

Sistemas de protección emergentes: el caso de Tánger, ciudad fronteriza

Protection systems emerging in the case of a border city

David López Gallego y Eva García Andrés

ASOCIACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL MENOR PAIDEIA

Resumen

El artículo que se presenta a continuación establece una comparación entre el diseño e inicio de un sistema público de protección a la infancia en Marruecos, concretamente en la ciudad de Tánger, y un sistema de servicios sociales desarrollado en España como experiencia contrastada a través de programas con la infancia y juventud en riesgo social.

El gobierno de Marruecos, en su Plan de Acción para la Infancia 2006-2015, tiene la responsabilidad de diseñar un sistema de atención y protección en cada una de las medianas y grandes ciudades a través de unidades de protección a la infancia (U.P.E.). Esta implementación de políticas públicas surge, por un lado, por las graves situaciones de riesgo existentes (abandono y fracaso escolar, analfabetismo y trabajo infantil, etc.) y por otro lado, por la presión de otros países por mejorar la situación de la infancia en Marruecos a través de políticas de calidad, como estrategia de prevención de la emigración infantil irregular.

Se ha tomado el caso concreto de Tánger como lugar estratégico fronterizo, ciudad de paso de muchos menores que se encuentran en la calle esperando la oportunidad de poder emigrar de forma irregular. Sin embargo, es una ciudad donde las instituciones y asociaciones trabajan de

forma conjunta para desarrollar un sistema de atención y protección de uno de los colectivos con mayor vulnerabilidad.

PALABRAS CLAVE: menores en riesgo social, sistemas de protección, derechos, desamparo, participación.

Summary

This article establishes a comparison between, on the one hand, the springboard of a public system for childhood protection in Morocco, particularly in Tanger. On the other, a social services' system developed in Spain as a best practices experience with infants and teenagers in social risk.

The Moroccan Government, on its 2006-2015 Action Plan for Childhood, holds the responsibility of designing an attention and protection system on every medium and big size city through childhood protection units. Besides the existent severe situations of risk (school failure and abandonment, illiteracy, child work...), it is the pressure from other countries that contributes to the implementation of these public policies, as an strategy for preventing irregular child migration.

Tanger, as an strategic border town, has been chosen in particular in this article because there are many children waiting on its streets for the opportunity to migrate.

That's why institutions and partnerships in Tanger work together to develop an attention and protection system for an extremely vulnerable group.

KEY WORDS: *under-eighteens in social risk, protection systems, rights, abandonment, participation.*

1. Diseño y creación de un sistema de protección y atención a la infancia en Marruecos: “la frontera” entre dos realidades

Marruecos es un país que está experimentando un gran desarrollo en sectores como infraestructuras, empresa, comercio y turismo, hecho que provoca el incremento en la movilidad del mercado, el aumento del nivel de vida y una progresiva transformación social y cultural, con una clara tendencia a imitar patrones europeos

En esta situación de cambio constante, el gobierno diseña nuevas estrategias y planes sociales y económicos que acompañan sus objetivos de desarrollo, pero la realidad es que, de forma exponencial, la pobreza y las desigualdades aumentan y la puesta en funcionamiento de todas las iniciativas previstas no cubre las necesidades sociales emergentes; aumenta el absentismo y fracaso escolar, las situaciones de inactividad de adolescentes y jóvenes, el paro, aumenta la violencia, los actos delictivos...

En este contexto, la familia marroquí está pasando de ser una estructura patriarcal, a una estructura que permite una mayor corresponsabilidad. Aparecen nuevos canales de expresión y participación, como las asociaciones que forman parte de la sociedad civil y desarrollan acciones sociales y educativas en los barrios. Mejoran los niveles de salud materno infantil, aunque son necesarias nuevas estrategias de gestión del sistema de salud pública. Pero la situación de la infancia todavía está muy lejos de cumplir

con los principios de la Declaración de Derechos de la Infancia. Por ejemplo, en 2004, según el *Censo General de la Población y del Habitat* (PLAN – HCP 2004), el 22% de los niños entre 9 y 15 años estaban fuera del sistema educativo. Los últimos datos disponibles de la *Academia Regional de Educación y Formación (AREF)* de Tánger - Tetuán, cifran en 20.187 niños sin escolarizar en la región administrativa.

La situación de la infancia en Marruecos es inquietante pese a las intenciones que el Plan Nacional de Acción para la Infancia 2006/2015 refleja. En Marruecos, todavía no existe una ley de protección a la infancia y esta ausencia no facilita el desarrollo del plan y, como consecuencia, el acceso de menores en situación de exclusión social a recursos públicos eficaces.

Hafsa Afailal Càtedra¹ (2006) hace referencia a que la ausencia de políticas sociales hace aumentar el riesgo entre estos menores, pudiendo hablar de niños drogo-dependientes, niños abandonados, niños inmigrantes no acompañados retornados sin garantías², niños explotados.

Como cita Mercedes Jiménez, (2004, 123) “en Marruecos no existe un sistema de protección de la infancia administrativo donde una entidad pública se hace cargo de los menores que están en desamparo. Existe la figura jurídica del menor abandonado siendo la intervención de carácter judicial y no administrativa. Es decir, mediante sentencia judicial establece el abandono del menor que residen en casas cuna hasta los cinco años y en centros de protección social posteriormente”.

Las competencias en protección de la infancia en la actualidad son del Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Solidaridad a través de la *Entraide Nationale*³ que co-gestiona con asociaciones locales, centros de protección social en donde están integrados menores a partir de los cinco años a los que M. Jiménez hacía referencia.

Los recursos económicos necesarios para desarrollar con calidad estrategias específicas del Plan D'Action National pour L'Enfance (PANE) son compartidos por los presupuestos del estado marroquí y la ayuda externa. El estado español, a través de la cooperación bilateral y descentralizada (directa y con el apoyo de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos respectivamente) desarrolla convenios y estrategias específicas sobre atención/protección de menores y fortalecimiento de políticas sociales. La Asociación para la Integración del Menor PAIDEIA es una de las organizaciones no gubernamentales encargada de desarrollar proyectos y programas a través de fondos de la cooperación española y en convenio con la Entraide Nationale.

La Asociación Paideia comienza a desarrollar acciones en Marruecos como respuesta a su trabajo en la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha con menores no acompañados y la gestión directa de recursos residenciales para menores con medidas de guarda y/o tutela, espacios de medio abierto y trabajo con menores de la calle. Los programas y proyectos desarrollados por Paideia en Marruecos son: centros de protección para menores en dificultad social, programas de intervención con niños de la calle, casa rural psicopedagógica, programas de sensibilización en escuelas, escuela de formación de formadores, aulas para niños y niñas en edad preescolar, aulas de alfabetización y cooperativas para mujeres.

2. Los menores. Situaciones de riesgo social en Tánger

El Censo General de la Población y del Habitat 2004 identifica que en Marruecos hay un 13,3% de niños entre los 10 y 14 años sin escolarizar. 200.000 niños abandonan la escuela cada año. La tasa de desescolarización en el ámbito rural es del

87% y la tasa de no escolarización de las niñas es del 64%. La encuesta nacional sobre analfabetismo y desescolarización en Marruecos identifica el fracaso escolar como la consecuencia más importante de esa no escolarización.

En la región de Tánger-Tetuán, la tasa de menores sin escolarizar es del 10,98% (5,90% corresponde a menores que en algún momento han estado escolarizados pero abandonaron la escuela y 5,08% restante nunca ha estado escolarizado). La enseñanza primaria es donde se dan más de la mitad de los casos de abandono, según datos de UNICEF; tres cuartas partes de los menores llegan al quinto curso de primaria y poco menos de la mitad se matricula en la enseñanza secundaria.

Tras una investigación realizada con niños de la calle por la Asociación Paideia⁴ durante el curso escolar 2007/2008, de todos los menores entrevistados, el 70% ha comenzado a frecuentar la calle a partir de una situación de fracaso y abandono escolar. El perfil familiar de estos menores hace referencia a unos padres analfabetos, con recursos muy limitados y a familias desestructuradas.

Los menores identificados en las calles de Tánger en el marco de la investigación son, principalmente, niños de edades comprendidas entre los 7 y los 19 años de edad procedentes de todo Marruecos, aunque, en un porcentaje elevado, sus referentes familiares directos están afincados en Tánger. De ellos, el grupo mayoritario corresponde a edades comprendidas entre los 12 y 16 años, período de la adolescencia, y se trata de menores procedentes principalmente de Tánger.

Desde la acción desarrollada desde Paideia con menores de la calle, podemos diferenciar distintos perfiles:

a) Menores, naturales de Tánger, que llevan varios meses viviendo en la calle. No

han conseguido emigrar y han formado “comunidades de familia” con otros menores. Suelen consumir sustancias tóxicas y requieren intervención socioeducativa y sanitaria.

b) Menores que llegan de otras ciudades del país. Suelen ser muy pequeños y vienen en grupos de tres o cuatro personas. Generalmente, los menores inician el consumo de sustancias tóxicas al poco tiempo de estar en la calle. Es por ello que en este grupo encontramos a menores que aún no han empezado a consumir o que lo hacen desde hace poco, al encontrarse en esta situación.

c) Por último, menores procedentes de cualquier lugar de Marruecos, que han hecho de la calle su forma de vida. Son consumidores habituales de inhalantes y otras drogas. La situación prolongada en la calle les ha llevado a un deterioro físico y psicológico muy graves. Continúan con la idea de emigrar, pero ha dejado de ser prioritario para ellos.

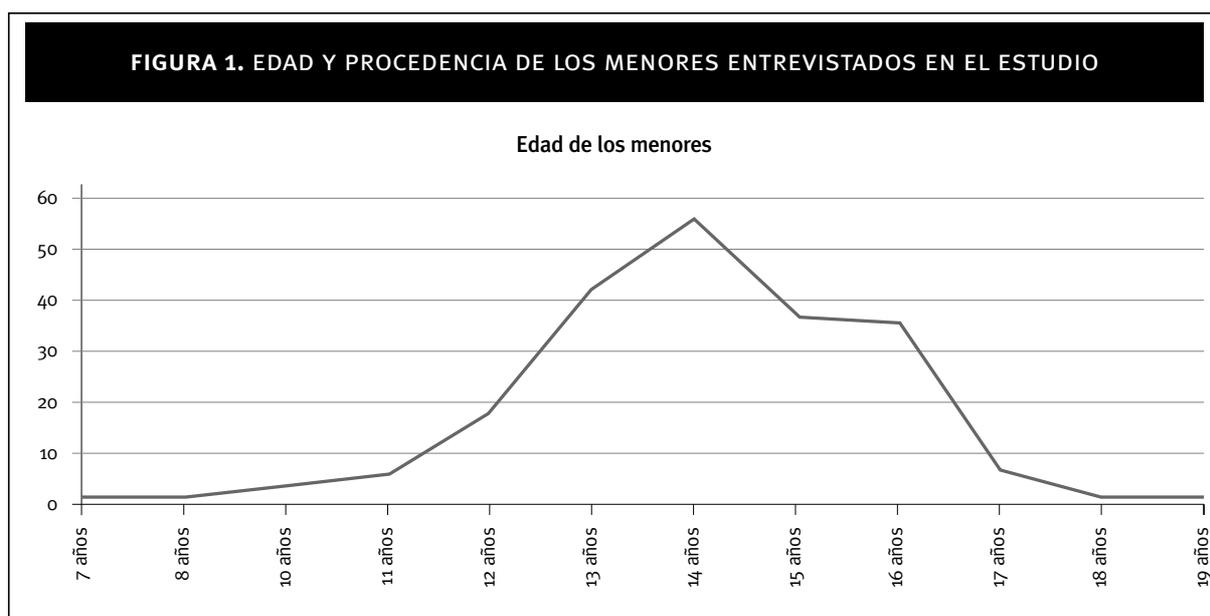
Además de estos tres grupos, podemos diferenciar otro colectivo de menores que asisten regularmente a la escuela o que

cuentan con un trabajo, pero que dedican diariamente una parte de su tiempo a intentar emigrar. No podemos calificarlos de menores no acompañados o abandonados pero representan, igualmente, un grupo de menores en situación de riesgo (véanse Figura 1 y Figura 1.1).

De entre los datos de que Paideia dispone, de esta investigación realizada en 2007, es significativo señalar el número de menores que han *abandonado la escuela* antes de terminar la Enseñanza Primaria: *en torno al 70%*. El nivel escolar alcanzado es mayor en menores que proceden de zonas más deprimidas, mientras que aquellos procedentes de Tánger y su región, registran un mayor índice de abandono de estudios en Primaria.

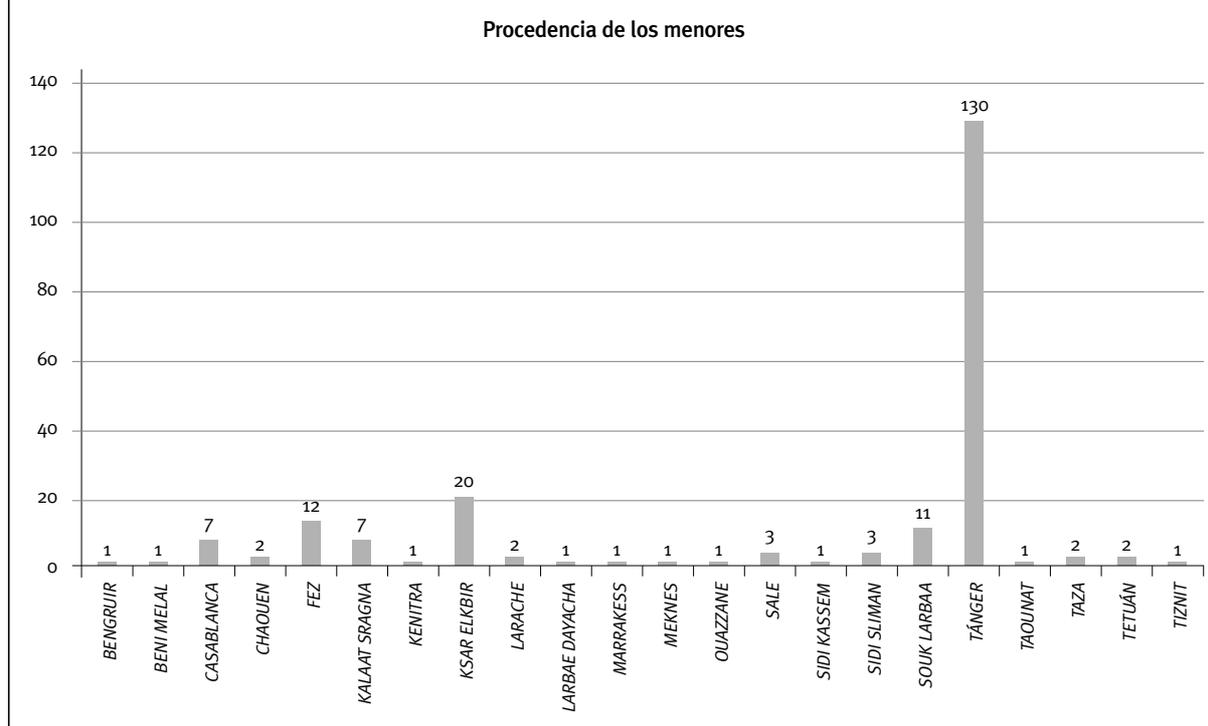
El *consumo de drogas* es frecuente entre los menores; las más utilizadas son el pegamento, cola y disolvente como el aguarrás, muy baratos y fáciles de conseguir. El *78,13%* de los menores registrados en la base de datos afirman consumir drogas. De ellos, el *65,48%* lo hacen frecuentemente (a diario).

Al igual que ocurre con el nivel escolar, la información relativa a los abusos y mal-



Fuente: Base de datos Asociación PAIDEIA Marruecos (2007).

FIGURA 1.1. EDAD Y PROCEDENCIA DE LOS MENORES ENTREVISTADOS EN EL ESTUDIO



Fuente: Base de datos Asociación PAIDEIA Marruecos (2007).

tratos que sufren los menores de la calle es difícil de recabar ya que requiere de un elevado grado de confianza entre el menor y el educador que lleva a cabo la intervención. Es por ello que no podemos presentar los datos con los que contamos como estadísticos, más aún teniendo en cuenta que la situación de calle lleva aparejada muchos riesgos y situaciones de vulnerabilidad para los menores que, en ese contexto, se convierten en blancos fáciles de abusos de todo tipo. Aun así, consideramos relevante señalar que prácticamente una cuarta parte de los menores identificados por los educadores en el contexto de este proyecto han expresado haber sido víctimas de abusos y maltratos físicos, psíquicos y/o sexuales (25%).

Existen otras situaciones de riesgo, como las consecuencias de ser un menor discapacitado en Marruecos: Un 41,20%⁵ vive en zonas rurales, donde no existen

condiciones básicas para cubrir las necesidades de estos menores, y un 68% no está escolarizado (entre 4 y 15 años). A pesar de la existencia de un marco legislativo incipiente, los principales actores gubernamentales aún no han activado mecanismos para hacer efectivas dichas leyes.

Los menores en situación de abandono suponen también uno de los problemas más significativos en Marruecos, dado que la ley marroquí no recoge la fórmula legal de la adopción, alegando que el vínculo de paternidad sólo puede otorgarse en caso de paternidad consanguínea, por tanto los menores están destinados a ser individuos sin vinculación familiar alguna. Si bien, con el nuevo código de la familia, denominado “Moudawana”, el número de abandonos ha disminuido, dado que ofrece más derechos a las mujeres y responsabilidades a los padres en cuanto a la manutención de los hijos en caso de divorcio. El Estado, poco a poco, va asu-

miendo su responsabilidad en la protección de estos menores, lo que, hasta ahora, han venido haciendo las entidades privadas, ONG y demás sociedad civil.

En la actualidad, Tánger no dispone de un sistema de protección de menores eficaz y de calidad para dar respuestas a las necesidades de los niños y niñas en situación de riesgo social. Al no disponer de recursos sociales adecuados y coordinados para hacer frente a este problema, tampoco existen protocolos de actuación ni de coordinación que aseguren un circuito en el que se pongan en marcha una serie de actuaciones para cubrir estas demandas.

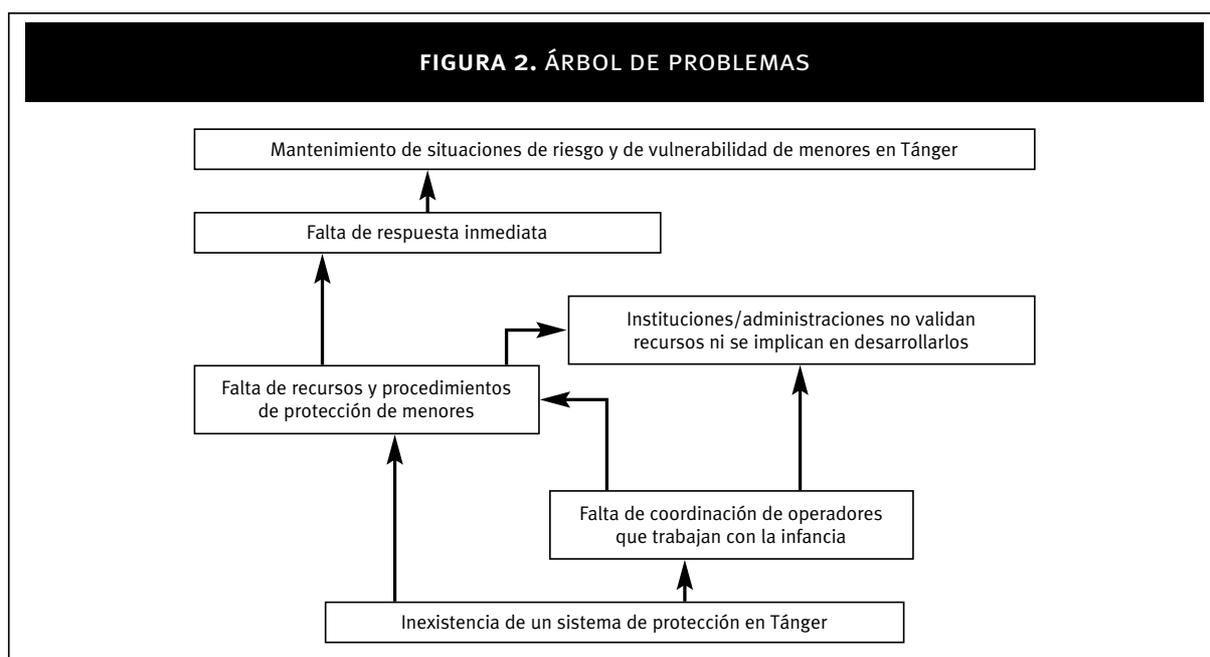
Cuando un menor precisa de una urgente protección, se deberían poner en funcionamiento una serie de mecanismos que identifiquen la necesidad, que faciliten un diagnóstico, formulen una serie de propuestas y, en su caso, promuevan la derivación a una red de recursos especializados, con el fin de proteger al menor y trabajar con la familia para recuperar un contexto normalizado y velar por el adecuado desarrollo del niño o niña.

En la ciudad de Tánger, existen recursos sociales y educativos que protegen a los

menores, pero se hace necesario una reflexión y un trabajo de forma que, en el marco de las instituciones responsables, pueda organizarse un sistema capaz de coordinar dichos recursos, centralizar las demandas, contar con los agentes necesarios, crear protocolos y circuitos con apoyos profesionales para los menores e ir profesionalizando cada vez más la intervención socio educativa (véase Figura 2).

Después de la ratificación, en 1993, por parte del gobierno marroquí de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia, la protección de los niños y las niñas es uno de los objetivos prioritarios y debates centrales del gobierno. La puesta en marcha en cada ciudad de un sistema de protección urgente para graves situaciones de riesgo y la mejora de la educación y la prevención de situaciones desfavorecidas, son las principales iniciativas dentro del Plan de Acción Nacional para la Infancia *"Pour un Maroc digne de ses Enfants"* y el Plan de Urgencia para erradicar el fracaso escolar, del Ministerio de Educación.

El M.D.S. (Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Solidaridad) es el respon-



sable de gestionar, desarrollar y coordinar, en cada una de las regiones (que abarcan zonas urbanas y rurales), un sistema de protección a los niños y niñas en situación de riesgo, contando para su diseño con la participación de agentes sociales e instituciones públicas –ante el déficit social y político de la atención especializada de menores en situación de vulnerabilidad.

Las asociaciones que trabajan en temas de la infancia –principalmente en el Norte de Marruecos– han experimentado un importante cambio en su *modus operandi*. Conscientes de la necesidad de establecer sinergias para maximizar los resultados de sus acciones, han apostado por el establecimiento de criterios y modos de actuación comunes que reviertan en una mayor eficacia y eficiencia de su trabajo.

3. La cooperación española en la creación de un sistema de protección en Marruecos. La participación de la sociedad civil

Para comprender la situación actual es necesario remontarse varios años atrás, cuando muchas asociaciones extranjeras, en su mayoría españolas, comienzan a instalarse en Tánger como consecuencia de la proliferación de menores marroquíes no acompañados en la Península. Hablamos del año 2002.

En esta época, los agentes sociales relacionados con la infancia empiezan a tomar conciencia de la amplitud y complejidad de la situación e inician un camino enfocado a crear los mecanismos necesarios que protejan a los menores y reduzcan las situaciones de riesgo y vulnerabilidad a las que están expuestos. Este camino lo emprenden, por un lado, las instituciones y, por otro, la sociedad civil encargada tantas veces de suplir la labor del Estado allí donde éste no llega. Este proceso culminará con sendas Estrategias para la Infancia del Gobierno marroquí (PANE) y de la Co-

operación Española como socio privilegiado de la administración pública marroquí.

En el año 2004, desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se lanza la *Estrategia de Apoyo a los menores vulnerables en Marruecos*, una iniciativa de apoyo al gobierno marroquí para la creación de una política pública integral de atención a la infancia, consensuada entre todos los actores implicados. Esta estrategia pretende ser un marco de acción abierto donde, además de los actores españoles, participen los operadores públicos y la sociedad civil. La creación de un sistema público marroquí de protección a la infancia permitirá, de manera paulatina, garantizar la inserción de los menores marroquíes más vulnerables en la sociedad, actuando a su vez como método de prevención de la migración infantil no acompañada.

Esta estrategia cuenta con una línea de actuación enfocada a la creación efectiva de dicho sistema, comenzando con la dotación de unidades o departamentos en cada región del país desde donde trabajan profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos) para la detección de menores en situación de riesgo, el estudio y diagnóstico de estos casos y la derivación a un recurso de acuerdo con sus necesidades. Estas unidades se denominan U.P.E. (*Unité de Protection d'Enfants*).

Con motivo de esta *Estrategia*, la AECID lidera una serie de encuentros en los que participan las organizaciones internacionales, pero también de las ONG locales que trabajan como contrapartes de las entidades españolas. Los caminos empiezan a entrecruzarse mientras que los proyectos para menores ya existentes se van consolidando y van apareciendo otros nuevos cada vez más especializados (granjas psicopedagógicas para menores de la calle, centros de primera acogida, etc.).

En Tánger se inicia el proceso de creación de la U.P.E, en el marco de las men-

cionadas estrategias para la protección de la infancia tanto del gobierno marroquí como de la Cooperación Española, y en virtud de los acuerdos de cooperación bilaterales establecidos entre los dos países. Dicho proceso se inicia contando con la participación de asociaciones especializadas en infancia y juventud, el Instituto Nacional de Acción Social, Delegaciones de Educación, Salud, Juventud y Deportes, Policía y la Procuraduría del Rey.

La U.P.E. de Tánger se dotará de un programa que tienen como misión la protección de los menores víctimas de violencia, su orientación, la asistencia médico legal, información a la policía, mediación de conflictos, acompañamiento familiar, seguimiento del menor y coordinación con todos los actores y sectores que desarrollan actividades y programas en beneficio de la infancia, información sobre los derechos de los niños y niñas, elaboración de informes...

Ante una situación de riesgo para los menores, se identifican diferentes actores que son susceptibles de detectarlas: hospitales, educadores de calle, asociaciones, ciudadanos, familias y unidades móviles. La U.P.E. recibe la demanda y realiza un estudio del caso a través de los profesionales, derivando al menor a los distintos recursos socioeducativo según la gravedad de la situación, y con el visto bueno del procurador del Rey⁶, figura actualmente representativa en este marco.

Las asociaciones y entidades que trabajan con la infancia en Tánger aparecen en la sociedad por iniciativa de los vecinos en los barrios más comunitarios, con el objeto de discutir los problemas cotidianos y llevar a las autoridades propuestas que mejoren la calidad de vida de esos barrios. Poco a poco, las asociaciones fueron gestionadas por jóvenes que desarrollaban actividades deportivas, sociales y educativas con los niños y niñas de la zona.

Hasta hace apenas cinco años, las aso-

ciaciones no disponían de subvenciones públicas para poder fortalecerse y ampliar su abanico de posibilidades. Gracias al apoyo de la cooperación internacional, las emergentes políticas sociales y el apoyo a entidades para gestionar recursos públicos, las asociaciones se presentan hoy como:

- Entidades que gestionan recursos y programas que forman parte de éste diseño de sistema de protección y atención a la infancia.
- Entidades con recursos económicos, materiales y humanos.
- Entidades que apuestan por la profesionalización de los equipos, con una mayor inversión en la formación y una mayor conciencia y sensibilización (elaboración de guías de recursos sociales, creación de una plataforma o federación de asociaciones, mayor presencia en encuentros y debates...).

4. La atención social a la infancia y la adolescencia desde el sistema público del estado español

Obviamente, no es posible establecer una relación directa entre lo que sucede en una ciudad fronteriza como Tánger y la ciudad de Madrid. No obstante, se presenta como experiencia contrastada a través de programas con la infancia y juventud en riesgo social. Tengamos en cuenta que en Madrid, el desarrollo del marco jurídico determina con claridad los principios rectores de la actuación administrativa.

Como es sabido, en nuestro país los principios fundamentales del régimen jurídico de las personas menores de edad y, por tanto, de su protección, se encuentran recogidos en la Constitución Española de 1978, que establece la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y, dentro de ésta, con carácter singular, la de los menores de edad⁷.

Puesto que no se pretende en este artículo hacer referencia al conjunto de la normativa básica, estatal y regional existente, sino destacar aquellos aspectos relevantes que configuran el fundamento legal de la intervención y pudieran ser de interés para sistemas de protección emergentes, conviene destacar que las funciones que, desde los Servicios Sociales Municipales, se vienen ejerciendo en el ámbito de la acción protectora de menores en situación de riesgo o desamparo, responden a las competencias asignadas a la Administración Local conforme al marco legislativo existente. La consecuencia más inmediata es la obligación de las instituciones competentes de actuar ante situaciones de desprotección, tanto de riesgo como de desamparo⁸.

Además, se recogen⁹ una serie de principios en la actuación de los poderes públicos relativos a procurar el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés, el de procurar su integración familiar y social y la prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal y social.

Por lo tanto, la Administración, en materia de protección de menores, actuará guiada por el principio de subsidiariedad progresiva respecto de las obligaciones legales de padres o tutores. Así, ante una situación de desprotección, está obligada a adoptar, en primer lugar, medidas de protección en el propio entorno familiar del menor, aplicando medidas que impliquen la separación del núcleo familiar cuando se produzcan carencias graves en la satisfacción de sus necesidades básicas y éstas no puedan ser cubiertas mediante la aplicación de otras medidas. Es decir, es preciso interpretar de forma restrictiva el concepto legal de desamparo y mantener un carácter flexible, adaptándose a las circunstancias del menor y de su familia en cada momen-

to, para lo cual las medidas acordadas han de ser periódicamente revisadas.

Asimismo, el principio de reintegración familiar exige a la Administración Pública el establecimiento de las medidas y programas necesarios tendentes a procurar la vuelta del menor a su familia de origen en el menor tiempo posible. Son de obligado cumplimiento, además, los principios del interés superior del menor y del derecho del menor a ser oído. Y, por último, recordaremos que todas estas decisiones han de ser adoptadas con objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora, garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas. Para observar este último principio, el Ayuntamiento de Madrid dispone de los Equipos de Trabajo de Menores y Familias, y de las Comisiones de apoyo Familiar, dependientes del Consejo Local de Atención a la Infancia y la Adolescencia¹⁰.

5. Servicio de Atención Especializada a Adolescentes en Situación de Riesgo

Volviendo a la LOPJM (Ley Orgánica 1/96, de Protección Jurídica del Menor), recordemos que establece la obligación de toda persona o autoridad y, especialmente de aquellos que por su profesión o función detecten una situación de riesgo o posible desamparo de un menor, a comunicarlo a la autoridad o a sus agentes más próximos, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise¹¹.

En este sentido, la cada vez más frecuente presencia del Tercer Sector en el ámbito social, la acción de movimientos sociales organizados y asociaciones, constituye una forma fundamental de detección e intervención, a través de la satisfacción directa de las necesidades por medio de servicios y prestaciones sociales en un sistema generador de diferencias.

Los equipamientos dirigidos a este colectivo están orientados a proporcionar a los menores aquellos medios que precisa para su evolución y desarrollo, así como prestar asistencia a las familias carenciadas. Del mismo modo, las medidas también están dirigidas a prevenir situaciones de marginación y a proporcionar espacios de formación y convivencia a los y las menores¹².

Es en este sentido en el que el Servicio de Atención Especializada a Adolescentes en Situación de Riesgo (ADRIS), que la *Asociación para la integración del menor Paideia* gestiona en el Madrileño barrio de Embajadores, Lavapiés, se convierte en pieza indispensable; se aporta así como experiencia de buenas prácticas al objeto de este monográfico.

El Programa ADRIS funciona efectivamente como captador de menores en situación de riesgo y vía de entrada a los Servicios Generales y Especializados. Al mismo tiempo, se detecta que se están incrementando desde el Programa los factores de protección de sus usuarios/as. Este Servicio está ofreciendo a los y las adolescentes un lugar de encuentro socializado con adultos y con sus iguales, personas de referencia para los adolescentes que son intermedias entre los iguales y sus familias, y siempre desde la búsqueda de posibilidades de futuro (formativas, educativas, laborales, relacionales, de ocio, etc.).

ADRIS se formalizó como un contrato administrativo de gestión de servicio público con el Instituto Madrileño del Menor y la Familia para la atención de 48 adolescentes. El objetivo prioritario es evitar el internamiento de menores y favorecer su desinstitucionalización, trabajando con el menor y su familia desde su entorno natural de convivencia y desarrollando una intervención individualizada y especializada de carácter social y educativo.

La población diana son los adolescentes en situación de riesgo social y sus familias

y pretende la capacitación parental y en habilidades sociales y procesos cognitivos de los y las adolescentes desde una perspectiva en la que se coordinen los dispositivos sociales, educativos y sanitarios del entorno. Es decir, contempla el proceso de intervención social desde la interdisciplinariedad y aporta una orientación biopsicosocial y pro-activa.

La localización de los factores de riesgo (personales, conductuales, situacionales y sociales) en la adolescencia permite priorizar la intervención centrándola en los segmentos ambientales, sociales o poblacionales definidos por dichos factores.

Puesto que el Programa fue sometido a evaluación, a continuación se describen los hallazgos y resultados obtenidos que se han considerado más relevantes para el asunto que nos ocupa, previa explicación de las características evaluativas.

La evaluación se plantea desde una perspectiva sistémica¹³, es decir, descansa en la percepción de que cada uno de los elementos que conforman el Programa ADRIS está interrelacionado, influyendo y/o siendo influidos por el resto de componentes del mismo. Además, se ha intentado diseñar el proceso evaluativo desde una visión integradora¹⁴ que combine tres enfoques: el orientado a la toma de decisiones, junto con los orientados a la aplicación efectiva y a la participación.

Por otro lado, la evaluación propuesta se caracteriza por ser formativa¹⁵, *ex-post ipso*¹⁶, interna con elementos de evaluación externa¹⁷ y participativa¹⁸. Se centra en todos los aspectos relativos a los resultados (analiza y valora prioritariamente los efectos que son producidos por los "outputs" del Programa, pero observando indirectamente su conceptualización y el proceso de su puesta en práctica).

A continuación, se aportan los resultados obtenidos del análisis preferente de la eficacia, en términos de logro de los resul-

tados y objetivos específicos del Programa, por considerarlos más relevantes al objeto que nos ocupa.

El Programa ADRIS consigue reducir a nivel global la situación de riesgo de los y las menores atendidos contribuyendo a modificar su trayectoria vital y permite identificar como factor clave del éxito el vínculo que se establece con los y las educadores de referencia.

En el ámbito de Promoción Educativa, el Programa provoca resultados positivos (82,9% de mejora) en cuanto a la relación del menor con el centro educativo, en cuanto a la reducción del absentismo escolar y en la incorporación de hábitos de estudio más estructurados. Por tanto, existen efectos positivos relacionados al mantenimiento de los y las menores en el sistema educativo reglado, que es otro de los indicadores que implican el aumento de los factores de protección del/la menor.

En lo referente a la relación que establecen los padres/madres con el centro docente se alcanza un 71,4% de mejora. Las conductas desadaptadas pierden intensidad y frecuencia (70,4% de mejora).

En el ámbito de los procesos afectivo-cognitivos un hallazgo relevante es la relación existente entre la el incremento del autoconcepto positivo de los menores en relación con una mayor aptitud en la elaboración de los propios pensamientos y en un reforzamiento de los procesos atencionales en cuanto a los contextos y dinámicas sociales. El Programa, por tanto, está promoviendo un mayor auto-conocimiento sobre la conducta del/la menor, como se constató a partir de las entrevistas a los antiguos usuarios, ya que éstos afirmaban con bastante claridad que es su vínculo con el/la educador/a el que sirve como auténtico referente válido para distinguir socialmente lo correcto de lo incorrecto.

En el ámbito sanitario, encontramos resultados bastante positivos (77,1% de

mejora). Este indicador se ha construido en base a los siguientes elementos: conductas y hábitos no saludables de higiene, alimentación, sueño, y cuidado personal, así como conductas de riesgo asociadas a la actividad sexual que puedan ser causa de embarazos no deseados o enfermedades de transmisión sexual.

No obstante, en lo que se refiere a la relación con sustancias tóxicas y los problemas asociados a la actividad sexual, aun cuando se detecta un incremento en la percepción de riesgo a medio plazo, no se constatan modificaciones en la conducta a partir del los objetivos de intervención planteados. A largo plazo, como vimos en las entrevistas a antiguos usuarios, el resultado es positivo ya que perciben con bastante claridad que su paso por el Centro, como grupo de compañeros y/o amigos, discrimina positivamente respecto a aquellos amigos del barrio que no se beneficiaron del Servicio.

Como *conclusión final*, encontramos importantes beneficios para los y las usuarios/as, que además, se sustentan en un buen número de procesos que están en un avanzado nivel de definición.

6. Una propuesta contrastada. En busca de sinergias

Por último, basándonos en la práctica y la reflexión en intervención socioeducativa, partiendo del momento estratégico que Tánger está viviendo al diseñar su propio sistema de protección de menores, y conociendo el funcionamiento de los servicios sociales y programas de prevención que el Estado Español viene realizando y entre los que se ha destacado especialmente el Servicio ADRIS, debido a su probada eficacia, se formulan a continuación una serie de propuestas a tener en cuenta por parte de todos los actores que están implicados en la construcción de ese dispositivo en Marruecos:

Por una parte, entendemos que es preciso un esfuerzo por marcar estrategias que conduzcan a un desarrollo a largo plazo. Pensar en la eficacia del mañana sin dejarse seducir por la productividad de hoy, incorporando procesos de gestión de calidad, atendiendo de forma ordenada y global las necesidades, usando eficientemente los recursos disponibles, garantizando la superación de las carencias y evitando los desequilibrios territoriales.

Nos parece importante también responder al principio de descentralización, delegando las competencias de las administraciones encargadas de la atención a la infancia, es decir, la oficina del Procurador del Rey, la *Entraide Nationale* (como órgano del Ministerio de Desarrollo Social competente en esta materia), las delegaciones de educación, salud, juventud y deportes, la policía (brigada de menores) y las asociaciones locales e internacionales. Por ello, y contando con su participación, se propone compartir las metas, objetivos y resultados, y la filosofía subyacente por parte de los implicados en el proceso, y evidenciarlos reflejándolos por escrito. Así, se trabajará a partir de una visión compartida de futuro y, por lo tanto, de un compromiso colectivo. Son convenientes también espacios de reflexión que permitan el diálogo y el análisis en profundidad, el contraste, discusión y recogida de las conclusiones obtenidas.

Es necesario trabajar por transmitir los valores que se defienden y hacer un esfuerzo real por la sensibilización de la población. Ésta es una tarea a realizar en el contexto cambiante de las nuevas tecnologías y del trabajo en red, que requiere una alta cualificación de quien los maneja para conseguir efectos multiplicadores en la sensibilización social. Para ello, se propone que la sociedad civil no trabaje de forma aislada, sino coordinada a través de una plataforma, red o federación, con unos objetivos

claros y de compromiso, para tener una voz única desde las asociaciones, y a la vez que éstas sean tenidas en cuenta por las diferentes administraciones de Tánger.

Las asociaciones deberían evitar las intervenciones aisladas, en paralelo o de forma no integrada, ya que las intervenciones integrales e integradas han sido reconocidas como un claro factor de éxito. Habría así que incrementar la definición de los procesos de coordinación, ya que la carencia de esa coordinación puede provocar superposiciones, lo que perjudicará sin duda la consecución de los objetivos identificados en la red.

Con relación a la intervención directa con los niños, niñas y adolescentes en riesgo, se propone la utilización de una metodología de transformación, el paso de una visión sectorial a una interdisciplinar y de una perspectiva curativa a una preventiva; priorizar la prevención y la eliminación de causas que conducen a situaciones de marginación o inadaptación social. El abordaje de las situaciones sociales desde un procedimiento científico y un método estructurado, junto a procedimientos eficaces de supervisión, investigación y evaluación.

A la hora de intervenir, debemos tener en cuenta el principio de la corresponsabilidad de los menores y de sus progenitores y/o responsables, de tal manera que el objetivo común sea el ejercicio adecuado de las funciones parentales, desde su empoderamiento, validando los referentes y no inhabilitándoles por sustitución o desde perspectivas etnocentristas, diseñando iniciativas que supongan la participación directa de las familias. Tender al mantenimiento de los ciudadanos en su ambiente familiar y social, respetando el derecho a la convivencia.

El sistema de protección de Tánger, como ejemplo de ciudad fronteriza en un sistema de protección a la infancia emergente, el del Reino de Marruecos, debe ser

entendido como un instrumento del Estado y de sus políticas sociales para dar respuesta a los derechos y a las necesidades de los menores y las comunidades donde viven, descartando la beneficencia y el paternalismo.

Referencias bibliográficas

Alemán Bracho, C. y Fernández García, T. (2008): *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Ayuntamiento de Madrid. Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales y Dirección General de Familia, Infancia y Voluntariado (2008): *Manual de Intervención de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid para la protección de menores*. Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid. Dirección de Servicios del área de Servicios Sociales. Departamento de Prevención y Familia (2003): *Centros de Atención a la Infancia (CAI) Servicios Sociales Especializados en la Atención a Menores y sus Familias*. Madrid, Área de Servicios Sociales. Ayuntamiento de Madrid.

Bustelo, M. (2001): "La evaluación de políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos de España: 1995-1999". Tesis Doctoral. Universidad Complutense, pp. 130-131.

Censo General de la Población y Vivienda 2004 PLAN - HCP (2004): "Recensement général de la population et de l'habitat de 2004", en Internet: <http://www.w.h.cp.ma/pub/Data/Demographie>.

Jiménez Álvarez, M. (2004): *El discurso sobre la protección de la infancia en Marruecos en la cuestión de la migración de menores: desvelando intereses y malas prácticas en la cooperación al desarrollo*. Informe anual del Colectivo Al Jaima. Sevilla.

Jiménez Álvarez, M. (2006): "Buscarse la vida. Análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquí no acompañados en Andalucía", en Jiménez Álvarez, Sevilla: Fundación Santa María.

Ligero, J. A. (2004): "Definición de la Unidad de Evaluación: Programación. Programación por

Procesos I", materiales impartidos en el Módulo nº 6 del Máster de Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la UCM, p. 2.

Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Solidaridad (2006): *Plan d'action National pour l'enfance 2006/2015. Maroc digne de ses enfants*.

País Rodríguez, R. y Rebollo Delgado, L. (2005): *Introducción al Derecho Público*. Madrid, Editorial DYKINSON, S.L.

UNICEF (2006): *La situation des enfants dans le monde: Exclus et invisible*. UNICEF.

UNICEF (2007): *Estado mundial de la Infancia: La mujer y la infancia del doble dividendo de la igualdad de género*. Nueva York, División de comunicaciones UNICEF NY.

Notas

¹ Artículo "El sistema de protección de la infancia en Marruecos: debilidades y consecuencias", en *Revista de la UNESCO* (2006).

² "La pobreza, la violencia estructural y la exclusión social son fenómenos de los que las personas huyen y más en concreto los menores, que buscan mejorar su vida. Estos menores, son personas que han nacido y crecido en un contexto de pobreza y exclusión que les niega posibilidades". Liliana Suárez "Niños entre fronteras: Migración de menores no acompañados en el mediterráneo occidental". 2004, Migración y Desarrollo.

³ Administración pública nacida en los años 50 en el marco de la beneficencia. Actualmente tiene dependencia administrativa al Ministerio de Desarrollo Social e independencia económica.

⁴ El menor comienza abandonando la escuela, su familia y frecuentando el puerto y las calles de Tánger. En ocasiones, el proceso de abandono del hogar es lento, otras veces se ve acelerado por un entorno familiar debilitado y se produce de forma más rápida por la existencia de un ambiente muy desestructurado, en el que una disputa puede provocar la huida del menor a la calle, a partir de la etapa de la pre-adolescencia. En la calle, encuentran rápidamente un refugio, y el apoyo y comprensión de otros menores que están en su misma situación y que tienen una experiencia ya marcada en la calle. En Tánger, los menores se encuentran organizados en grupos donde

comparten espacios de cobijo –suelen ser habitaciones o rincones del puerto–, alimentación, relaciones e incluso se defienden de otros grupos de menores con edades superiores. Están expuestos a todo tipo de abusos y situaciones de riesgo: consumo de sustancias tóxicas, abuso sexual y promiscuidad, maltrato físico y psicológico, etc.

⁵ Los datos estadísticos sobre discapacidad han sido obtenidos en el reciente estudio realizado por la ONG Proyecto Solidario publicado en Mayo 2009 “Diagnóstico sobre la situación de la infancia en el norte de Marruecos”.

⁶ El Procurador del Rey aparece por mandato del Rey y tiene como función dirigir y organizar todo lo relacionado con los menores en situación de riesgo o abandonados, conflictos familiares y cumplimiento del código de la familia.

⁷ País Rodríguez, R. y Rebollo Delgado, L. (2005): *Introducción al Derecho Público*. Madrid, Editorial DYKINSON, S.L.

⁸ Artículo 12 de la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor.

⁹ Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor en su artículo 11, y Ley 6/95 de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, en su artículo 3.

¹⁰ Ayuntamiento de Madrid. Dirección de Servicios del área de Servicios Sociales. Departamento de Prevención y Familia (2003): *Centros de Atención a la Infancia (CAI) Servicios Sociales Especializados en la Atención a Menores y sus Familias*. Madrid, Área de Servicios Sociales. Ayuntamiento de Madrid.

¹¹ La Ley 6/1995, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid señala esta obligación de manera particular tanto para el personal sanitario como para el educativo.

¹² Alemán Bracho, C. y Fernández García, T. (2008): *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

¹³ Ligeró, J. A. (2004): “Definición de la Unidad de Evaluación: Programación. Programación por Procesos I”, materiales impartidos en el Módulo nº 6 del Máster de Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la UCM, p. 2.

¹⁴ Bustelo, M. (2001) “La evaluación de políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos

central y autonómicos de España: 1995-1999”. Tesis Doctoral. Universidad Complutense, pp. 130-131.

¹⁵ Su principal intención es mejorar sobre la marcha el diseño y la ejecución del Programa ADRIS; su finalidad es ir *conformando al evaluando*.

¹⁶ Se lleva a cabo durante la ejecución del Programa ADRIS. No existe muestreo aleatorio de usuarios a evaluar o aplicación de técnicas de muestreo, como en el caso de las metodologías de corte más experimental, sino que se selecciona a los sujetos objeto de estudio *por el hecho* de presentar las características concretas de intervención y, por tanto, de evaluación.

¹⁷ Se lleva a cabo por parte de los responsables o profesionales del Programa y para alcanzar una mayor neutralidad y objetividad en el análisis e interpretación de la información, se ha contratado los servicios de un evaluador externo que ha colaborado en las últimas etapas del proceso de evaluación.

¹⁸ Va a permitir enriquecer perspectivas así como dotar de una mayor legitimidad y credibilidad tanto al diseño como proceso y resultados derivados de la evaluación, puesto que se ha elaborado y decidido conjuntamente entre los actores participantes en el Programa.

DIRECCIÓN DE LOS AUTORES: David López Gallego. Asociación para la integración del menor PAIDEIA. Plaza Tirso de Molina, 13, 4º I. 28012 Madrid. Correo electrónico: cooperacion@asociacionpaideia.org

Fecha de recepción del artículo: 05.X.2009
Fecha de aceptación definitiva: 26.XI.2009

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

García Andrés, E. y López Gallego, D. (2010): “Sistemas de protección emergentes: el caso de Tànger, ciudad fronteriza”. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 17, pp. 57-70.