



**II PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA FAMILIA, LA
INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN NAVARRA**
(Síntesis del borrador) .



INDICE.

1.- Consideraciones previas.....	3
1.1 El estado de la cuestión en las nuevas representaciones de la familia y la infancia desprotegida.	4
1.2.- <i>10 Razones para llevar a cabo el II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la infancia y la Adolescencia en Navarra.</i>	10
2.- Síntesis del diagnóstico social sobre la realidad social de la familia, la infancia y la adolescencia en la Comunidad Foral de Navarra	11
2.1.- Aspectos positivos.....	13
2.2.- Aspectos a mejorar	13
2.3.- Propuestas de mejora	13
3.-Visión y misión del II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y la Adolescencia.....	13
4.- Paradigma de actuación.	14
5. Principios y bases de actuación.....	15
6.- Metodología	16
6.1.- Alcance temporal y dimensión territorial.....	16
7.- Líneas estratégicas de actuación.	16
7.1.- Políticas de Familia.	17
7.2.- Protección a la Infancia	18
7.2.1.- Objetivos estratégicos	19
7.3.- Defensa de los derechos de la infancia.....	20
7.4.- Riesgo psicosocial y parentalidad positiva.	21
7.5.- Atención temprana.	23
7.6.- Atención Sociosanitaria en la escuela.....	24
7.7.- Intervención sectorial en Salud, en infancia y en adolescencia.	25
7.8.- Atención comunitaria y trabajo en red.....	27
7.9.- Vulnerabilidad y exclusión social.....	28
7.10.- Justicia juvenil.	29
8.- Seguimiento y evaluación.....	31

1.- Consideraciones previas

La puesta en marcha del primer II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y la Adolescencia en Navarra, responde a uno de los objetivos prioritarios establecidos en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2008-2012. Así mismo, obedece al cumplimiento de otro de los objetivos igualmente estratégicos establecido en el Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra 2015-2019. Finalmente, responde a la necesidad de establecer una nueva estrategia de actuación que de respuesta de manera contextualizada en tiempo y forma a las nuevas realidades y problemáticas emergentes a las que ni el actual Sistema de Protección a la Infancia, ni las políticas familiares vigentes se ven con capacidad para atenderlas.

“El Primer Plan de Apoyo a la Familia” fue aprobado por el Gobierno de Navarra en mayo de 2001, posteriormente en noviembre de 2001 fue igualmente aprobado por el Gobierno de Navarra el “Primer Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra”. Ambos documentos constituyeron en su momento una apuesta de primer orden para el desarrollo de las políticas de familia y la protección a la infancia vulnerable en Navarra. En ambos documentos se establecieron propuestas estratégicas de actuación de gran calado, con un horizonte temporal de implantación de cinco años y una perspectiva de actuación (en el caso del Plan de Familia), de carácter integral e interdepartamental. En este sentido, es de señalar la puesta en marcha a lo largo del periodo 2002-2006 de importantes programas de carácter preventivos en el ámbito familiar (orientación, mediación y punto de encuentro familiar), así como para la conciliación de la vida familiar y laboral. Así mismo, y de forma paralela, en el ámbito de la protección a la infancia en dificultad social, se llevó a cabo un importante esfuerzo para la mejora y ampliación de los recursos del medio abierto, la gestión de la guarda y la ejecución de las medidas judiciales. No obstante, la falta de programas de seguimiento y evaluación respecto de dichos planes, nos ha impedido establecer una valoración fiable del grado de ejecución, eficacia y eficiencia de las actuaciones contempladas.

El fin de la vigencia de dichos planes coincidió con el inicio de un periodo de crisis económica que trajo consigo una reducción drástica de programas, recursos y actuaciones dirigidas a los ámbitos de familia e infancia, estableciéndose un modelo de política social para la familia y la Infancia de carácter residual, dirigida casi en exclusividad a las situaciones de gran vulnerabilidad.

1.1 El estado de la cuestión en las nuevas representaciones de la familia y la infancia desprotegida.

Parte de la dificultad en definir la familia, deriva de la pluralidad de formas familiares que coexisten en la actualidad: familias nucleares clásicas, familias adoptivas, familias de acogida, familias con progenitores del mismo sexo, cohabitación, hogares unipersonales, familias monoparentales y familias reconstituidas, que han devenido como producto de diversos cambios sociales, económicos, legales, demográficos y culturales. La familia ya no es una institución única, sino que se caracteriza por su diversidad.

De acuerdo con Olalla (2003), la familia como institución es el espacio donde se construyen personas adultas con una determinada autoestima, sentido de sí mismo, y cuyo bienestar psicológico se relaciona con la propia calidad de las relaciones de apego que él mismo ha vivido en su infancia, y que modelará un nivel de seguridad y confianza en sí mismo y en los demás. Donde se aprende a afrontar retos y a asumir responsabilidades y compromisos, que orientan al adulto hacia una dimensión productiva, de realización, proyección e integración en el medio social. Donde se produce el encuentro intergeneracional mediante el cual los adultos amplían su horizonte vital y forman un puente desde el pasado que se proyecta hacia el futuro.

Desde otra perspectiva, la familia es el grupo social donde se nace y donde se asumen las necesidades fundamentales del niño, niña o adolescente. Es el grupo en el cual sus miembros se cohesionan, se quieren, se vinculan y así se ayudan recíprocamente a crecer vitalmente, a vivir como personas en todas sus dimensiones: cognitiva, afectiva, relacional...etc". La familia es, pues, independientemente de su modelo constitutivo la base y sustrato para la generación de una gran parte de los factores de riesgo-protección que, de una manera u otra, van a condicionar el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

De manera complementaria, el Sistema de Protección a la Infancia se extiende más allá del contexto familiar siendo una responsabilidad global compartida por el resto de sistemas con los que la familia está en relación: desde la red sociocomunitaria, al contexto escolar, al sistema sanitario, los servicios sociales, los medios de comunicación, la clase política, etc., así como por los Programas de Infancia, Equipos Especializados y Servicios Autonómicos de Protección a la Infancia existentes.

Así pues, cada uno de los agentes sociales es responsable de intervenir desde su nivel de competencia, por lo que el Sistema de Protección integra un conjunto de servicios, programas, recursos y prestaciones dirigidas a la detección precoz y notificación de situaciones de desprotección, a la prevención en cualesquiera de sus niveles (primario, secundario y terciario), a la investigación y valoración integral e intersectorial de las situaciones de riesgo, y a la intervención profesional en todas aquellas situaciones en las que se estén dando situaciones de desprotección, entendida como la activación de todo tipo de

La familia constituye "la unión de personas que comparten un proyecto vital de existencia en común que se quiere duradero, en el que se generan fuertes sentimientos de pertenencia a dicho grupo, existe un compromiso personal entre sus miembros y se establecen intensas relaciones de intimidad, reciprocidad y dependencia" (Palacios y Rodrigo, 1988)

medidas que permitan paliar la situación de desprotección detectada persiguiendo como objetivo principal el mantenimiento del menor en su medio familiar.

Su ámbito de aplicación va dirigido a cualquier menor de 18 años, ya sea nacional o extranjero, que esté residiendo de forma estable, de forma ocasional o de forma transitoria y se encuentre en una situación de desprotección social.

Dicho sistema comienza a ser una realidad, a medida que va cambiando la mirada social hacia los niños, niñas y adolescentes y se convierten en objeto de atención y protección. La génesis, evolución, fundamento y bases de actuación del actual sistema de protección se va configurando en base a: 1) una estructura legislativa que lo reconoce como sujeto de derecho; 2) el desarrollo de un conjunto de principios y bases de actuación; 3) la atención a las necesidades de la infancia, como eje vertebrador que va a dar sentido y significado al marco de derechos y principios; y 4) la protección del maltrato, como marco o contexto pluridimensional (jurídico, administrativo, social...) que garantice la atención con carácter universal a dichas necesidades.

Desde una perspectiva más general, podemos decir que la protección a la infancia y adolescencia en dificultad, riesgo o conflicto social, ha sido a lo largo del último siglo, un espacio de preocupación social, en tanto que ha dado lugar a importantes cambios y adaptaciones en los sistemas administrativo y legislativo del Estado de Bienestar. Así, desde principios del siglo XX, con la aprobación de la Ley General de Protección a la Infancia de Tolosa Latour (1904), hasta la propia Ley Foral 15/2005 de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia en Navarra (2005), se han ido produciendo importantes cambios y reformas. Todas ellas dirigidas a mejorar y contextualizar los recursos, programas y estrategias de intervención, con las necesidades y demandas detectadas.

Cambios y reformas que, a lo largo del tiempo, han sido establecidas desde distintas aproximaciones o concepciones de la infancia y adolescencia. En un primer tiempo, y desde una visión puramente asistencialista (propia de la beneficencia), el niño, niña o adolescente, ha sido considerado como objeto pasivo de atención y carente de derechos, donde la institución asilar se constituía como única respuesta. Posteriormente y con la entrada en vigor de la Ley 21/87 de 11 de noviembre, (Justicia,1987) por la que se modifican determinados artículos del Código Civil, y de la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor (Justicia,1996), se da paso a una nueva visión de la infancia, sustentada en tres principios o bases de actuación fundamentales: 1) la supremacía del interés superior del/la menor, sobre cualquier otro interés por legítimo que sea; 2) la cobertura básica de sus necesidades físicas, emocionales y sociales; y 3) la protección a la infancia, entendida como un sistema de responsabilidad compartida: familia, sociedad civil y sistemas de protección social.

Será a partir de este tiempo cuando los niños, niñas y adolescentes pasan a ser contemplados como verdaderos sujetos activos de derechos y el ámbito comunitario como espacio social y referente principal de actuación.

El establecimiento de la supremacía del interés superior del/la menor frente a cualquier otro interés legítimo, pone de manifiesto una nueva concepción de la infancia, en la que el/la menor pasa a ser sujeto de derechos y partícipe de su propio proceso de cambio.

La recién promulgada Ley 26/2015, de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ahonda en el principio del interés superior del menor y en la garantía procedimental y judicial de los derechos del menor, ampliando los mismos reforzando la acción protectora de los poderes públicos.

La protección a la infancia y adolescencia desde cualquiera de sus vertientes, constituye en la actualidad un derecho de los niños, niñas y adolescentes y una obligación de la sociedad en su conjunto. Es decir, pasa a configurar un sistema establecido desde el principio de “responsabilidad compartida”: familia, sociedad civil y Sistemas de Protección Social.

En este sentido, sería injusto no reconocer el avance y los logros que ha supuesto el sistema vigente de protección de menores. La declaración de desamparo y la tutela administrativa ejercida desde la entidad pública han permitido proteger a no pocos menores ante situaciones de abandono, malos tratos físicos o psíquicos, alcoholismo, drogadicción o deficiencias psíquicas en la unidad familiar. Así mismo, ha aumentado la notificación y la detección de situaciones de abusos sexuales, inducciones a la mendicidad, delincuencia o prostitución. Igualmente ha posibilitado, mediante la regulación de distintos tipos de acogimiento y/o adopción, el alejamiento del niño, niña o adolescente, de modo transitorio o definitivo, de hogares maltratantes, altamente negligentes o abandonicos, haciendo participe a los niños, niñas y adolescentes de un nuevo ambiente familiar más idóneo y protector.

No obstante, el actual contexto de crisis económica-social, ha puesto en relieve un aumento de las situaciones de pobreza infantil y de reproducción de la desigualdad, que afecta directamente a las capacidades parentales¹ de los progenitores para cubrir las necesidades básicas de sus hijos.

Por otro lado, si bien el círculo familiar constituye el principal factor de protección, también es uno de los más desprotegidos. En este sentido, la familia, como principal garante en cuanto a la cobertura básica de las necesidades de la infancia (fisiológica, emocional y social), se ve en muchas ocasiones imposibilitada para garantizar dicha responsabilidad por causas de índole social, económica y/o cultural. La actual crisis económica y derivado de ella el retraimiento del Estado de Bienestar, está situando a muchas familias en contextos de alta vulnerabilidad, enfrentándose a situaciones de pérdida de vivienda y empleo, en algunos casos (población de origen extranjero) con acceso restringido a la sanidad pública, a la educación y a los servicios sociales. Familias en dinámicas de movilidad social descendente, viviendo por debajo del

El cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia implica que ellos/as tengan igualdad de oportunidades “sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, mentales y sensoriales, el nacimiento o cualquier otra condición en la que se encuentren ellos, sus padres o representantes legales” (Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, 1989).

¹ De acuerdo a la propuesta de Kempe (1982), la capacidad parental incluye al menos tres capacidades básicas: 1) capacidad para reconocer las necesidades del niño/a; 2) capacidad para satisfacer esas necesidades o al menos para facilitar dicha satisfacción; y 3) capacidad para reconocer que las necesidades básicas del niño/a han sido atendidas.

umbral de la pobreza y fuera del acceso a la garantía de ingresos como última red de protección social.

Estas nuevas realidades, asociadas a la crisis económica, hacen difícil, cuando no imposible, el efectivo cumplimiento de las obligaciones atribuidas a la patria potestad. En este sentido, es de destacar la contradicción entre la exigencia de responsabilidad parental a los y las responsables de la estructura familiar para el incumplimiento de sus obligaciones, mientras que por otro, se hace cada vez más evidente que la situación de desprotección sufrida por muchos de los niños, niñas y adolescentes atendidos por el Sistema de Protección a la Infancia, tiene su origen en factores sobrevenidos que escapan en muchos casos a la pura decisión personal y el control de las figuras progenitoras.

En este sentido, no podemos dejar de señalar el aumento sostenido en el tiempo que se está dando en la tasa de pobreza infantil. El impacto de la actual crisis económica en las capas sociales más vulnerables (en su mayor parte familias con hijos e hijas), está haciendo cada vez más patente si cabe, la alta correlación que se establece entre las situaciones de vulnerabilidad-exclusión social y las situaciones de desprotección en la infancia. La pobreza infantil, tiene su génesis en las dificultades económicas de las familias con hijos e hijas, acuciadas por la falta de empleo, el acceso limitado a una vivienda digna, y en el caso de la población de origen extranjero, las dificultades derivadas de las políticas migratorias y las políticas de integración social. Familias en las que la presencia de indicadores de exclusión social, hace que disminuyan las probabilidades para el inicio de itinerarios de movilidad social ascendente, a la vez que aumenta el riesgo de transmisión intergeneracional de las desigualdades, lo que en si mismo cuestiona el principio de igualdad de oportunidades y pone en grave riesgo la presencia de oportunidades vitales para los niños, niñas y adolescentes a su cargo. Desde esta perspectiva, la pobreza infantil se considera no sólo un atentado a los derechos de los niños y niñas afectados, sino una amenaza seria a la equidad y a la cohesión social.

Toda esta situación trasciende de lo estrictamente económico, en tanto que: 1) afecta de manera evidente a la capacidad protectora de las figuras parentales de referencia; 2) pone en cuestión la trayectoria vital y social de los niños, niñas y adolescentes afectados; y 3) hace ineficaz al propio Sistema de Protección a la Infancia.

La Ley 26/2015 en su artículo 18 del Capítulo III, sobre Actuaciones en situación de desamparo establece que “la situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tenida en cuenta para la valoración de la situación de desamparo”. De dicho enunciado entendemos que como Administración debemos poner todos aquellos medios económicos, técnicos y sociales para paliar las situaciones de desigualdad socioeconómica que afectan de facto a la adecuada cobertura de las necesidades básicas de los menores afectados por una situación de pobreza familiar.

La falta de un análisis crítico de la actual situación, así como de las actuales políticas sociales de protección a la infancia, nos está llevando a un Sistema de Protección a la Infancia con claros síntomas de agotamiento, que asiste sin apenas capacidad de respuesta a una dinámica creciente de expedientes de protección, con una cartera de servicios y prestaciones abocada a reforzar el paradigma de la intervención sobre el de la prevención y la promoción. Un Sistema, cada vez más reactivo y descontextualizado de las nuevas realidades sociales como son: la relación con las población de origen extranjero, la transformación de las relaciones de

género asociada al binomio desprotección-protección, los nuevos mapas de la protección asociados a la violencia filio parental, la violencia de género entre iguales, la exposición a la violencia de género de los progenitores, así como el fenómeno de la pobreza infantil.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de establecer una nueva aproximación a las políticas de apoyo a la familia, así como al propio Sistema de Protección a la Infancia. Una nueva aproximación que tenga su eje central en las políticas de apoyo a la familia, en tanto que primer agente protector, y que no pierda de vista la llamada “cuestión social”, como elemento que subyace en la génesis de la pobreza infantil y la desigualdad social. Ambos, agentes precursores de las situaciones de desprotección en la infancia y adolescencia.

Todo ello implica abordar la protección a la familia, la infancia y adolescencia de una manera integral e integrada, esto es, garantizando la cobertura básica de todas las necesidades (familiares, personales, sanitarias, sociales, emocionales...), superando objetivos de carácter sectorial, asociados de manera casi exclusiva a la dimensión protectora del Sistema, para adoptar una perspectiva más amplia, que tome como referencia la promoción del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ya sea directamente, o a través del apoyo a sus familias. Así mismo, partimos del convencimiento que solo desde una perspectiva intersectorial, y por tanto desde la suma de los esfuerzos que interaccionan desde los diferentes Sistemas de Protección Social, así como de los diferentes nudos de la red social comunitaria, será posible incidir realmente en una mayor y más efectiva garantía de los derechos de la infancia. Esto es, reconociendo la necesidad de apoyar a las familias con hijos e hijas a cargo, fomentando el acceso al mercado laboral de los padres y madres, adoptando medidas de conciliación corresponsable, respaldando a los hogares con bajos ingresos, facilitando el acceso a los servicios de calidad (sanitarios, educativos, de vivienda y entorno favorable), así como fomentando la participación de los niños, niñas y adolescentes en las políticas que les afectan.

En coherencia con lo anteriormente expuesto, entendemos que la propuesta estratégica de actuación para el II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y la Adolescencia en Navarra, debe necesariamente partir de nuevas bases teóricas, lo que implicaría un cambio de paradigma, o en nuestro caso, sería más adecuado decir, un doble paradigma en transición:

De la intervención reactiva y reparadora del daño a la prevención y la promoción. La atención a la familia, la infancia y la adolescencia desde el desarrollo de políticas proactivas de apoyo a la familia: de las medidas de reparación del daño y de protección a la infancia a una implementación progresiva de políticas de prevención y promoción de la familia, la infancia y la adolescencia, esto es, en el espacio comunitario como contexto referencial de actuación.

Del coste social a la inversión social. La atención a la familia, la infancia y la adolescencia desde la igualdad de oportunidades, desde la inversión en capital humano. Lo cual, implica complementar las transferencias pasivas con políticas activas de inversión en la lucha contra la pobreza infantil y las desventajas de la herencia social, en la promoción de la educación en las etapas tempranas del ciclo vital, en las políticas de igualdad que posibiliten la conciliación vida laboral y familiar, así como en la implementación de la parentalidad positiva en el conjunto de las políticas sociales de Empleo, Salud, Educación y Servicios Sociales. En este sentido es importante resaltar las recomendaciones de la Unión Europea cuando plantea que: 1) La intervención temprana y la prevención son esenciales para elaborar políticas más eficaces y eficientes, pues el gasto público dedicado a las consecuencias de la pobreza y la



exclusión social de los niños suele ser superior al necesario para intervenir a una edad temprana; 2) Corregir las desventajas en los primeros años de vida es una forma importante de redoblar esfuerzos para abordar la pobreza y la exclusión social en general. La prevención más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres para que accedan al mercado de trabajo con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a servicios esenciales para el futuro de los niños, como los relacionados con la educación (preescolar) de calidad, la salud, la vivienda y los servicios sociales, así como oportunidades para participar y hacer valer sus derechos, lo cual ayuda a los niños a aprovechar todo su potencial y les hace menos vulnerables; y 3) Las estrategias que han tenido más éxito para abordar la pobreza infantil han demostrado ser las sustentadas en políticas destinadas a mejorar el bienestar de todos los niños, teniendo muy en cuenta al mismo tiempo a los niños que se encuentran en situaciones particularmente vulnerables.

1.2.- 10 Razones para llevar a cabo el II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la infancia y la Adolescencia en Navarra.

En coherencia con lo anteriormente expuesto, entendemos que se hace necesario llevar a cabo una nueva propuesta estratégica de actuación de apoyo a la familia, la infancia y la adolescencia. Una nueva estrategia fundamentada en al menos diez razones que la justifican:

- 1) Un plan de protección a la infancia y un plan de apoyo a la familia con 15 y 16 años de vigencia, sin que se haya llevado a cabo ningún seguimiento ni evaluación sobre el grado de consecución de sus propuestas, ni valoración de su eficacia y eficiencia.
- 2) La necesidad de unificar en una misma estrategia las políticas de apoyo a la familia con las actuaciones dirigidas a la prevención, promoción y atención a la infancia y adolescencia, esto es, desde el convencimiento que nada de lo que ocurra a la infancia puede ser ajeno a la familia.
- 3) La necesidad de establecer un modelo básico y consensuado de trabajo en red que implique a las entidades públicas, los sistemas de protección social, las entidades del tercer sector sin ánimo de lucro, así como el conjunto de asociaciones que conforman la red social y comunitaria, de manera que sea posible llevar a cabo un modelo de atención integral e integrado en el espacio educativo, social y sanitario.
- 4) Un cúmulo de nuevas realidades y problemáticas emergentes a las que el actual modelo no ha podido prestar la atención necesaria: transformaciones en la estructura y modelo familiar, conciliación de la vida familiar y laboral, población de origen extranjero, perspectiva de género, pobreza infantil, violencia de género entre iguales, exposición a la violencia de los progenitores, violencia filio parental...
- 5) Un modelo de intervención en las situaciones de desprotección a la infancia excesivamente reactivo y centrado en la reparación del daño y muy poco en el desarrollo de estrategias de carácter preventivo-promocional.
- 6) La necesidad de establecer una perspectiva universal y una actuación con carácter intersectorial en los programas, servicios y estrategias de intervención.
- 7) La necesidad de establecer servicios de atención temprana y detección precoz dirigidos a ofrecer apoyo suplementario a las familias desde el momento del nacimiento y durante los primeros años de vida del menor (0 a 6 años), una fase crítica del desarrollo que tiene un impacto de largo alcance en las capacidades cognitivas,

emocionales y sociales de los niños y niñas en etapas posteriores de la infancia, la adolescencia y la edad adulta.

- 8) La necesidad de constituir el espacio comunitario como contexto referencial para todas las actuaciones, impulsando, fortaleciendo y consolidando procesos y cauces de participación ciudadana, organización comunitaria, coordinación interinstitucional y gestión e intervención colectiva de las situaciones de dificultad.
- 9) La oportunidad de establecer programas y actuaciones de recuperabilidad y mejora parental mediante la implementación de programas de parentalidad positiva llevados a cabo desde el espacio socio-sanitario.
- 10) La necesidad de establecer un marco de actuación en el que las políticas de apoyo a la familia, la defensa de los derechos de la infancia y la participación de los niños, niñas y adolescentes se establezcan como ejes transversales de todas las actuaciones.

2.- Síntesis del diagnóstico social sobre la realidad social de la familia, la infancia y la adolescencia en la Comunidad Foral de Navarra.

En septiembre de 2016 se inició a partir de un proceso participativo como metodología de trabajo, un diagnóstico de la realidad social en Navarra respecto de la situación de la familia, la infancia y la adolescencia, del que a modo de síntesis se establece el siguiente apartado de conclusiones:

En la Comunidad Foral Navarra unas 130.000 personas tienen menos de 18 años. De ellos, cerca de 100.000 tienen menos de 15 años. Las personas menores de 18 años constituyen más del 20% de la población total (una de cada cinco personas) y las de menos de 15 años constituye casi un 16%. Tal y como ocurre en el conjunto del Estado español, en Navarra la tasa de natalidad y el índice de fecundidad son muy bajos. Ambos datos son estables y han tendido claramente a la baja desde hace más de 30 años, señalando con claridad que no está ni estará en los próximos años garantizada la tasa de reposición poblacional. Es evidente que se trata de un problema demográfico importante que no se debe a factores coyunturales y que debería de ser tenido en cuenta de manera expresa en cualquier Plan de Infancia, Adolescencia y Familia.

Es relevante hacer una especial mención y subrayar el hecho cada vez más frecuente de la “monoparentalidad”. Los datos sobre aquellos menores que viven con un único progenitor (padre o madre) deben ser tenidos en cuenta. Un total de 8.632 hogares de Navarra son monoparentales y tienen hijos/as menores de 18 años. Casi el 60% de estos “hogares monoparentales” tienen 2 o más hijos/as menores de 18 años. Dicho de otra manera, un total de 13.556 menores viven en hogares “monoparentales” y, de ellos, unos 10.000 viven con uno/a o varios hermanos/as. Estas personas (madres y padres y sus hijos e hijas) deben de ser consideradas como otra de las poblaciones “diana” prioritaria a la hora de establecer medidas concretas de prevención e intervención en este II Plan de Familia, Infancia, Adolescencia. Un porcentaje importante de estas madres y padres pueden presentar (1) dificultades añadidas para el ejercicio del rol parental, (2) problemas más importantes para la

conciliación de la vida laboral y familiar, (3) más riesgo de colocarse en situación de riesgo de pobreza o pobreza severa y (4) más fuentes de estrés y, probablemente, menos apoyo social. En algunas de las propuestas presentadas por los grupos de discusión de profesionales y usuarios/as y en las aportaciones realizadas por diferentes entidades ya se señala a esta población como “de atención prioritaria”. Sería especialmente indicado dar especial relevancia a las familias monoparentales (1) con más de un hijo/a y de edades muy seguidas, (2) cuyas madres sean jóvenes y (3) sin otras fuentes de apoyo familiar.

Más de 6.000 niños, niñas y adolescentes son atendidos a lo largo de un año por los Servicios Sociales de Base municipales para tratar de cubrir sus necesidades personales y/o para apoyar a su familia en las tareas parentales.

Unos 1.500 menores son atendidos, también a lo largo de un año, por los Servicios Especializados del Sistema de Protección Infantil. De ellos, más de 450 pasan en un año por los EAIAs dependientes del Gobierno de Navarra, más de 200 menores reciben al año una intervención familiar para evitar la separación, cerca de 80 menores reciben tratamiento terapéutico especializado, alrededor de 280 menores son atendidos por el Negociado de Acogimiento Familiar y Adopción, unos 500 niños/as y adolescentes son atendidos en recursos de Acogimiento Residencial (es importante precisar que esta cifra incluye los casos que pasan por los COAs y que el número de plazas de Acogimiento Residencial estable asciende a 187) y más de 300 adolescentes reciben recursos propios de los Programas denominados de “Reforma”.

Si se acepta que alrededor de 130.000 personas residentes en Navarra tienen menos de 18 años, podemos considerar que, a lo largo de un año, entre el 4% y 5% de todos ellos son objeto de algún tipo de atención por parte del Sistema de Protección Infantil. En base a la misma apreciación, se puede considerar que más del 1% de los menores de 18 años residentes en Navarra reciben en un año cualquiera la atención de los recursos de “protección infantil especializados” y/o de “reforma”.

Existe una percepción casi generalizada por parte de los/as profesionales y entidades participantes en el diagnóstico de:

- Una insuficiencia e inadecuación de muchos de los recursos y estrategias de intervención
- Un modelo de intervención reactivo y dirigido casi en exclusividad a la reparación del daño.
- Un alto grado de externalización de la gestión de los recursos de protección.
- Un Alto grado de inequidad en la descentralización del Sistema de Protección a la Infancia.
- Una falta permanente de personal con formación específica en protección a la infancia.
- Constatación de una tendencia de aumento sostenido en el tiempo de apertura de expedientes de protección.
- Un aumento significativo en la gravedad de las situaciones de desprotección.
- Descompensación de las altas con respecto de las bajas. Se produce una acumulación excesiva de casos en el Sistema.
- Un riesgo de bloqueo del Sistema

Un importante número de indicadores y la mayoría de las aportaciones de los profesionales y entidades que trabajan en este ámbito coinciden en señalar que los recursos existentes y la manera en la que están organizados y con la que ejercen sus funciones no son los suficientes ni las adecuadas para conseguir que el Sistema alcance la eficacia deseada y exigible y para que consiga los objetivos

para los que está diseñado. Esta constatación debe servir precisamente para poder conseguir que en la redacción del II Plan de Infancia, Adolescencia y Familia se traten de proponer todas las medidas que sean precisas, pertinentes y necesarias para conseguir aumentar los recursos humanos, mejorar la formación y la organización de los mismos y disponer de estrategias de intervención que garanticen que se alcancen los resultados y la eficacia exigibles a todo Sistema de Protección Infantil.

2.1.- Aspectos positivos

- Un Sistema de Protección a la Infancia que cumple razonablemente bien con el encargo social encomendado.
- Que garantiza la atención a todas las situaciones de riesgo de desprotección y/o desamparo.
- Con un conjunto de equipos profesionales insuficiente pero con solvencia técnica acreditada.
- Con una cartera de servicios, recursos y prestaciones igualmente insuficiente pero garantista con la demanda.

2.2.- Aspectos a mejorar

- Un Sistema de Protección a la Infancia basado en la reparación del daño.
- Con necesidad de desarrollar estrategias de carácter preventivo y promocional.
- Con una política familiar de carácter residual, muy basada en las subvenciones y muy poco en la implementación de servicios.
- Con la necesidad de implementar metodologías y espacios de actuación interdepartamental.
- Con necesidad de desarrollar estrategias de detección temprana.
- Con poca o muy poca relevancia de la comunidad como espacio referencial de intervención

2.3.- Propuestas de mejora

- Hacia un nuevo modelo de la atención a la familia, la infancia y la adolescencia
- Basado en el reforzamiento de las políticas familiares, la defensa de los derechos de la infancia y la prevención-promoción como estrategias de intervención.
- Con una visión universal y una actuación interdepartamental.
- Basado en la intervención temprana 0-6 años.
- La comunidad como espacio referencial de actuación.

3.-Visión y misión del II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y la Adolescencia.

La visión que da sentido y dirección a este Plan está sustentada en la búsqueda de un contexto socio-comunitario en el que la institución familiar, los niños, niñas y adolescentes vean atendidas sus necesidades en un escenario de derechos garantizados, en el que la familia y todos sus componentes sean contemplados como sujetos de derechos, activos y participativos de su propio proceso de desarrollo y desde la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La misión de este Plan, es la de establecer a lo largo de lo cinco años de vigencia de este Plan,

las bases que garanticen la implementación de políticas de apoyo a la familia y el desarrollo integral de todos sus miembros, especialmente el referido a los niños, niñas y adolescentes, esto es, posibilitando una respuesta integral e integrada al conjunto de sus necesidades, esto es, tomando como referencia la defensa de los derechos de la infancia recogidos en la Convención de la ONU de Derechos del Niño/a. Para ello, se hace indispensable contar con programas, recursos y metodologías de actuación con carácter flexible, contextualizadas a sus necesidades y llevadas a cabo desde entornos de proximidad. En este sentido, será igualmente necesario tomar en consideración los cambios llevados a cabo en la institución familiar, las nuevas realidades asociadas a los procesos migratorios, así como las nuevas formas de violencia.

4.- Paradigma de actuación.

La estrategia de actuación que recoge este Plan de Apoyo a la Familia, la Infancia y Adolescencia, tiene entre sus bases teóricas, el llamado “Paradigma de la Inversión Social”. Tal como ha quedado reflejado en el diagnóstico social llevado a cabo de manera previa a este documento, estamos inmersos en un contexto socio-económico en constante transformación, en el que el Estado de Bienestar y los Sistemas de Protección Social, se muestran con serias dificultades de adaptación a las nuevas realidades de la sociedad postmoderna, lo cual impide que puedan garantizar de manera suficiente y adecuada las necesidades de la población. La necesidad de establecer cambios que posibiliten una mejor adaptación del Estado de Bienestar a las nuevas realidades, hace que en las dos últimas décadas se haya ido desarrollando principalmente en Europa, un modelo que, sin duda, implica un cambio de visión en la definición de las políticas de bienestar social. Se trata de un nuevo enfoque dirigido a poner en primer plano el desarrollo de las políticas familiares, otorgándoles una nueva o mayor centralidad en el conjunto de las políticas de protección social. Lo cual implica llevar a cabo un proceso de implementación de las medidas dirigidas a mejorar la conciliación de la vida laboral y familiar, así como la participación de la mujer en términos de igualdad en el mercado laboral. Todo ello con el claro objetivo de poder abordar diferentes problemáticas, como sin duda lo son el cambio demográfico en el que estamos inmersos, ocasionados por el envejecimiento de la población, y la caída de la tasa de natalidad, o tal como plantea Rubio Lara (2013), los económicos que revelan mayores índices de pobreza entre las familias que dependen de un único salario, a lo que se une el cambio social derivado del aumento de familias monoparentales y los desafíos que plantea a los sistemas de bienestar.

Entre las medidas que comprenden las políticas familiares asociadas al paradigma de la inversión, los servicios de calidad para los cuidados infantiles ocupan un lugar destacado, no sólo porque favorecen la conciliación de la vida laboral y familiar, sino porque se entienden que son los instrumentos más idóneos para garantizar los derechos de la infancia y la igualdad de oportunidades de los niños.

Junto a la provisión de servicios de cuidados infantiles de calidad, el desarrollo cognitivo a través de programas educativo durante la primera infancia (niños menores de tres años), se consideran una vía imprescindible para superar las desventajas de la herencia social y asegurar el éxito

tanto durante las etapas sucesivas del ciclo escolar como en la edad adulta. Por lo tanto, la educación en la etapa temprana del ciclo vital constituye la base de la inversión en capital humano.

El paradigma de la inversión social establece sin duda una nueva visión, una renovación del Estado de Bienestar al entender que las políticas educativas, sanitarias y migratorias no deben considerarse en ningún caso como un gasto sino como un inversión. La inversión en infancia, en el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias, así como en la provisión de cuidados infantiles de calidad y en la eliminación de la pobreza infantil se configuran como ejes básicos del llamado modelo o paradigma de inversión social.

5. Principios y bases de actuación.

El II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y Adolescencia en Navarra, establece sus señas de identidad, en coherencia a lo recogido en los principios y bases de actuación que dan sentido y dirección a la estrategia de actuación propuesta en este documento. La definición de estos principios y bases de actuación, tiene por objetivo dar unidad y coherencia al conjunto de áreas de actuación y líneas estratégicas, así como a los programas y actuaciones sectoriales en las que se materializa el presente Plan de Apoyo a la Familia y la Infancia. Los principios rectores, las bases de actuación que van a guiar el desarrollo de estratégico del Plan, tienen su génesis en la convicción de que es necesario una nueva visión y misión respecto de la familia y la infancia, que tenga su fundamento en el reconocimiento de ambos como sujetos de derechos, activos y participativos de su proceso de desarrollo.

Participar de este criterio, precisa cambios de carácter y recorrido estratégico que den como resultados el desarrollo de una política global sobre la familia, la infancia y la adolescencia, de tal manera que sea posible llevar a cabo una acción integral e integrada, coherente con una visión universal del apoyo a la familia y la protección a la infancia, compatible con la protección selectiva y/o indicada en aquellas situaciones con necesidades especiales. De acuerdo con estos criterios se establecen los siguientes principios y bases de actuación:

- ***El interés superior del niño, niña o adolescente***
- ***La defensa de los derechos de la infancia***
- ***Inversión en infancia***
- ***Intervención temprana***
- ***Incentivación de la parentalidad positiva***
- ***Corresponsabilidad e igualdad de género***
- ***La prevención en los entornos de cercanía***
- ***Actuación interdepartamental***
- ***Participación***
- ***Perspectiva intercultural***
- ***Perspectiva de género***

6.- Metodología

El II Plan de Apoyo Integral a la familia, la infancia y la Adolescencia en Navarra está siendo llevado a cabo por la Subdirección de Familia y Menores, de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas en colaboración con el Observatorio de la Realidad Social y el asesoramiento de la entidad DARTINGTON-Acción Social Preventiva. El alto grado de participación, junto con el análisis previo de la realidad social han constituido dos de los elementos clave en su desarrollo. En este sentido, nos parece importante resaltar el alto grado de participación conseguida: 1) del ámbito institucional por parte de los departamentos de Salud, Educación y Derechos Sociales; 2) por parte de una gran parte de las entidades y ONGs del tercer sector implicadas de manera directa y/o indirecta en el apoyo a la familia y la defensa de los derechos de la infancia ; y 3) por parte de las familias, niños, niñas y adolescentes que a título personal y desde su experiencia de vida han manifestado su visión y sus expectativas. El presente Plan estratégico para el apoyo integral ala familia, la infancia y la adolescencia es pues y ante todo, una experiencia de trabajo participado por todas aquellas personas, agentes sociales e instituciones que desde sus aportaciones han hecho posible el desarrollo final de este documento.

La metodología utilizada para promover la máxima participación ha sido, sin duda, el elemento que más tiempo, recursos y esfuerzo ha requerido, pues se buscó la implicación del mayor número de personas posible, así como recoger gran parte de la diversidad de miradas y sensibilidades hacia la familia y la infancia.

6.1.- Alcance temporal y dimensión territorial.

El II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y la Adolescencia, tendrá una vigencia aproximada de 5 años, desde su aprobación y puesta en marcha, prevista para enero de 2018, hasta su finalización en enero de 2023.

El II Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Infancia y la Adolescencia en Navarra (2018-2023) se aplicara en el conjunto del territorio de la comunidad de Navarra. No obstante, este Plan no impide que desde los distintos ayuntamientos que así lo estimen necesario, se elaboren planes municipales que lo complementen y que den respuesta a las necesidades específicas de cada ayuntamiento.

7.- Líneas estratégicas de actuación.

La propuesta estratégica para este II Plan Integral de Apoyo a la Familia y la Infancia, está sustentada sobre once líneas o áreas estratégicas de actuación, las cuales tienen por objeto abarcar las diferentes dimensiones y perspectivas necesarias para dotar al mismo de un carácter plenamente integral e integrado, esto es, en cuanto que pretende actuar desde los diferentes ámbitos y espacios referenciales de socialización: familia, escuela, salud, justicia, ocio y tiempo libre... En este sentido y con el objetivo de estructurar una hoja de ruta que de

sentido y dirección a la propuesta estratégica de este Plan, se plantean 9 ejes de actuación, planteándose en cada uno de ellos una serie de programas y actuaciones concretas en coherencia con las necesidades detectadas y los principios y bases de actuación anteriormente explicados.

- Políticas de familia
- Protección a la infancia
- Defensa de los derechos de la infancia
- Atención temprana
- Atención Sociaosanitaria en la escuela
- Intervención sectorial en salud en infancia y adolescencia
- Atención comunitaria y trabajo en red.
- Vulnerabilidad y exclusión social
- Justicia juvenil

7.1.- Políticas de Familia.

Desde este Plan de Apoyo a la Familia y la Infancia, entendemos las políticas familiares de acuerdo a la definición establecida por Flaquer (2000) en la que las define como *“las intervenciones de las administraciones públicas para facilitar recursos a las personas con responsabilidades familiares a fin de que puedan desempeñar las mismas en mejores condiciones, a fin de poder satisfacer las necesidades de las unidades familiares”*. En nuestro, concretamos el objeto de las políticas familiares a la mejora del bienestar de las familias, la eliminación o reducción de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado, la prevención de la exclusión social de las familias más vulnerables, así como al establecimiento de programas, servicios y prestaciones que faciliten el ejercicio de la parentalidad positiva.

7.1.1.- Objetivos estratégicos.

- Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades en el cuidado, la educación y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.
- Promover actuaciones que permitan la progresiva eliminación de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su propio proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado.
- Establecer programas, servicios y prestaciones que permitan la conciliación y la corresponsabilidad de la vida familiar y laboral, de tal manera que se facilite el ejercicio de la maternidad/paternidad compartida, desde el modelo de la parentalidad positiva.
- Garantizar la protección económica de la familia, así como prevenir las situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social en las familias con necesidades especiales.

7.1.2.- Programas de actuación.

La consecución de los objetivos establecidos para esta área requiere la puesta en marcha de programas y actuaciones dirigidas a:

- Reducción y prevención de la pobreza infantil
- Apoyo a las familias para que tengan el número de hijos/as que realmente desean
- La corresponsabilidad en los cuidados.
- Reducción y prevención de la transmisión intergeneracional de la desigualdad:
- Apoyo e impulso de la parentalidad positiva:

7.2.- Protección a la Infancia

El Sistema de Protección a la Infancia y Adolescencia en Navarra hace referencia al conjunto de programas, servicios y prestaciones dirigidas a detectar, notificar, valorar y en su caso intervenir en todas las situaciones de “riesgo de desprotección” y “desamparo”. Va dirigido a cualquier menor de 18 años, ya sea nacional o de origen extranjero, que esté residiendo de forma estable, de forma ocasional o de forma transitoria y se encuentre en una situación de desprotección social

La infancia y adolescencia en situación de riesgo de desprotección o desamparo ha estado siempre presente en el contexto de las relaciones humanas: ya sea en el espacio de lo privado a causa de que sus progenitores, cuando por acción, omisión o causa sobrevenida, los dejaban indefensos, y/o desasistidos en la cobertura de sus necesidades básicas: o bien en el espacio de lo público, por causas estructurales de carácter socio-económico. De cualquier manera, siempre se ha necesitado echar mano de una acción protectora que pudiera compensar la situación de desamparo generada.

El ordenamiento jurídico, y especialmente el derecho civil, ha ido estableciendo, a lo largo de las últimas décadas, las bases para garantizar la protección a la infancia con un carácter unitario y sistemático; es decir, con una concepción universalista, más allá de la situación administrativa, del origen o la condición social.

La política de adelgazamiento del Estado de Bienestar, como alternativa para la salida de la crisis económica que hemos venido padeciendo, está dando lugar a escenarios marcados por un grave desequilibrio entre el constante aumento de la demanda en cuanto a necesidades sociales, y, la cada vez más reducida capacidad de respuesta por parte del actual Sistema de Protección a la Infancia. Todo ello está obligando al establecimiento de intervenciones cada vez más parciales y descontextualizadas para con las nuevas realidades sociales. Estas realidades, a causa de su trayectoria, falta de apoyo suficiente, o bien por las políticas sociales sobre las que se sustentan, son generadoras en sí mismas, de nuevas situaciones de desprotección en la infancia y adolescencia. En este sentido, cabría citar como ejemplo: 1) los procesos de reagrupamiento familiar de la población de origen extranjero; 2) las situaciones cada vez más frecuentes de embarazo y maternidad adolescente; 3) el aumento de patologías y trastornos psicopatológicos en la infancia y adolescencia; 4); el agotamiento del sistema educativo para abordar por si mismo la atención

psicosocial del alumnado en dificultad; y 5) la propia situación carencial de los recursos con los que se interviene. En este sentido, el proceso de decrecimiento que se está dando, en cuanto a recursos y programas de intervención, está llevándonos a un sistema definido como “del todo o del nada” . Es decir, la falta de recursos y programas intermedios dentro del ámbito de atención primaria, y dentro de un contexto de gran asimetría entre la demanda y la capacidad de respuesta, nos está llevando a poner en marcha recursos extremos de intervención, como son el cada vez mayor índice de decretos de desamparo y tutela automática, llevados a cabo por la Entidad Pública, así como el aumento, igualmente constante de acogimientos residenciales con carácter administrativo. Paradójicamente, se está recurriendo a los recursos de mayor coste económico, como resultado del recorte llevado a cabo en el ámbito primario, por razones igualmente económicas.

El sistema de protección actual está teóricamente basado en una concepción sistémica, y los/as profesionales intentan responder a esta concepción, pero las fuertes debilidades del propio sistema están forzando a una deriva metodológica fuera del planteamiento sistémico hacia modelos conductista, centrados de manera prioritaria en la modificación de la conducta adolescente, dejando en un segundo plano el trabajo sobre la responsabilidad y en su caso la recuperabilidad parental.

La propuesta estratégica recogida en este Plan, nace de una reformulación del actual Sistema de Protección a la Infancia a partir de las conclusiones y recomendaciones establecidas en el diagnóstico social llevado a cabo de forma previa. En este sentido, los programas y actuaciones están enfocados desde una perspectiva preventiva-promocional, reorientando las actuaciones hacia estrategias que no impliquen la gestión de la guarda, esto es: 1) la intervención temprana como metodología básica de actuación; 2) promocionando el medio abierto en el contexto comunitario como espacio referencial de actuación; 3) una perspectiva universal progresiva; y 4) una actuación con carácter interdepartamental.

7.2.1.- Objetivos estratégicos

- Potenciar la atención e intervención social dirigida a la infancia y la adolescencia y sus familias en situaciones de desprotección o vulnerabilidad, tanto por sufrir situaciones de pobreza como de cualquier tipo de violencia, con un enfoque comunitario que pueda contribuir a generar factores protectores y de reparación de los daños.
- Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección, discapacidad y/o en situación de exclusión social, estableciendo criterios compartidos de calidad y prácticas susceptibles de evaluación.
- Intensificar las actuaciones preventivas y de rehabilitación en los colectivos de infancia y adolescencia ante situaciones de conflicto social.
- Desarrollar líneas de investigación sobre la violencia en el hogar y en los diferentes entornos contra los niños (especialmente los pertenecientes a colectivos más vulnerables, como son los menores con discapacidad, etc.), los malos tratos y los abusos sexuales y cualquier otra forma de violencia en las relaciones paterno-filiales o en cualquier otra relación asimétrica de poder, reflejando la realidad de estos fenómenos en todo el territorio.

7.2.2.- Programas de actuación.

La consecución de los objetivos establecidos para esta área requiere la puesta en marcha de programas y actuaciones dirigidas a:

- Detección Temprana (prenatal y perinatal) de situaciones de riesgo psicosocial en el ámbito socio-sanitario.
- Implantación de un procedimiento unificado de trabajo para desarrollar las funciones de Investigación y Evaluación y para la Toma de Decisión en los casos de riesgo de desprotección y de desprotección infantil.
- Establecimiento e implantación de un procedimiento de organización y de distribución de funciones entre las diferentes entidades implicadas del Sistema de Protección Infantil.
- Mejorar la capacidad del Sistema de Protección Infantil de dar respuesta a todas las situaciones de urgencia que pudieran surgir en este ámbito de trabajo en el conjunto de la Comunidad
- Programa de promoción y desarrollo de la Intervención Familiar en situaciones de riesgo de desprotección o de desprotección
- Programa de promoción y desarrollo del Acogimiento Familiar
- Programa para la promoción de la utilización restringida del recurso del Acogimiento Residencial y para la mejora de la atención a los menores atendidos en este recurso.

7.3.- Defensa de los derechos de la infancia.

Los principios que orientan esta línea de actuación parten, esencialmente, de los mismos que proclama la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, que establece como guía básica de las políticas públicas en materia de familia e infancia el interés superior del menor. La Convención exhorta a los Estados Partes a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres (art. 3), y exige a los Estados que apliquen los derechos económicos, sociales y culturales de los niños/as hasta el máximo de los recursos de que dispongan (art. 4),

El enfoque de los derechos de la infancia, es una perspectiva en las políticas sociales, que sistematiza los alcances positivos de los esfuerzos redistributivistas y exigencias que van más allá de la simple satisfacción de bienes y servicios, y tocan desigualdades sociales particulares que se vinculan con fenómenos asociados a la construcción de la identidad. Para este enfoque es necesario revisar los viejos instrumentos que garantizaban los medios públicos de solidaridad y construir nuevos instrumentos de gestión social.

La principal diferencia que hay entre este enfoque basado en los derechos de la infancia y el enfoque tradicional de la política social consiste en que hay un esfuerzo por construir una capacidad reflexiva orientada a desarrollar un tipo de ciudadanía distinta, más consciente y global, en el sentido de que involucra no sólo el reconocimiento político-estatal sino también el social-cultural. Ésta es una capacidad que se procura internalizar en las personas, las organizaciones y las comunidades, de tal manera que se establezca una relación "consciente" entre las leyes o normas morales basadas en el reconocimiento recíproco y las prácticas sociales e institucionales

7.3.1.- Objetivos estratégicos.

- Actualizar el marco jurídico, normativo incluso legislativo en Navarra, para que la garantía de los derechos a la infancia tengan el enfoque integral que reconoce la CDN cuando establece la indivisibilidad de los derechos de la infancia.
- Impulsar la participación infantil y adolescente de manera transversal y articulada en las actuaciones públicas, considerando mecanismos para que los niños, niñas y adolescentes puedan dar su opinión sobre temas que les afecten en las actuaciones a llevar a cabo sobre ellos o sus familias.
- Reforzar la capacidad protectora de la comunidad, fortaleciendo los sistemas locales de protección a la infancia, impulsando la creación de entornos seguros, protectores y mas beneficiosos para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.
- Garantizar el acceso a servicios de calidad: promoviendo la atención desde la primera infancia, garantizando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, el acceso en condiciones a los sistemas de salud, a una vivienda y un entorno adecuado, y mejorando los sistemas de protección de la infancia.
- Impulsar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a participar: mediante el apoyo a la su participación en la vida cultural, deportiva y el derecho al juego, y estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

7.3.2.- Programas de actuación.

La consecución de los objetivos establecidos para esta área requiere la puesta en marcha de programas y actuaciones dirigidas a:

- Creación de un sistema de seguimiento del bienestar infantil en Navarra.
- Desarrollo de una nueva ley integral de infancia y adolescencia.
- Difusión de la convención de los derechos de la infancia.
- Formación de los/as profesionales de salud, educación, justicia y servicios sociales en el enfoque de derechos de la infancia.
- Mejora de la calidad de los servicios de prevención y protección de los derechos de la infancia en Navarra.

7.4.- Riesgo psicosocial y parentalidad positiva.

Desde este Plan, definimos riesgo psicosocial como *“El conjunto de circunstancias, hechos y factores personales, familiares o sociales, relacionados con una problemática determinada (abandono, maltrato, violencia, absentismo escolar, vínculos familiares precarios, necesidades básicas insatisfechas, entre otros) que aumentan la probabilidad de que un niño, niña o adolescente inicie o se mantenga en situaciones críticas que afectan a su desarrollo integral , o que sea víctima o autor de la violencia u otras situaciones mencionadas afectando sus derechos esenciales”*. Los propósitos y contenidos de las actividades de esta propuesta educativa se enmarcan en un enfoque preventivo. Prioritariamente se busca desarrollar las capacidades de los padres y madres de familia, miembros de la comunidad educativa, así como de otros agentes comunitarios para posibilitar atención oportuna y adecuada a niños, niñas y adolescentes ante cualquier señal o conjunto de señales que indiquen que se puede estar configurando una situación de riesgo en su entorno familiar, escolar o comunitario, que afecte su desarrollo integral.

La parentalidad positiva se refiere «al comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y orientación que incluyen el establecimiento de límites que permitan el pleno desarrollo del niño». Según ésta, el objetivo de la tarea de ser padres es el de promover relaciones positivas entre padres e hijos, fundadas en el ejercicio de la responsabilidad parental, para garantizar los derechos del menor en el seno de la familia y optimizar el desarrollo potencial del menor y su bienestar.

La recomendación de la Comisión Europea refuerza una nueva perspectiva del proceso de socialización en la sociedad actual según la cual, tanto padres y madres como hijos e hijas son protagonistas en el proceso de adquisición y construcción de normas y valores mediante la adaptación mutua, la acomodación y la negociación, llevadas a cabo durante sus interacciones diarias (Kuczynski y Parkin, 2007). La socialización ya no se concibe como una tarea exclusiva de los adultos significativos que modelan la conducta de los niños, niñas y adolescentes mediante la transmisión de creencias, valores y normas que éstos tienen que imitar e interiorizar (Maccoby y Martin, 1983). Con eso sólo se conseguiría una perpetuación de los valores y normas anteriores y no se propiciarían procesos de cambio en los mismos para adecuarse a las nuevas realidades y necesidades sociales. Al fin y al cabo, la socialización primaria en la familia es clave para la construcción de futuros ciudadanos adultos, responsables y comprometidos con los cambios sociales. Por ello, en este nuevo modelo se presta la máxima importancia a la contribución progresiva que tienen los hijos y las hijas al proceso de socialización, así como a la dialéctica de construcción y colaboración mutua que se va creando entre unos y otros.

7.4.1.- Objetivos estratégicos.

- Establecer la intervención preventiva en el ámbito comunitario como la primera y principal alternativa de actuación en las situaciones de riesgo psicosocial.
- Conseguir un mayor nivel de coordinación interinstitucional (servicios específicos para la protección infantil, como entre estos y otras administraciones) y como consecuencia, una mayor agilidad y eficacia en las intervenciones preventivas.
- Unificar criterios para el establecimiento de protocolos para la detección y valoración de las situaciones de riesgo psicosocial, mejorando la coordinación y trabajo en el contexto interdepartamental y comunitario.
- Contribuir a crear las condiciones psicosociales y los apoyos sociales apropiados para el ejercicio de la parentalidad positiva
- Establecer programas de parentalidad positiva desde una perspectiva interdepartamental a lo largo de todo el ciclo vital de la familia, desde la etapa prenatal hasta la mayoría de edad de los hijos e hijas.

7.4.2.- Programas de actuación

- Programa para el establecimiento de una herramienta única de valoración para las situaciones de riesgo psicosocial.
- Programa para el establecimiento de protocolos de coordinación interdepartamental.
- Programa de Intervención psico-educativa y comunitaria con menores en riesgo psicosocial para el desarrollo positivo de los/as adolescentes
- Programas de cooperación e integración familia-escuela-comunidad

- Programa formativo de desarrollo de competencias parentales, para los padres y madres de menores absentistas con problemas de comportamiento, carentes de disciplina y normas claras de conducta en su ámbito familiar

7.5.- Atención temprana.

La calidad de las relaciones y de las experiencias de aprendizaje de los menores en los primeros momentos del desarrollo tiene más influencia en sus logros futuros que las capacidades innatas, que las circunstancias materiales o, incluso, que la calidad de la educación escolar en épocas más avanzadas. La intervención temprana se basa en la idea fundamental de que muchos de los problemas de gran repercusión a nivel social y económico se originan a causa de que no se ofrece a los menores el apoyo necesario en sus primeros años de vida, etapa en la que deben de alcanzar los hitos más importantes de su desarrollo. En la actualidad, no hay muchas dudas en el ámbito científico con respecto al hecho demostrado de que las experiencias tempranas determinan la arquitectura del cerebro y, consecuentemente, el curso del desarrollo emocional, intelectual y físico. Desde la infancia más temprana, hay una tendencia a establecer vínculos con otros y los seres humanos recién nacidos se desarrollan mejor cuando los adultos responden de manera afectiva, estimulante y consistente.

Algunas de las evidencias se pueden resumir en los siguientes párrafos: “La influencia excepcionalmente marcada de las experiencias tempranas en la arquitectura cerebral convierte a los primeros años de vida en un periodo de gran oportunidad para el desarrollo cerebral a la vez que una etapa de gran vulnerabilidad. Un ambiente promotor del desarrollo, lleno de interacciones sociales con adultos atentos, prepara la arquitectura del cerebro en desarrollo para funcionar de manera óptima en un ambiente saludable. Por otra parte, en un ambiente adverso, falta de estimulación sensorial, social y emocional, se desarrolla un cerebro con circuitos dañados. Una vez establecida, una base frágil tiene efectos nocivos en el desarrollo posterior, incluso en un ambiente restaurado a edades más avanzadas” (Center on the Developing Child at Harvard University, 2007). Un apego seguro con las figuras de referencia permite el desarrollo de la empatía, la confianza y el bienestar. En contraste, un ambiente carente, negligente y/o agresivo, impide en la mayoría de los casos que los menores desarrollen sus capacidades empáticas, su regulación emocional y sus habilidades sociales, aumentando el riesgo de desarrollar trastornos mentales, de tener dificultades en las relaciones, tendencia a la conducta antisocial y a la agresividad.

7.5.1.- Objetivos estratégicos.

- Aumentar la capacidad de captar y poder ofrecer ayuda a las familias que tienen hijos/as en edades muy tempranas y que presentan dificultades o factores de riesgo.
 - Mejorar las competencias parentales en todas aquellas familias que tengan niños/as en momentos muy tempranos del desarrollo infantil y que presenten algún tipo de necesidad de apoyo y ayuda.
 - Mejorar el desarrollo de las competencias cognitivas, emocionales y sociales en todos los niños/as que se encuentren en situación de necesidad.

- Reducir el número de situaciones de desprotección infantil que pudieran aparecer en momentos tardíos del desarrollo infantil.
- Reducir el número de niños/as y adolescentes que presentan problemas cognitivos, emocionales o sociales y que pudieran ser consecuencia de la incapacidad parental para manejar la conducta de sus hijos/as.

7.5.2.- Programas de actuación.

- Programa de detección Temprana (prenatal y perinatal) de situaciones de riesgo psicosocial en el ámbito socio-sanitario.
- Programa de detección Temprana de situaciones de riesgo psicosocial en el ámbito educativo (educación infantil y educación escolar).
- Programa de Implantación de Programas de Intervención Temprana para el fomento de las Competencias Parentales.

7.6.- Atención Sociosanitaria en la escuela.

Al margen de la conveniencia o necesidad de centrar los esfuerzos educativos en los primeros años de vida de los niños/as, resulta evidente el papel que la escuela –y fundamentalmente la educación primaria– puede jugar a la hora de abordar el fenómeno de la pobreza infantil y de la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Desde ese punto de vista, cabe destacar dos elementos interrelacionados: de una parte, el impacto del contexto socioeconómico en el rendimiento académico de los niños/as, y la situación de desventaja de la que parten los niños/as en situación de pobreza, en este sentido, es bien conocido que los niños/as que crecen en familias pobres alcanzan en general un rendimiento académico sustancialmente menor que el conjunto de la población escolar. A día de hoy es más que cuestionable la capacidad del sistema educativo, y del medio escolar en su conjunto, para modificar esa realidad, compensar algunas de las carencias que afectan a los niños/as en situación de pobreza y garantizar a todo el alumnado las competencias y los conocimientos necesarios para su inclusión laboral y social. En ese contexto, pese a las imitaciones de la institución escolar para modificar las pautas generales de movilidad social, la educación supone una forma esencial de inversión en el futuro de la infancia (Propuesta para una Estrategia Vasca de inversión en las Familias y en la Infancia, 2014).

Corak (2013) ha puesto también de manifiesto la importancia de la educación y, más concretamente, de la inversión en capital humano como factor explicativo de las mayores posibilidades de movilidad social. Para este autor, el incremento de la desigualdad reduce la movilidad social precisamente porque modifica diferencialmente tanto las oportunidades como los incentivos de las familias para invertir en el capital humano de sus hijos: las familias con mayor capital humano, señala, invierten más en sus hijos/as. Esta mayor inversión pueda estar influida por los recursos económicos y por las mayores probabilidades de los progenitores de mayor renta para desarrollar las habilidades de sus hijos y ofrecerles experiencias enriquecedoras, sobre todo en la primera infancia. Por tanto, para Corak, las inversiones más relevantes no son necesariamente económicas, sino las relacionadas con el desarrollo de unas conductas, conocimientos, motivaciones y aspiraciones determinadas, así como en el establecimiento de vínculos relacionales que les serán de utilidad en la vida adulta².

² En *Propuesta para una Estrategia Vasca de inversión en las Familias y en la Infancia, 2014*

7.6.1.- Objetivos estratégicos.

- Implementar recursos económicos, estructurales y metodológicos por el desarrollo de programas de promoción de la interculturalidad dirigidos al alumnado inmigrante y de refuerzo lingüístico del alumnado de reciente incorporación.
- Establecer un sistema de becas que no sólo estén vinculadas a las notas, sino que respondan a las situaciones del alumnado en situaciones con vulnerabilidad social.
- Garantizar medidas de apoyo educativo en todos los ciclos de Educación Primaria y Secundaria para todo el alumnado en riesgo de exclusión social o riesgo de abandono escolar temprano, adaptadas a las características del alumnado en los mismos centros educativos:
 - Menor ratio de alumnado por clase, para permitir al profesorado detectar y atender necesidades específicas.
 - Implementar medidas de detección precoz y prevención de situaciones de riesgo para evitar que se creen situaciones posteriores de exclusión social.

7.6.2.- Programas de actuación.

- Creación de una línea de formación del profesorado sobre inclusión y discapacidad.
- Creación de un programa de formación del profesorado en colaboración con Salud y Derechos Sociales sobre las necesidades y metodologías de atención a menores en procesos de acogimiento familiar/ residencial y /o adopción.
- Creación de un programa para el fomento de la formación y herramientas al profesorado para la detección precoz del bullying, la violencia contra las mujeres y las adicciones.
- Creación de un protocolo de actuación que establezca la coordinación y cooperación entre el profesorado, profesionales de salud, servicios sociales y entornos familiares para el desarrollo de procesos de prevención, seguimiento, acompañamiento e intervención, específicos y personalizados para cada caso.

7.7.- Intervención sectorial en Salud, en infancia y en adolescencia.

La salud durante las primeras etapas de la vida guarda una estrecha relación con la de la vida adulta. Es necesario conseguir la mejor salud posible de todos los niños y niñas, garantizando la equidad en el acceso a todas las intervenciones y acciones propuestas.

De los datos y aportaciones recogidas en el diagnóstico social, se desprende como aspectos a tener en consideración la presencia y la evolución al alza de los problemas de salud mental relacionados con situaciones diagnosticadas como TDAH y con problemas de comportamiento en niños/as y adolescentes. Gran parte de los especialistas en la materia están de acuerdo en que este incremento solo es explicable por una tendencia al diagnóstico inadecuado como tal trastorno de

situaciones que se caracterizan por un aumento de las dificultades parentales para controlar las nuevas manifestaciones de la conducta de algunos niños/as, unido a una agudizada falta de tolerancia a lo que podrían ser las “actividades” normales de un niño/a quizá con un temperamento algo más “activo”. La presencia de un número importante de niños/as y adolescentes que presentan “problemas de comportamiento” en el ámbito familiar y escolar puede entenderse desde la misma explicación relacionada con las dificultades parentales para la gestión de la conducta inadecuada. En una de las aportaciones de los profesionales de los recursos de Intervención Familiar del Sistema de Protección infantil se señala que el aumento en la demanda de familias que acude a los Servicios Sociales “puede explicarse por la progresiva pérdida de funciones a nivel emocional de la familia, que provoca en los menores una escasa tolerancia a la frustración que responde a modelos educativos de crianza muy permisivos”.

En la actualidad, la Atención Primaria infantil es fundamental e imprescindible, en tanto que la población infantil continúa siendo, el grupo poblacional más vulnerable, especialmente aquellos con menos recursos económicos y sociales, así como los niños, niñas y adolescente provenientes de los fenómenos migratorios y la adopción de niños/as procedentes de otros países.

La reforma de la Atención Primaria acaecida en nuestro país en la década de los años ochenta supuso una gran transformación desde los consultorios tradicionales a los centros de salud, donde se han alcanzado importantes resultados en Pediatría Preventiva, lo cual ha permitido fomentar los consejos de salud y un mejor grado de participación comunitaria, y en definitiva una mejor atención socioas sanitaria al conjunto de la población objeto de este Plan. En ese contexto de mejora continuada que se ha venido produciendo, la propuesta establecida en este Plan incluye una serie de objetivos y acciones que pretenden incidir y complementar la estrategia preventiva en materia de salud.

7.7.1.- Objetivos estratégicos.

- Vigilar los riesgos de malnutrición infantil y desarrollar mecanismos de prevención y abordaje en coordinación con los servicios sociales y educativos.
- Mejorar la coordinación socio-sanitaria y el apoyo a las familias en la atención a la enfermedad mental en infancia y adolescencia, sin olvidar la coordinación con el ámbito educativo.
- Promover la educación nutricional y los hábitos de vida saludable en el medio familiar, escolar y comunitario
- Desarrollar intervenciones para el diagnóstico, tratamiento y seguimiento individualizado de las personas obesas, evitando su estigmatización.

7.7.2.- Programas de actuación.

- Establecimiento de un protocolo para el trabajo en red Salud, Educación y Servicios Sociales que mejore los niveles de eficacia y eficiencia en los procesos de detección y valoración.
- Reforzar los programas de atención temprana en el espacio 0-6 años.
- Establecimiento de un programa terapéutico en el medio abierto para la atención a menores con problemas graves de consumo de sustancias tóxicas.

- Desarrollo de un programa específico de salud mental Infanto juvenil en el medio abierto para las situación deterioro grave de la conducta.

7.8.- Atención comunitaria y trabajo en red.

En Navarra existe un rico y potente sistema de atención a la desprotección de la infancia, en el que se combinan las competencias del Gobierno de Navarra y las municipales. El sistema educativo tiene también gran fortaleza. Sin embargo, parece necesario reforzar las acciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes, sobre todo vinculados con las redes vecinales-asociativas del territorio y en acciones de educación de calle, es decir en los espacios de vida de los jóvenes, a partir de relaciones de confianza. Hay experiencias en diferentes ayuntamientos en las que se hacen actuaciones de apoyo a lo comunitario e intervenciones. En 8 barrios de Pamplona, la colaboración entre las redes comunitarias vecinales e instituciones municipales ha dado lugar a las denominados SAPCs (Servicios de Acción Preventiva Comunitaria) donde se ha conseguido una exitosa incorporación de organizaciones comunitarias al sistema global de protección integral y promoción de derechos de la infancia. Hay incipientes experiencias de programas de educación de calle y además conocimiento de otras experiencias. Todo ello refuerza la idea de que hay mucho camino por recorrer a nivel global de la comunidad foral, máxime a la luz de toda la literatura científica que avala la potencialidad de este espacio comunitario.

Uno de los aspectos fundamentales que implica la Ley de Servicios Sociales 15/2006 es el reconocimiento de la necesidad de trabajar por la cohesión territorial de la Comunidad Foral de Navarra. En dicha Ley se refiere a una estructura cercana a la ciudadanía y que garantice el acceso universal al sistema. Con el fin de lograr estos objetivos y, a partir de los tres niveles básicos, servicios sociales de base, centros de servicios sociales y servicios sociales especializados, la Ley estableció ya, hace más de diez años, una ordenación territorial o zonificación específica para los servicios sociales de base o municipales (formados muchos de ellos por mancomunidades de municipios, de un tamaño medio de 15.000 Habitantes) y agrupados a su vez en áreas o centros de servicios sociales con el fin de compartir servicios de ámbito superior a los de la zona.

Para avanzar en la promoción de políticas/programas de ayuda a las familias y del bienestar de los niños/as a través de la “protección, atención y apoyo desde una perspectiva de derechos” parece necesario acometer una serie de importantes medidas, que integren y configuren estos tres niveles, en toda Navarra, como un modelo público unificado y con criterios técnicos, claros, compartidos y eficientes. Así, mediante una estructura clara y compartida, podrá permitirse desarrollar mejor sus propias competencias y la elaboración de respuestas conjuntas y de cometidos específicos ante cuestiones compartidas con otros sistemas: Servicios Sociales, Educativo, Sanitario, Judicial, Tiempo Libre.... de todos los Departamentos y recursos o centros (públicos, privados) implicados en la atención a la Familia e Infancia.

7.8.1.- Objetivos estratégicos.

- Aumentar el desarrollo y protagonismo de los Servicios Sociales (servicios sociales de base/unidades de barrio, equipos intermedios y servicios sociales especializados) orientados a la familia e infancia con una delimitación mejor de las actuaciones considerando el entorno familiar y sistémico de la personas.
- Ordenar y articular la estructura del sistema de protección de servicios sociales para la familia e infancia a partir de los tres niveles básicos, servicios sociales de base, centros de servicios

sociales y servicios sociales especializados, definiéndolos en sus competencias y garantizando un funcionamiento ágil, eficaz y coordinado en el marco de una atención continuada y de calidad a la familia y a la infancia para toda Navarra.

- Priorizar dentro del nuevo sistema a los programas familia e infancia de los servicios sociales de base/unidades de barrio o municipales, uno de los cuatro programas garantizados de atención primaria de servicios sociales con cometidos específicos en prevención, en detección precoz, investigación de casos de desprotección y como equipos de intervención psico-socioeducativa familiar y de apoyo a la infancia. En su quehacer debe ser imprescindible la implicación y coordinación con el resto de servicios comunitarios (trabajo en red).

7.8.2.- Programas de actuación

- Programa para la elaboración de un programa básico de trabajo en red para la gestión de casos, común en todas las áreas de servicios sociales.
- Protocolo de coordinación interdepartamental para la detección, notificación, derivación y valoración de las situaciones de riesgo de desprotección.
- Establecimiento de una herramienta única de valoración para las situaciones de riesgo de desprotección y/o desamparo.
- Establecimiento de un programa que haga compatible y/o unifique las diferentes bases de datos asociadas a la intervención con familias, niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales.

7.9.- Vulnerabilidad y exclusión social.

El incremento de la pobreza y la desigualdad tiene que ver con unas menores posibilidades de movilidad social ascendente y con la (re)emergencia de la cuestión de la herencia familiar, en un contexto marcado por la degradación de las oportunidades de ascenso social. Una creciente evidencia científica sugiere que la mayor desigualdad de ingresos que se registra en la actualidad hace que el contexto familiar juegue un papel cada vez importante a la hora de determinar el nivel de vida futuro de los y las jóvenes, mientras se debilita el impacto que el esfuerzo personal tiene en las condiciones de vida futuras. Muchos expertos consideran en ese sentido que el capital económico, relacional, cultural y educativo que los progenitores legan a sus hijos e hijas está llamado a tener un peso cada vez mayor en una sociedad en la que el trabajo manual poco cualificado será cada vez más escaso y peor pagado

En un contexto en el que, como hemos visto la pobreza y la desigualdad han afectado de forma muy diferente a los diversos grupos sociales, las familias con hijos/as a cargo están expuestas a un riesgo creciente de pobreza. Numerosos estudios han puesto de para el conjunto de los países de la UE la acentuación en los últimos años de la pobreza infantil, que no es otra cosa que la pobreza entre las familias con hijos/as, mientras que, en términos más generales, mejoraba la situación relativa de los más mayores. Las primeras generaciones vascas de trabajadores con trayectos de vida asalariada ininterrumpida desde edades muy tempranas están modificando, al jubilarse, el tradicional perfil de elevada pobreza en la vejez. Sus rentas diferidas en forma de pensiones contributivas,

ahorros o propiedad de la vivienda, sin precedentes históricos, notan menos la crisis que las de los jóvenes y adultos, totalmente dependientes del trabajo y embarcados en los grandes gastos del ciclo de vida (*Propuesta para una Estrategia Vasca de inversión en las Familias y en la Infancia, 2014*). Desde este Plan, los programas y actuaciones dirigidos a la lucha contra la pobreza infantil, y derivado de ello contra la transmisión intergeneracional de la desigualdad, constituye un elemento central dentro de la estrategia propuesta. En este sentido se proponen lo siguientes objetivos y actuaciones:

7.9.1.- Objetivos estratégicos.

- Prevenir la transmisión intergeneracional de la desigualdad y reducir al máximo las situaciones de pobreza de las familias con hijos e hijas.
- Flexibilizar los criterios para la obtención de certificados profesionales para facilitar el acceso de los colectivos vulnerables al mercado laboral
- Garantizar unos recursos económicos mínimos a todas las familias con hijos/as y prevenir la pobreza infantil.
- Establecer suficientes becas de comedor y flexibilizar la burocracia para solicitarlas, garantizando el acceso a los comedores escolares durante todo el año.
- Establecer mecanismos de integración social de la población de origen extranjero que facilite su regulación administrativa, permitiendo acortar los tiempos para el establecimiento de los procesos de reagrupamiento familiar.

7.9.2.- Programas de actuación

- Establecer programas de asesoramiento, mediación y acompañamiento social a las familias de origen extranjero en los procesos de reagrupamiento familiar.
- Establecer programas que faciliten el acceso a una vivienda digna a las familias con hijos/as dependientes que viven en condiciones de hacinamiento.
- Establecer programas de programas de acompañamiento en la búsqueda activa de empleo a jóvenes provenientes del Sistema de Protección a la Infancia.
- Impulsar programas que den respuesta a necesidades concretas y específicas del colectivo de personas de origen extranjero.

7.10.- Justicia juvenil.

En el primer Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia de Navarra, aprobado por el Parlamento de Navarra el 17 de Septiembre de 2002, la atención a las personas menores y/o jóvenes con medidas judiciales no quedaba diferenciada del resto de actuaciones. No existía diagnóstico específico, ni servicios especializados que estaban atendiendo a esta población. El Instituto Navarro de Bienestar Social contaba entre sus competencias con “la ejecución de las medidas penales establecidas por el Juez para personas menores de edad que han cometido acciones delictivas”, y como fruto de ello se estableció un Programa denominado “Atención a Niños y Jóvenes con medidas Judiciales Penales”.

La Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra, en sesión del 17 de Septiembre de 2001, planteaba la siguiente necesidad: “establecer un sistema de mayor protección jurídica y social del

menor, en el que se lleve a cabo un seguimiento integral del mismo que cubra tanto el área social como las responsabilidades penales y civiles que pudieran dimanar de cada procedimiento en curso”.

La orientación en materia de justicia Juvenil en Navarra estaba dirigida hacia la ejecución de medidas juveniles, y la propia organización interna de la Sección de Infancia y Juventud mostraba esta realidad, a través de un Negociado de Menores en Conflicto Social y Reforma que se ocupaba de gestionar la atención de menores en conflicto con o sin medidas judiciales.

Hacia un modelo de responsabilidad penal

Históricamente se nace de un modelo tutelar caracterizado por la interpretación causal del comportamiento humano y el carácter terapéutico de la intervención pública. Las actividades promovidas por las instituciones mezclaban la respuesta al delito y la protección social, con un profundo carácter paternalista de la intervención. Durante los años 60, fruto de las políticas de bienestar social, se instaura el modelo de Bienestar, educativo o asistencial, que se caracteriza por el tratamiento conjunto de los problemas de desigualdad social y delictivos, y por la intervención comunitaria con los menores. El modelo de responsabilidad se caracteriza por la judicialización de la respuesta ante las infracciones penales, la voluntad de extender las garantías formales y materiales que se reconocen a los adultos también al enjuiciamiento de adolescentes y jóvenes, así como el reconocimiento de la responsabilidad del menor por sus actos. La Convención de Derechos del Niño de 1989 marca las directrices que debemos incorporar, con un modelo de clara orientación educativa, favoreciendo una síntesis entre el modelo de responsabilidad y educativo. Parece admitido de forma generalizada que un sistema de Justicia Juvenil requiere de un abordaje integral, que supera el ámbito estricto de la ejecución de las medidas, para abarcar todas aquellas áreas de desarrollo de la personalidad de forma coordinada entre todas las instituciones y agentes que tienen incidencia sobre la población adolescente y juvenil y sobre sus familias.

7.10.1.- Objetivos estratégicos.

- Desarrollar el conjunto de medidas previstas por la Ley 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores, que no se llevan a cabo en régimen de internado, así como otras medidas educativas sin internamiento que, aún no previstas por la citada Ley, puedan revelarse eficaces.
- Garantizar, de forma específica, la atención a personas menores y jóvenes con problemas de toxicomanías y con patologías mentales.
- Implantar un sistema definido para evaluar la cobertura, el proceso y el impacto de este tipo de intervenciones.

7.10.2.- Programas de actuación

PROGRAMAS PARA LLEVAR A CABO LAS MEDIDAS JUDICIALES DE INTERNAMIENTO.

- El Centro Educativo Aranguren constituye el centro de referencia para el cumplimiento de medidas de internamiento exclusivamente judiciales. El Centro dispone de un sistema propio de seguridad para realizar la acción contenedora necesaria en muchos casos, de manera que se pueda trabajar otros aspectos con los menores internados. Cuenta con el reglamento de

régimen interno de acuerdo con las exigencias que marca la Ley 5/20003. Tiene su propio Proyecto educativo y metodología en la intervención educativa, desarrollado por su propio equipo técnico (psicólogo, trabajador social, profesionales de la educación cualificados, etc.). La entidad que gestiona este recurso, tiene establecido también un soporte médico y psiquiátrico para aquéllas situaciones que así lo requieran. A día de hoy se tienen consolidadas 20 plazas.

- Programas para llevar a cabo las medidas judiciales en medio abierto
Dirigidos a menores entre 14 y 18 años que han cometido alguna falta tipificada como tal en el código penal y por la que el Juzgado de Menores les impone el cumplimiento de alguna de las medidas previstas en la Ley 5/2000, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. A día de hoy se gestionan el cumplimiento de 200 medidas judiciales en medio abierto, siendo de destacar la implementación llevada a cabo en 2016 del recurso residencial para el cumplimiento de la medida de Convivencia en otra familia, persona o grupo educativo.

8.- Seguimiento y evaluación.

El seguimiento del II Plan, durante los próximos cinco años, requerirá de la creación de una Comisión Técnica de Seguimiento que supervise y acompañe la evaluación y cumplimiento de los programas y actuaciones adoptadas, así como de tiempos y partidas económicas asignadas para su puesta en marcha. Esta comisión técnica realizará las actuaciones de seguimiento y evaluación desde la intersectorialidad, recabando información sobre el grado de cumplimiento de cada medida en el período señalado. Para ello se aprobarán los instrumentos técnicos de seguimiento de las medidas recogidas en este II Plan de Apoyo a la Familia, la Infancia y Adolescencia, con la finalidad de lograr una mayor operatividad de las mismas, así como una más adecuada identificación de los indicadores de evaluación establecidos.

La experiencia de la tarea realizada en el proceso de seguimiento favorecerá y enriquecerá los objetivos y aplicación del II Plan. La composición de esta Comisión será llevada a cabo de acuerdo a los principios establecidos en el proceso participativa que ha hecho posible el desarrollo del Diagnóstico social previo y la propuesta estratégica recogida en este documento. Así mismo y como complemento, se plantea un modelo de evaluación externa llevada a cabo con una periodicidad bianual de acuerdo a los siguientes objetivos:

- Valorar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados mediante los indicadores de evaluación establecidos.

³ La Ley 5/2000 de Responsabilidad penal del menor establece las siguientes categorías en cuanto a medidas de internamiento:

- El Internamiento en régimen cerrado pretende la adquisición por parte del menor de los suficientes recursos de competencia social para permitir un comportamiento responsable en la comunidad, mediante una gestión de control en un ambiente restrictivo y progresivamente autónomo.
- El internamiento en régimen semiabierto implica la existencia de un proyecto educativo en donde desde el principio los objetivos sustanciales se realizan en contacto con personas e instituciones de la comunidad, teniendo el menor su residencia en el centro, sujeto al programa y régimen Interno del mismo.

El Internamiento en régimen abierto implica que el menor llevará a cabo todas las actividades del proyecto educativo en los servicios normalizados del entorno, residiendo en el centro como domicilio habitual.

- Conocer el impacto del Plan sobre las y los principales destinatarios de las medidas realizadas, analizando la información que permita estimar el grado la eficacia, eficiencia, calidad y oportunidad de las medidas implementadas.

La evaluación del Plan se abordará desde una doble perspectiva de análisis cuantitativa-cualitativa, a través de las técnicas que se determinen para cada actuación específica. Se realizará un informe anual del grado de cumplimiento de objetivos a través de la recogida de indicadores. En el año 2019 se realizará una evaluación intermedia más exhaustiva que permita realizar los ajustes y mejoras pertinentes partiendo de los resultados y cambios en la realidad social sobre la que impacta el Plan