



5.3. LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ENTIDADES SOCIALES: ¿UN DERECHO O UNA UTOPIA?

Pepa Horno Goicoechea

Consultora en Infancia, Afectividad y Protección "Espirales"

www.espiralesci.es

pepa@espiralesci.es

RESUMEN

Las entidades sociales desempeñan un papel clave en la intervención en temas de infancia, no sólo por su actuación directa sino por la vigilancia crítica que pueden ejercer sobre la actuación de la administración. Desde esa perspectiva, la insuficiente coordinación interinstitucional aparece como una de las prioridades a afrontar para lograr el buen trato a la infancia. En la ponencia se desarrollan diferentes elementos que debe incluir esta coordinación para ser eficaz y mejorar la atención a la infancia, así como las dificultades más habituales que surgen cuando se intentan implementar mecanismos de coordinación interinstitucional.

ABSTRAC

Social organizations play a key role in the intervention with children, not only because of their direct programs, but also due to their possibility of critical evaluation of the institutional intervention in childhood issues. Taking into account this perspective, one of the main priorities to be faced to be able to guarantee the well being of children is the lack of inter institutional coordination. This article develops different elements to be included in the coordination mechanisms to be efficient and improve childcare, as well as the most common difficulties in the implementation of these mechanisms.

PALABRAS CLAVE

Coordinación interinstitucional, entidades sociales, protocolos, prevención, buen trato.

KEYWORDS

Inter institutional coordination, social organizations, protocol, prevention, good treatment.



INTRODUCCIÓN

Trabajar desde una ONG, una asociación o una consultoría privada en el ámbito de infancia tiene algunas diferencias sustanciales respecto a la administración. Es justo ese carácter diferencial el que le aporta la posibilidad de ser al mismo tiempo actor y observador, evaluador externo y agente de intervención directa.

Algunas de esas características y aportes a la intervención son su cercanía a la población, en contacto directo con ella, su agilidad en los procesos, mucho mayor que la propia de la administración, una mayor libertad a la hora de programar sus intervenciones y en la variabilidad de las mismas, y la cobertura geográfica, mucho más amplia que muchas de las instituciones.

De este modo, las ONG, asociaciones y consultorías se convierten, cuando saben desempeñar su papel, en aliados de las administraciones a la hora de impulsar, mejorar y promover el buen trato a la infancia. Pero también pueden jugar un rol fundamental de garantes de calidad de la intervención desarrollada por la administración, en el caso de que puedan o sepan conservar una cierta autonomía política y económica de la misma.

Por eso mismo es más importante si cabe la garantía de la calidad y la fiabilidad de lo que ONG, asociaciones, defensorías o consultorías dicen y hacen. Cuentan con el apoyo de la población, apoyo que puede perderse rápida y fácilmente si se cuestiona dicha fiabilidad, y cuentan con ser necesarias para la administración, pero al mismo tiempo trabajan libres de las ataduras de ésta.

Por otro lado, trabajar en cualquiera de esas entidades supone convivir con un grado importante de frustración. Diferente a la frustración que también se vive en la administración, pero frustración. El contacto directo con las necesidades y la población atendida hace más difícil de entender la lentitud de la respuesta institucional o las carencias de recursos de personal o económicos desde los que se trabaja. La impotencia



de no tener poder ejecutivo de decisión genera, entre otras cosas, un *burn out* muy considerable en los profesionales del sector. No es sólo que económicamente muchas de estas entidades dependan de las administraciones, es que las necesitan para que asuman, desarrollen y doten de recursos los programas que ellas perciben como necesarios.

Las entidades sociales necesitan convencer y lograr una posición en la que su opinión sea tenida en cuenta para poder influir de una forma tangible en las políticas públicas de infancia. Y en ese sentido, la paradoja es que al no ser entidades políticas muchas de ellas, pueden ejercer ese rol de asesoramiento, de convocatoria, de creación de espacios de diálogo y de enlace entre las necesidades de la población y las posibilidades de la administración. Desempeñar ese papel por parte de las entidades sociales es, como veremos, un elemento fundamental para lograr una coordinación no sólo eficaz, sino viable.

Porque es justo desde ahí, desde el papel que las entidades sociales pueden jugar en la mejora de la intervención institucional con los niños y niñas y la garantía del buen trato a la infancia, desde donde el problema de la coordinación institucional surge como una de las prioridades a afrontar.

ELEMENTOS NECESARIOS PARA UNA COORDINACIÓN EFICAZ

La coordinación interinstitucional, para ser realmente eficaz y viable, debe presentar tres características:

- Ser interinstitucional: la creación de una red de trabajo nunca será realmente eficaz si no viene precedida por el compromiso político y de dotación de recursos subsiguientes de las instituciones responsables de todos los ámbitos implicados. Este compromiso se plasma por escrito en un protocolo de actuación conjunta.



- Ser interdisciplinar: las redes de coordinación en temas de infancia deben implicar a representantes de los cinco ámbitos relacionados directamente con el bienestar de la infancia: el ámbito social, educativo, sanitario, policial y judicial.
- Ser interpersonal: los protocolos de actuación y de coordinación no resultan eficaces si no se convierten en circuitos de prevención primaria, creados y constituidos por personas concretas que aprenden a trabajar juntas de forma eficaz siguiendo las líneas, las responsabilidades y las tareas marcadas en los protocolos firmados a nivel institucional.

De este modo, una coordinación eficaz que garantice el buen trato a la infancia debe incluir lo siguiente:

- 1) **Protocolos de actuación comunes** asumidos públicamente por las instituciones implicadas, con la dotación económica y humana subsiguiente para garantizar la viabilidad de su aplicación. El desarrollo de un protocolo de actuación es un proceso de negociación política entre las instituciones responsables de los distintos ámbitos relacionados en el que se conjugan diferentes intereses y a menudo muchos miedos al cambio. Pero esta negociación es imprescindible para que los acuerdos que se alcancen sean viables en la realidad del día a día profesional. Sin este compromiso escrito y la adjudicación de recursos económicos y humanos que conlleva, la coordinación interinstitucional queda en una declaración de buenas intenciones.
- 2) Las medidas generales recogidas en el Modelo de Referencia para la Elaboración de un Protocolo de Actuación en Casos de Maltrato Infantil elaborado por el Grupo de Maltrato Infantil del Observatorio de Infancia del Ministerio de Sanidad y Política Social pueden ser un referente válido sobre el tipo de contenidos que



debe contemplar un protocolo. Citemos sólo algunas de las medidas especificadas en él.

- 3) Una **igualación de estándares mínimos de atención a la infancia entre las distintas CCAA**, que son las que tienen las competencias en muchos de los temas de infancia.
- 4) Un **sistema común de recogida de datos** sobre temas de infancia, que tenga unos indicadores mínimos comunes para todas las CCAA. Sobre este tema, ya hay iniciativas muy válidas desarrolladas en distintas CCAA y a nivel estatal, así como unas guías desarrolladas desde ChildOn Europe que merecen lectura detallada.
- 5) **Programas de formación interdisciplinares** para todos los profesionales que tengan responsabilidades de atención a niños, niñas y adolescentes y a sus familias en los cinco ámbitos ya mencionados. La formación a los profesionales ya en activo, la que se imparte más allá de los currículos universitarios, no ha de realizarse, por tanto, en compartimentos estancos, dentro de los programas de formación de sus ámbitos, sino de forma interdisciplinar con otras profesiones y ámbitos. Un modelo de buena práctica en un programa de formación de profesionales en temas de infancia se realizará a nivel local, creando un espacio común de trabajo para los distintos ámbitos implicados, generando un lenguaje común y unos protocolos de actuación consensuados que permanecerán más allá de la formación en sí misma y les permitirán aprender las estrategias de trabajo de otras profesiones con las que van a tener que trabajar a diario si quieren desarrollar una intervención eficaz.
- 6) **Creación de espacios reglados de intercambio de experiencias interdisciplinares**, contemplados como parte del trabajo en equipo y en red, adjudicándoles un tiempo y una regularidad y los recursos necesarios. Estos espacios pueden ser, por ejemplo, reuniones semanales de comisiones mixtas, análisis conjunto de casos o mesas de trabajo anuales. Esto es especialmente importante para los profesionales



del sistema de protección y de los centros de evaluación y tratamiento terapéutico ya existentes.

- 7) **Circuitos de prevención primaria locales** en los que se implementen las medidas de coordinación contempladas en los protocolos a través de personas concretas que asuman las responsabilidades de dicho desarrollo y que lleven a cabo realmente la prevención primaria, fin prioritario de las políticas públicas de infancia: actuar para fomentar el desarrollo óptimo del niño o niña, garantizar el buen trato hacia ellos y evitar o minimizar las posibles problemáticas que pudieran surgir. El enfoque de la prevención que se dé a los profesionales en un modelo de buena práctica debe, además, ir enmarcado en un enfoque de promoción del buen trato a la infancia y de educación afectivo-sexual.
- 8) **Diferenciación de tareas y responsabilidades** a priori en estos circuitos de actuación. Establecer tareas, cuál es el perfil y la formación necesaria para el desarrollo de las mismas, diferenciando especialmente el ámbito preventivo del terapéutico, de cara a una intervención realmente coordinada. Sólo los profesionales especializados en cada materia deben realizar evaluaciones e intervenciones terapéuticas con niños, niñas y adolescentes. Un modelo de buena práctica para la formación de los profesionales responsables de los programas de tratamiento debe garantizar una formación específica, así como la supervisión o intervención conjunta en los casos. La intervención terapéutica con el niño o niña además debe realizarse siempre en equipo.
- 9) **Programas de investigación-acción** que permitan promover el intercambio de conocimiento entre el ámbito universitario y el ámbito social. Es necesario romper el aislamiento de muchos núcleos de conocimiento académico y al mismo tiempo incrementar la calidad científica de los estudios y programas de intervención que se desarrollan en el ámbito social.



- 10) Las **entidades sociales** deben siempre estar presentes en los foros interinstitucionales, en la formación interdisciplinar y en los circuitos de prevención locales en aquellos lugares donde estén presentes, pero deben tener claro su papel de agentes de prevención primaria. Deben enfocar su trabajo a mejorar la sensibilización y la formación de los agentes responsables de la intervención, incrementando la calidad de la misma, pero no asumirla directamente. En caso de hacerlo, estarían eximiendo a las instituciones de su responsabilidad.
- 11) Una coordinación que quiera ser eficaz en temas de infancia debe necesariamente contemplar cauces de **participación infantil** en los espacios y redes de coordinación creados. Es necesario considerar al niño o niña como un ser activo, participe de su sociedad y capaz de conductas de autoprotección. De este modo se rompe el discurso proteccionista, derrotista y victimista que, muchas veces, en un malentendido concepto de prevención, les trasmite a los niños y niñas una sensación de indefensión que aumenta su riesgo de vivir vulneraciones de sus derechos.

ALGUNAS DIFICULTADES DETECTADAS ESPECIALMENTE SIGNIFICATIVAS EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Además de los elementos ya identificados, es importante tener en cuenta algunos elementos de reflexión surgidos de la experiencia de estos años que pueden ser útiles a la hora de actuar ante las dificultades que aparecen frecuentemente en distintos ámbitos y situaciones cuando se quieren implementar mecanismos de coordinación eficaces.

Las dificultades más habituales quizá hayan sido:

- 1) **Falta de un lenguaje común y discusiones conceptuales no resueltas** entre los profesionales procedentes de los distintos ámbitos. En los foros de coordinación sobre infancia a menudo se vuelve una y otra vez a discusiones conceptuales que



aún no han sido resueltas, a las que cada institución implicada les ha dado la solución que más le convenía. El llegar a acuerdos que permitan superar esas diferencias conceptuales se ve entonces dificultado por las medidas de cambio que esos acuerdos forzarían a tomar a todas las instituciones implicadas. Por ejemplo, conceptos como "riesgo", "abuso", "poder" etc. que son claves para configurar la intervención final con los niños, niñas y adolescentes, pero que en los espacios de coordinación a menudo se convierten en cruces dialécticos y conceptuales.

- 2) **Distancia excesiva entre los profesionales especializados en una problemática y los profesionales encargados de detectarla.** La detección de cualquier problemática relacionada con infancia la realizan a menudo profesionales en contacto directo con los niños, niñas y adolescentes que no han recibido formación específica sobre esa problemática y los que sí tienen esa formación no parecen tener los espacios adecuados para transmitirla de forma comprensible a los primeros. Al menos no los suficientes.
- 3) **Falta de acuerdos mínimos en el enfoque de algunas problemáticas entre el ámbito judicial y el ámbito social.** La falta de un lenguaje y criterios comunes, la falta de una formación interdisciplinar, los distintos fines que persiguen en su intervención y los distintos enfoques que los profesionales de cada ámbito dan a los instrumentos de los que disponen, lleva a que uno de los problemas más habituales de coordinación sea entre el ámbito social y el judicial.
- 4) **La falta de accesibilidad de la población a los recursos existentes.** Existen planes de acción, legislación pertinente, recursos de ayuda, oficinas de atención al ciudadano y muchos otros recursos cuya existencia la ciudadanía ignora, especialmente los niños, niñas y adolescentes y sus familias, que son justamente los potenciales destinatarios de las mismas. No sólo es necesario crear los recursos y los instrumentos sino hacerlos accesibles a los ciudadanos, y, en este caso, a los niños,



niñas y adolescentes. Los recursos anónimos y disponibles en todo el territorio, los teléfonos de ayuda, las campañas de información y sensibilización son elementos esenciales de un sistema de protección eficaz.

- 5) **La disparidad de recursos en las diferentes CCAA** hace que la posibilidad de una coordinación eficaz entre las mismas dependa más de si existen o no los recursos necesarios para hacerla viable, que de la profesionalidad de los profesionales implicados o de su buena voluntad. Es un hecho que no existen recursos para atender determinadas problemáticas que afectan directamente a la infancia de nuestro país en todas las CCAA, por lo que depende de donde vivan, los niños y niñas van a tener más y mejor cubiertas sus necesidades. Ésta es una diferencia que un Estado de derecho que ha ratificado la Convención de los Derechos del Niño y que tiene la obligación de garantizar su cumplimiento, no debería permitir.

Como conclusión, la coordinación interinstitucional de las instituciones responsables, entidades, ONG y otros actores sociales implicados debería ser un elemento constitutivo del sistema de protección, no fruto de la voluntad política o la sensibilidad social hacia la problemática. De no hacerlo, el sistema fallará en el cumplimiento del objetivo mismo para el que fue creado: garantizar el desarrollo óptimo de los niños y niñas y su derecho a ser protegidos de cualquier vulneración de sus derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Alonso, J.M. and Horno, P. (2004) Una experiencia de buena práctica en la prevención del abuso sexual infantil: Advocacy, formación y generación de redes, Madrid: Save the Children. (English version available: A Good Practice Experience on Child Sexual Abuse: Advocacy, Network and Training, Madrid: Save the Children. Accesible en www.savethechildren.es/nuestrosdocumentos)
- Childon Europe (2009) "Pautas sobre sistemas de recogida de datos y seguimiento del maltrato infantil" Roma. Secretaría de ChildON Europe.



- Horno, P. (2008) "Salvaguardar los derechos desde la escuela: educación afectivo-sexual para la prevención primaria del maltrato infantil", Revista de Educación, no. 347, September-December, pp 127-140. Accesible en http://www.revistaeducacion.mec.es/re347_06.html
- Horno, P. (2008) Amor y violencia: la dimensión afectiva del maltrato, Bilbao: Descleé de Brouwer.
- Observatorio de Infancia (2009) "Propuesta de un modulo de referencia para el desarrollo de un protocolo de actuación en casos de maltrato infantil" Accesible en www.observatoriodelainfancia.msps.es/documentos/Protocolo_contra_Maltrato_Infantil.pdf
- Lyles, A., Cohen, L. and Brown, M (2009) Transforming Communities to Prevent Child Sexual Abuse and Exploitation: A Primary Prevention Approach, Oakland. Prevention Institute.
- Wurtele, S. (2008) Behavioural Approaches to Educating Young Children and their Parents about Child Sexual Abuse Prevention. Journal of Behaviour Analysis of Offender and Victim-Treatment and Prevention Vol. 1, No. 1, p. 52-54. Accesible en <http://www.childwelfare.gov/preventing/programs/types/sexualabuse.cfm>