios para el Observatorio y para la Dirección General responsables de promover y hacer el seguimiento del Plan.



3.4. SOBRE LOS PRINCIPALES LOGROS DEL PENIA

El PENIA 2006-2009 comienza a incorporar un enfoque de promoción de derechos y participación, junto al tradicional de protección de la Infancia y la Adolescencia, aunque no se haya consolidado en la práctica de todos sus actores.

En todos los objetivos se han producido logros positivos que pueden contribuir a la mejora de la situación de la Infancia y la Adolescencia en España.

El PENIA 2006-2009 ha conseguido involucrar en mayor o menor medida, a todos los actores previstos. En especial, las ONG valoran su inclusión en los espacios de toma de decisiones.

La incorporación de actores privados ha favorecido que se incluya la Infancia entre los temas posibles de trabajo para cumplir con la responsabilidad social empresarial.

El PENIA 2006-2009 ha constituido un primer paso para visibilizar las políticas específicas en materia de Infancia y Adolescencia en las Administraciones públicas.

El PENIA 2006-2009 ha favorecido que se avance en el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales.

3.5. SOBRE LAS DIFICULTADES PARA SU DESARROLLO

El PENIA 2006-2009 es un marco de trabajo no siempre asumido por el conjunto de actores: ONG, Administraciones públicas y entidades privadas. La pluralidad legislativa y política incide decisivamente en las prioridades y la organización del trabajo con la Infancia y la Adolescencia.

Asociadas al contexto de desarrollo del PENIA en distintos territorios, hay dificultades para replicar actuaciones en diversas Comunidades Autónomas, lo que incide en una disminución de la eficiencia presupuestaria.

La comunicación interna de los actores en relación al PENIA 2006-2009 es insuficiente, y ello incide en la priorización del Plan en los organismos y entidades.

La insuficiencia de recursos propios del Observatorio de la Infancia de España y la Subdirección de Infancia ha incidido en que su papel fuera menor del esperado.



4. PROPUESTAS RECOGIDAS PARA EL SIGUIENTE PLAN ESTRATÉGICO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

A continuación se exponen las propuestas recogidas por los distintos actores (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, ONG y otras entidades) organizadas en función de tres ejes: en relación a la planificación de futuro Plan; en relación a las prioridades y contenidos; y en relación a criterios para su desarrollo.

4.1. Organismos de la Administración General del Estado

SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL FUTURO PLAN

Se recogen ideas en relación a cómo mejorar la planificación de un futuro Plan:

- Proporcionar un diagnóstico actualizado sobre la Infancia y la Adolescencia en España.
- Precisar más los objetivos.
- Evitar la duplicación de medidas.
- Criterios transversales: participación infantil, diversidad familiar y enfoque de género.
- Garantizar la coherencia con otras prioridades del Gobierno, establecidas en otros planes.
- Dotarse de una partida presupuestaria para poder ejecutar las actuaciones del PENIA.

SOBRE PRIORIDADES Y CONTENIDOS

Las temáticas que se consideran prioritarias son:

- Maltrato Infantil.
- Pautas de crianza y parentalidad positiva.
- Delitos tecnológicos en relación con menores (como víctimas e infractores).
- Salud adolescente (prevención de embarazos y educación afectivo-sexual).
- Salud infantil: prevención de obesidad y de accidentes.
- Acogimiento.



SOBRE ORGANIZACIÓN DEL DESARROLLO DEL PLAN

Los criterios que proponen son:

- Formación especializada on-line para quienes trabajan con Infancia y Adolescencia.
- Información generalizada sobre el Plan al resto de organismos.
- Mecanismos de información y consulta sobre el desarrollo del Plan para profesionales de instituciones y organismos.
- Participación infantil como criterio de ejecución de las medidas.
- Coordinación interinstitucional en la Administración General del Estado y en la Administración Autonómica.
- Inclusión como actores de las Consejerías pertinentes de las diferentes Comunidades Autónomas.
- Colaboración con las Comunidades Autónomas más en términos técnicos que financieros.
- Creación de redes de personas expertas (docentes e investigadores), tratando de relacionar lo académico y lo profesional.

4.2. Comunidades y Ciudades Autónomas

SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL FUTURO PLAN

- Dotarse de un mejor sistema de información
- Realizar estudios sobre las necesidades de la Infancia y la Adolescencia.
- Identificar de un modo más exhaustivo la pobreza infantil en España.
- Tener en cuenta que hay dos tipos de menores: la Infancia normalizada y la Infancia maltratada o en conflicto social menos reiterativo.
- Fijar pocos objetivos estratégicos y medidas muy concretas.
- Hacer partícipes a los y las menores de las políticas, incluyendo su evaluación.
- Generar indicadores, así como recursos para poder llevar a cabo el seguimiento y la evaluación; y poder comparar resultados entre CCAA.
- Hacer efectiva la participación de la Infancia y Adolescencia.
- Que se trabaje dentro y fuera del ámbito escolar.
- Relacionar el futuro plan con el resto de organismos, entidades y administraciones que trabajan en Infancia y Adolescencia: la Unión Europea, el Consejo de Europa, el Comité de Derechos del Niño, etc., ya que van marcando orientaciones
- Mayor difusión del Plan y una temporalización de su ejecución.



SOBRE PRIORIDADES Y CONTENIDOS

Hay una opinión generalizada de que deben continuarse las actuaciones iniciadas en el marco del anterior Plan, para generar estabilidad y resultados. Además, se propone contar con los siguientes ejes de trabajo:

- Participación infantil desde los ayuntamientos.
- Derechos y responsabilidades de padres y madres e hijos e hijas
- Menores infractores
- Violencia familiar, sobre todo de los adolescentes.
- Abusos sexuales. Cambio de enfoque en el abordaje de los delitos sexuales con menores
- Menores hijos e hijas de madres víctimas de violencia de género.
- Maltrato infantil.
- Acogimiento: banco de familias acogedoras.
- Post-adopción.
- Políticas de acogimiento y las de prevención.
- Servicios de apoyo y orientación, mediación y puntos de encuentro
- Prevención y la provisión de servicios y recursos para toda la Infancia y Adolescencia en general.
- Calidad en la atención a la Infancia y la Adolescencia.
- Formación en valores dentro del aula.
- Pobreza infantil.
- Adolescentes con problemas mentales, sobre todo en la franja de 12 a 18 años.
- Políticas o acuerdos de cooperación internacional con otros países para reducir la inmigración de menores no acompañados y evitar su desarraigo.
- Concertación de políticas para la franja de edad de 0 a 3 años.
- Intervenciones de acción humanitaria: como campañas de vacunaciones. Atención a las necesidades de la Infancia con ocasión de desastres naturales (reconstrucción y reequipamiento de instalaciones educativas, provisión de kits educativos, etc.).
- Promoción y sensibilización en materia de igualdad entre la Infancia y, sobre todo, la Adolescencia.
- Regularización procedimental del derecho de los niños.
- Intervención con las nuevas tecnologías y los medios de comunicación.
- Programas experimentales y campañas sobre el 'buen trato'.
- Programas contra la violencia intrafamiliar



- Problemas que no son exclusivos de la Infancia: ecología, consumo responsable, sexualidad bien entendida, TIC...
- Potenciar la prevención, la participación de menores y adolescentes así como de sus familias en el ámbito educativo y la creación de recursos específicos socio-sanitarios para adolescentes (de 12 a 18 años) con problemas de salud mental.

SOBRE ORGANIZACIÓN DEL DESARROLLO DEL PLAN

- Formación de los y las profesionales
- Interconexión y coordinación interministerial con la Administración la autonómica (y dentro de esta, con la regional).
- Implicación económica de la Administración General del Estado.
- Garantizar la continuidad de los programas.
- Prever una vía de comunicación bidireccional con las familias.
- Edición de libros adaptados sobre el Plan y sobre los derechos de la Infancia.
- Contemplar un sistema de calidad.
- Mantener el compromiso de todas las instituciones y algún mecanismo que garantice su cumplimiento: el Plan ha de dejar de tener un carácter discrecional y ser de obligado cumplimiento.
- Al menos, un cumplimiento de mínimos a llevar a cabo por parte de todas las Comunidades Autónomas.
- Incluir espacios más políticos para debatir, poner en común y facilitar el intercambio de experiencias. Se propone que sea un consejo específico de Infancia en el ámbito político.

4.3. ONG y otras entidades

SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL FUTURO PLAN

- Transversalizar la participación como estrategia de todo el Plan.
- Transversalizar los enfoques de género y de interculturalidad en el Plan, en todos sus objetivos y medidas.
- Prever un Plan menos ambicioso en cuanto a actuaciones, pero que suponga una apuesta más estratégica, que recoja prioridades más claras, que cuente con un presupuesto propio.
- Mayor participación de las ONG en la definición de prioridades y necesidades sobre la Infancia y la Adolescencia.

SOBRE PRIORIDADES Y CONTENIDOS

- Las prioridades deberían relacionarse con las que el Informe complementario sobre la aplicación de la Convención de Derechos del Niño en España, que son: Tutela, Violencia, Medios de



Comunicación y TIC, Educación (especialmente), Participación, Justicia, Pobreza y exclusión, Salud y Derecho al juego.

- Mejora de la legislación de las Comunidades Autónomas en cuanto a la protección de menores.
- Protección de menores, sobre todo incidiendo en la prevención.
- Desprotección de menores institucionalizados
- Violencia hacia los menores. No solo de padres/tutores sino también, violencia institucional.
- Acogimiento familiar.
- Conciliación personal y laboral y primera Infancia.
- Incidencia de las tecnologías de la Información y la Comunicación en la Infancia y la Adolescencia.
- Educación (abandono escolar y enfoque de la educación).
- Pobreza Infantil, avanzando más allá de lo que anuncia el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social.
- Medios de comunicación e Infancia.
- Evitar la reproducción de la pobreza.

SOBRE ORGANIZACIÓN DEL DESARROLLO DEL PLAN

- Avanzar en la transversalidad presupuestaria en temas de Infancia en el resto de la Administración del Estado.
- Reconocimiento explícito y enmarcar la importancia de los gobiernos locales en la implantación de las políticas de Infancia.

Además, y en términos generales, se tiene muy buena opinión del **Observatorio de la Infancia** y de su trabajo, - en especial del relacionado con la información e intercambio de experiencias - pero se considera mayoritariamente, que no cuenta con recursos suficientes para desarrollar su trabajo, ni en términos económicos, ni personales. En consecuencia, casi todas las entidades y organismos proponen ampliarlos para el futuro Plan.



5. PROPUESTAS DE LA EVALUACIÓN

A continuación se relacionan las propuestas que, en conjunto, se realizan tras la evaluación del PENIA 2006-2009.

Se han organizado en torno a los mismos ejes que las propuestas recogidas de los distintos actores.

5.1. EN RELACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DE UN FUTURO PLAN ESTRATÉGICO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Facilitar los recursos necesarios al Observatorio de Infancia en España y la Subdirección General de Infancia para la ejecución de sus funciones.

Incluir en el Reglamento del Observatorio un marco de mínimos de vinculación a las decisiones o reforzar la vinculación de los acuerdos tomados, a los Consejos interterritoriales con competencias en la materia.

El Observatorio podría ayudar al Ministerio a vigilar el cumplimiento de las líneas de subvención concedidas.

Limitar las prioridades de forma coherente a los tramos de edad que dividen Infancia y Adolescencia de Juventud.

Limitar las prioridades de forma coherente a las necesidades de las políticas de Infancia y Adolescencia, diferenciándolas de las políticas de apoyo a la familia.

Incorporar como pauta el enfoque de la promoción y garantía de derechos, de modo complementario al de la protección.

Especificar el papel y las funciones de cada actor en los objetivos y medidas propuestas. Incluyendo funciones de coordinación inter e intrainstitucional, así como de seguimiento y evaluación.

Adecuar las funciones de cada actor a sus posibilidades reales de trabajo e incidencia.

Vincular en mayor medida a los diferentes observatorios de Infancia y Adolescencia al seguimiento del Plan y su evaluación en cada territorio.

Vincular al Plan a todas las subdirecciones y servicios del Ministerio de Sanidad y Política Social, especialmente los pertenecientes a la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia.



Favorecer la inclusión activa del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y de Ministerio de Cultura como parte del Observatorio de la Infancia de España.

Actualizar la temática de los grupos de trabajo del Observatorio en función de las prioridades que se establezcan en el nuevo Plan.

Incluir como estrategia la formación de agentes en torno a las prioridades que se establezcan en el Plan, especificando criterios de calidad y estableciendo un sistema de indicadores para la evaluación de su impacto. Dicha formación debería ser parte del Plan de Formación de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia.

Incluir como estrategia la sensibilización sobre los derechos de la Infancia de modo transversal a todas las prioridades del Plan.

Establecer un sistema de seguimiento, y diseñar indicadores e instrumentos de medición, específicos del PENIA.

5.2. EN RELACIÓN A LOS OBJETIVOS DESARROLLADOS EN EL PENIA (2006-2009)

A continuación se relacionan propuestas que tienen su origen en los retos identificados en esta evaluación.

(Indirectamente se recomienda estudiar la continuidad y la innovación de las medidas en las que se indican logros significativos.)

OBJETIVO 1: SOBRE UN SISTEMA PERMANENTE Y COMPARTIDO DE INFORMACIÓN

Generar consenso sobre los tramos de edad más idóneos de Infancia y de Adolescencia; y utilizarlos en la producción de información, tanto de las entidades especializadas como de los organismos que se dedican a la investigación social y estadística (en especial CIS e INE).

Contribuir a la conclusión del Libro Blanco para la Juventud en España 2020, con una aportación clara sobre el periodo de la Adolescencia.

Elaborar un Libro Blanco para la Infancia en España.

A partir de identificar las dimensiones prioritarias de la situación de la Infancia y la Adolescencia actuales, consensuar indicadores clave con todos los observatorios de Infancia y Adolescencia, aunque después cada territorio utilice indicadores específicos.

Reforzar el apartado de información estadística y documentación de la web del Observatorio de Infancia en España.



Planificar una estrategia de comunicación - hacia los propios actores y en los medios de comunicación - en relación a los productos que se elaboren sobre Infancia.

Incorporar una mirada transversal sobre:

- La perspectiva de género.
- La diversidad cultural.
- La diversidad de capacidades.

Promover metodologías participativas de investigación social, en especial, para que cuenten con la opinión de niños, niñas y adolescentes.

Favorecer la creación de observatorios territoriales de Infancia y Adolescencia; y dotarles de los recursos apropiados.

Incentivar el compromiso de las Administraciones públicas responsables de las políticas de Infancia y Adolescencia, la dotación de partidas presupuestarias propias y un sistema de seguimiento de las mismas y de aquellas otras que tengan relevancia para el bienestar de la Infancia y la Adolescencia.

OBJETIVO 2: COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y OTROS AGENTES, DE ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

Actualizar el Reglamento del Observatorio de Infancia y Adolescencia de España aumentando la vinculación de sus recomendaciones.

Favorecer con recursos específicos las políticas autonómicas y locales de Infancia y Adolescencia. Impulsar que las políticas se concreten en planes que identifiquen resultados esperados y su evaluación.

Incorporar a la Infancia y la Adolescencia a la agenda política: Considerar por una parte la Infancia y por otra, la Adolescencia, ambas con sus características, como públicos objetivos de políticas específicas y generales.

Dotar a la Infancia y a la Adolescencia de protagonismo propio en las políticas públicas y que ello se refleje en la organización de la Administración de cualquier nivel.

Abrir el debate sobre el papel ideal del Tercer Sector en las políticas de Infancia y Adolescencia, y en especial, en la provisión de servicios.

Establecer criterios objetivos para la concesión de subvenciones a ONG.

Formalizar una red de Observatorios de Infancia y Adolescencia de ámbito territorial y vincular a dicha red, al Observatorio de Infancia y Adolescencia de España.

Fortalecer la creación de redes de participación social infantil y adolescente.



Dar relevancia al intercambio de información de políticas locales de Infancia. Y en ese sentido, favorecer la creación de un registro sobre políticas locales de Infancia.

Reforzar e innovar la formación a agentes responsables del trabajo con Infancia y Adolescencia a partir de una propuesta de gestión del conocimiento. Un criterio importante es adecuar la capacidad de absorber la demanda existente en la formación organizada desde el Ministerio.

En relación a temáticas concretas:

- Favorecer la dotación de recursos para garantizar el derecho de búsqueda de orígenes, en especial para menores no acompañados.
- Coordinar actuaciones en relación con la responsabilidad parental.
- Prever actuaciones de protección considerando la diversidad de colectivos de menores.
- Incorporar en la cooperación al desarrollo el enfoque de empoderamiento y defensa de derechos de la Infancia y la Adolescencia.

OBJETIVO 3: APOYO A LAS FAMILIAS

Diferenciar las políticas de apoyo a las familias de las políticas de Infancia y Adolescencia.

Observar las políticas de apoyo a la familia desde el criterio del *interés superior del niño*. Y, en ese sentido, analizar las políticas de conciliación de la vida personal y laboral, y los servicios de orientación, mediación y puntos de encuentro, desde las preferencias e intereses de las y los menores.

Favorecer la sistematización y garantizar la evaluación de las prácticas sobre orientación, mediación y puntos de encuentro familiares.

Utilizar como estrategia la participación infantil en distintos grados: desde la información hasta realizar propuestas para la gestión de los servicios que les afectan.

Actualizar el enfoque empleado sobre Infancia y Adolescencia, tanto del Consejo Estatal de Familias como del Observatorio Estatal de Familias.

OBJETIVO 4: SENSIBILIZACIÓN SOCIAL SOBRE DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Teniendo en cuenta que la sensibilización es una estrategia y que se propone que sea transversal a todo el Plan, es necesario un plan de comunicación sobre el propio Plan.

Analizar el impacto de la información sobre Derechos de la Infancia en sus protagonistas: niños, niñas y adolescentes.

Definir como público específico de sensibilización sobre los Derechos de la Infancia, a las entidades privadas de los sectores: turístico, medios de comunicación, tecnologías de la información y de la comunicación, ocio y deporte, y alimentación y bebidas.



Establecer estrategias de sensibilización sobre nuevos fenómenos sociales emergentes, por ejemplo, la homofobia, la violencia entre iguales, la violencia de género entre parejas adolescentes y el consumismo irresponsable.

OBJETIVO 5: PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Establecer medidas de control de la ejecución del Código de Conducta de los Operadores de Telefonía Móvil.

Establecer mecanismos de control y de sanción sobre los códigos deontológicos relacionados con la protección de menores en los medios y las tecnologías de información y comunicación.

Modificar la Ley General de Comunicación Audiovisual para incorporar el seguimiento y supervisión de los agentes emisores de contenidos audiovisuales, para asegurar el efectivo cumplimiento de la Convención de Derechos de la Infancia.

Incluir a niños, niñas y adolescentes en el Comité Consultivo del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEAMA).

OBJETIVO 6: PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Modificar la Ley 1/96, para actualizarla en función de los cambios de la realidad de la Infancia y la Adolescencia.

Estudiar con más detalle la realidad de la Infancia y la Adolescencia con discapacidad e incorporar las conclusiones a estrategias de actuación.

Incorporar transversalmente en todas las estrategias de protección a la Infancia, la diversidad funcional y de capacidades.

Asegurar el cumplimiento de las medidas de integración laboral de las personas con discapacidad porque, entre otras razones, afectan también a adolescentes de 16 y 17 años.

Aprobar el Plan Integral de atención para las y los menores de 3 años con graves discapacidades.

Apostar por un enfoque de integralidad en las medidas de protección a la Infancia y a la Adolescencia, incidiendo en las actuaciones de las Administraciones Autonómicas para garantizar los mismos derechos en todo el territorio.

Terminar de generalizar la implantación del Registro Único de Maltrato Infantil (RUMI), y realizar su seguimiento.

Es necesario un marco de control de la calidad de los servicios de protección que asegure requerimientos mínimos homogéneos en la atención a las y los menores en todo el territorio. Este marco, debería incluir criterios claros sobre contratación de personal y su cualificación profesional.



Sería importante evaluar sistemática y periódicamente los servicios gestionados por entidades, independientemente de su titularidad.

Desarrollar los recursos necesarios para la atención psicológica a los hijos e hijas de mujeres violentadas, en especial, en las Comunidades más ruralizadas⁴⁵.

Implantar recursos específicos para la atención a menores con trastornos de conducta.

Controlar el cumplimiento de las normas, protocolos y convenios en todas las Administraciones públicas, en relación al maltrato y la explotación infantil.

Reforzar la estrategia de sensibilización sobre prostitución y explotación sexual infantiles.

Investigar sobre el trabajo infantil en España.

Reforzar la legislación en relación a la protección jurídica de las víctimas de abuso y explotación sexual, en la línea que propone el Comité sobre Derechos del Niño.

OBJETIVO 7: MENORES EN CONFLICTO SOCIAL

Evaluar el cumplimiento y los logros de la Ley 8/2006, que modifica la Ley 5/2000, sobre responsabilidad penal de los menores.

Estudiar experiencias de transición para cumplir el programa de intervención terapéutica con menores que, a los 18 años, han de abandonar el sistema de acogimiento residencial para menores en situaciones de conflicto social.

Promover la garantía de los derechos de los menores dentro de los modelos de intervención de los centros, investigar nuevos paradigmas de intervención, y considerar las recomendaciones generales y específicas sobre los Centros de Protección de Menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social, del Estudio del Defensor del Pueblo de 2009.

Consolidar estrategias de reparación extrajudicial e intervención en medio abierto.

Garantizar en los medios de comunicación, los derechos a la intimidad y a la propia imagen de los menores infractores.

Intensificar los mecanismos de prevención y rehabilitación considerando los fenómenos emergentes en relación a menores infractores: menores que agreden a sus padres y madres (violencia ascendente), menores infractores de menos de 14 años, agresión entre iguales, etc.

Igual que en el caso de la protección a la Infancia, también en la atención de menores en conflicto social, es necesario un marco de control que asegure una calidad homogénea de requerimientos mínimos, en todo el territorio del Estado.

⁴⁵ Folia Consultores, 2010. "Conclusiones del Estudio de la violencia contra las mujeres en los pequeños municipios del Estado español" Delegación del Gobierno contra la Violencia – FEMP.



Ampliar la red de centros de internamiento de menores infractores y garantizar el cumplimiento de las penas de internamiento en centros de la propia Comunidad Autónoma.

OBJETIVO 8: EDUCACIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE

Vincular a un nuevo Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia, al Consejo Escolar del Estado.

Coordinar la política de Infancia del Ministerio de Sanidad y Política Social, con la del Ministerio de Educación.

Incorporar en la educación formal y no formal de niños, niñas y adolescentes, la educación afectivo-sexual, superando el enfoque sanitario, y en el marco de un modelo no sexista.

OBJETIVO 9: SALUD INFANTIL Y ADOLESCENTE

Garantizar en todo el territorio servicios de información y orientación sobre sexualidad adolescente.

Garantizar la existencia en todo el territorio de servicios suficientes de salud mental infantil y adolescente; y trastornos del desarrollo.

Realización de un estudio sobre la medicalización de la Infancia y la Adolescencia con problemas de salud mental.

Evaluar el impacto de la estrategia NAOS sobre indicadores de nutrición, actividad física y obesidad infantil y adolescente.

OBJETIVO 10: CALIDAD DE VIDA INFANTIL Y ADOLESCENTE

Trabajar con menores de tres a doce años, con estrategias lúdicas pero no solo organizadas por personas adultas, desde un enfoque de asunción de responsabilidades. El exceso de actividades y personas adultas que inciden en los chicos y chicas con pautas que pueden ser contradictorias, no les permiten tener autonomía en sus decisiones y, por tanto, responsabilidad sobre las mismas.

Incorporar en el ocio y el tiempo libre un enfoque de autonomía de los niños y niñas, frente al modelo consolidado de espacio y tiempo pautados por personas adultas.

Visibilizar la especificidad de la Infancia y la Adolescencia en el medio rural, y en particular, de sus necesidades de recursos para mejorar su calidad de vida.

Transversalizar las necesidades e intereses de la Infancia y la Adolescencia en las políticas de desarrollo local, especialmente en las de desarrollo urbanístico para favorecer el uso del espacio urbano.

OBJETIVO 11: PARTICIPACIÓN INFANTIL

Reconocer los derechos de ciudadanía a la población infantil y adolescente, y garantizar, en consecuencia, su participación social.



Propiciar espacios estables de participación infantil y adolescente en las Administraciones, especialmente en la Local.

Garantizar espacios permanentes de participación infantil y adolescente dentro de las estructuras de los Observatorios.

Formar a las y los profesionales que trabajan con menores en estrategias de participación social infantil.

Aumentar el intercambio con experiencias internacionales de participación social, infantil y adolescente.

Aplicar en su totalidad el Artículo 7.3. de la Convención de los Derechos de las personas con Discapacidad (ONU, 2006), sobre la participación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad.