

# **LA INFANCIA EN DESAMPARO**

*Antonia Picornell Lucas*

© Antonia Picornell Lucas

© Derechos de edición:

*Nau Llibres*. Edicions Culturals Valencianes, S.A.

Periodista Badía 10.

Tel.: 96 360 33 36, Fax: 96 332 55 82.

46010 Valencia

E-mail: nau@naullibres.com      web: www.naullibres.com

Diseño de portada e interiores:

Artes Digitales Nau Llibres

Imprime:

Guada Impresores S.L.

ISBN: 84-7642-727-1

Depósito Legal: V- XXXX - 2006

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización por escrito de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.



*A mi padre y a mi madre,  
por sus sentimientos,  
sus ansiedades comprensibles,  
sus reflexiones en la construcción del vivir.  
Gracias por dejarme descubrir la vida.  
Lo que tengo es vuestro.*



# Índice

Prólogo.....	7
Introducción .....	9

## Primera parte

### **La infancia y su desarrollo**

Capítulo 1. La infancia como sujeto social. Aspectos históricos y socioculturales .....	17
1. Delimitación conceptual del término infancia .....	17
2. Revisión de las políticas sociales de protección y promoción de la infancia .....	20
Capítulo 2. El desarrollo infantil y juvenil.....	27
1. Alusiones científicas al concepto de desarrollo .....	27
2. Teorías explicativas del desarrollo.....	28
2.1. El constructivismo piagetiano.....	28
2.2. El enfoque histórico-cultural.....	29
2.2.1. Teorías ecológicas.....	30
2.2.2. Teorías socio-culturales .....	31
Capítulo 3. Escenarios culturales de socialización .....	33
1. Agentes Socializadores.....	33
2. La familia.....	34
2.1. Conceptualización y perspectiva histórica.....	34
2.2. Composición y estructura familiar.....	35
2.3. Funciones de la familia .....	36
3. El medio escolar .....	40
4. Los medios de comunicación.....	42
5. El grupo de iguales .....	44

## Segunda parte

### **Los menores en dificultad social. El desamparo infanto–juvenil**

Capítulo 4. Fundamentación para el análisis del desamparo infanto-juvenil en el ámbito familiar. ....	49
1. Antecedentes.....	49
2. Conceptualización legal y científica de la protección.....	50
3. Los menores en situación de dificultad social .....	51
4. Menores en riesgo y menores en desamparo .....	55
4.1. Menores en riesgo .....	56

4.2. Menores en desamparo.....	56
5. Características descriptivas. Tipologías.....	59
Capítulo 5. Revisión de los principales modelos etiológicos de los menores en situación de dificultad social.....	65
1. Tipos de estudios realizados.....	65
2. Factores de riesgo y factores protectores.....	67
3. Causas de la dificultad social.....	68
3.1. Modelo psicológico-psiquiátrico.....	68
3.2. Modelo cognitivo-conductual.....	69
3.3. Modelo sociológico.....	69
3.4. Modelo multicausal.....	70
3.4.1. El macrosistema.....	70
3.4.2. El exosistema.....	71
3.4.3. El microsistema.....	74
3.4.4. El desarrollo ontogenético.....	77
Capítulo 6. Dimensión social del problema.....	79
1. Consecuencias de la desprotección.....	79
2. La intervención en la protección por desamparo.....	82
3. Estudio de casos.....	89
Caso 1.....	89
Caso 2.....	91
Caso 3.....	92
Caso 4.....	94
Caso 5.....	96
Capítulo 7. Propuestas socioeducativas de intervención.....	101
Bibliografía.....	107
Anexo 1. Los derechos de la infancia.....	127
Anexo 2. Legislación para la infancia en dificultad social.....	129
Legislación Internacional.....	129
Legislación Europea.....	130
Legislación Nacional.....	132
Legislación Autonómica.....	134

# Prólogo

En relación con la infancia en general prolifera la literatura retórica, política y sentimental. Pocos son los estudios relativos a la infancia en dificultad social, desprotegida y desamparada. Aunque mucho más escasos son los trabajos que hablan de la infancia en conflicto social, infractora o “delincuente”. Ésta sólo aparece en las páginas de sucesos, en los tabloides o en la televisión.

El libro que prosigue trata de la infancia (menores de 18 años) desprotegida, cuyas necesidades básicas no están cubiertas: menores en riesgo, desamparados, maltratados, abusados..., cuyos derechos están siendo conculcados y que precisan de ayuda y formación. Son niños y adolescentes que están en evolución, en construcción y educación, cuya gran falta, con frecuencia, es carecer de padres, tenerlos en el paro o en situaciones menesterosas o delictivas.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales y de la educación, sabemos que hacer este tipo de distinciones y agrupaciones no es siempre lo más correcto, dadas las conexiones y relaciones etiológicas, psicológicas y sociales entre los menores en dificultad social y los menores en conflicto, además de la unitaria condición evolutiva. En el fondo, unos y otros son niños con problemas de todo tipo que precisan de ayuda para solventar su situación. Tener en principio una posición integradora, una concepción unitaria desde el punto de vista conceptual, psicológico y también jurídico de la infancia, al margen de sus respuestas o actuaciones circunstanciales, ayudaría mucho a la normalización de la infancia y sus tratamientos.

Pero dicho esto, también es verdad que, al menos desde el punto de vista de la metodología de la investigación, tiene sentido acotar y delimitar un campo u objeto de investigación relativo a unos menores que, jurídica y administrativamente, de facto son diferenciados y que, en principio, tienen o pueden tener algunas características comunes y diferenciadas que pudieran, en su caso, conducir a tratamientos también específicos; por ejemplo, el caso de niños que han sido objeto de maltratos o abusos sexuales por parte de sus propios padres.

El libro se construye sobre la base de una investigación de datos reales que analiza los factores de protección y riesgo que favorecen la integración de estos menores para facilitar la intervención de los profesionales en estos asuntos, aportando propuestas sociales y educativas.

Para llegar a ello, previamente se delimita el concepto de infancia, progresando sobre las Declaraciones y Convenciones de Derechos del Niño y diversas legislaciones y políticas relativas a la infancia. Se describen, después, las diversas concepciones del desarrollo infantil y juvenil, así como de protección, dificultad social, riesgo, desamparo, maltrato..., como plataforma conceptual y estrategia anterior al análisis y diseño de propuestas preventivas e interventoras relacionadas con las realidades concretas que estudia el análisis empírico. En fin, un conjunto de conceptualizaciones que sin duda constituyen una de las aportaciones más notables del libro, sobre todo por su planteamiento claro, suficiente y sintético.

El estudio de los factores de protección y de los factores de riesgo de la dificultad social infanto-juvenil lo hace la autora en base a la aceptación de diversas tipologías de análisis y de autores, comparándolo y contrastándolo con los datos propios de su investigación, lo que enriquece y actualiza las informaciones hasta ahora conocidas.

De especial interés es la segunda parte, que hace referencia a la dimensión social del problema, con el análisis de la desprotección y el maltrato, así como la relación de progresivas intervenciones al respecto, todo planteado en el marco de las instituciones y servicios sociales que posibilitan las leyes y el desarrollo de los servicios sociales en las administraciones autonómicas.

Es también relevante la descripción y el análisis de los diferentes programas de protección, de separación definitiva, de separación provisional, de preservación, etc. sobre la bases de datos concretos y reales de su investigación, todo lo cual se completa con un estudio pormenorizado de 5 casos reales que podríamos considerar paradigmáticos.

La parte final es la de las propuestas socioeducativas de intervención que, como no podía ser de otra manera, tienen su raíz en los anteriores análisis y pronunciamientos.

Si a esto añadimos una amplia bibliografía sobre el fenómeno y el tema tratado, amén de los anexos sobre “Derechos del Niño” y sobre la legislación para la infancia en dificultad social, internacional, nacional y autonómica, podremos decir que estamos ante una buena monografía sobre la temática en un campo en que escasean. Además entiendo que, habida cuenta de su claridad, sistematización y coherencia lógica e informativa, puede servir como un magnífico libro de texto sobre la cuestión para la docencia en ciencias sociales, particularmente para trabajadores sociales y educadores sociales.

José Ortega Esteban  
Catedrático de Pedagogía Social de la Universidad de Salamanca



# Introducción

Entender el complejo fenómeno de la desprotección infanto-juvenil ha animado a investigadores y estudiosos, en un intento por avanzar, en el convencimiento de que dicha situación es superable. Sin lugar a dudas, se ha experimentado un avance en la protección de los derechos de nuestros menores; ahora bien, si esto podemos considerarlo como una virtud de la comunidad, también es cierto que, a la par que una mayor organización, aún se mantienen realidades que requieren de una atención especializada y específica. Desde este punto de vista, nuestra motivación se centra en el deseo de conocer y poder contribuir a mejorar la calidad de vida de los niños, entendiendo que sólo a través de la investigación y sensibilización se podrán desarrollar las intervenciones más adecuadas para ofrecer a todos los niños en situación de dificultad social un entorno más acorde con sus necesidades de desarrollo.

Las representaciones sobre el período denominado infancia se han ido modificando, histórica y culturalmente, de tal manera que el niño no ha sido fuente de preocupación hasta épocas recientes. Desde las posiciones positivistas hasta las teorías científicas actuales, el interés por esta categoría social y por su protección ha experimentado grandes cambios. Desde finales del siglo XIX, el afán por el conocimiento del niño ha progresado, manifestándose en los numerosos estudios significativos de diferentes disciplinas humanas y sociales. El niño, progresivamente, deja de ser considerado propiedad de sus padres para convertirse en una persona con derechos y responsabilidades, con la particularidad de su condición infantil, y, abandonado el concepto benéfico de privacidad, va reconociéndose su papel social. Estas aportaciones, junto al desarrollo de políticas de bienestar social, han contribuido, por un lado, a la modificación de su concepción y, por otro, a un aumento de la conciencia sobre la importancia del bienestar infantil y, en consecuencia, a la mejora de su protección y promoción por parte del Estado. En este sentido, y consecuente con la nueva percepción de la infancia, “algunas leyes han profundizado en las nuevas tendencias que intentan incrementar la capacidad de obrar de las personas menores de edad civil en las relaciones del sujeto con los campos del derecho administrativo, civil y penal” (Mato, Morales y Costa, 1999: 56).

Desde esta perspectiva, la protección del menor consiste en reconocerlo como titular de derechos, y se concreta en garantizar la atención a sus necesidades con el fin de lograr un desarrollo personal óptimo. Esta obligación corresponde primeramente a los padres, titulares de la patria potestad, según se pronuncia en nuestra Constitución Española (art. 39.3) y Código Civil (art. 154), y, subsidiariamente, a las Administraciones, que proporcionarán a

los padres los servicios necesarios para el efectivo desempeño de sus responsabilidades (Ley 1/96, art. 12.2). Por todo ello, consideramos desprotección aquellas situaciones en las que, familiar y/o socialmente, las necesidades de los menores no se encuentran suficientemente cubiertas, y en consecuencia puede producirse una alteración en su desarrollo.

Ahora bien, esta actuación protectora y promotora hacia la infancia no implica una intervención puntual y exclusiva sobre los mismos, sino que es de tal relevancia el interés por asegurarle un desarrollo y aprendizaje óptimos que ha de dirigirse también a las propias familias, a los poderes públicos y a todo el conjunto de la sociedad. La protección a la infancia, en especial la de los menores afectados en su bienestar, conlleva implicaciones familiares, psicológicas, relacionales y otras, de tal manera que nuestro afán por promover un crecimiento equilibrado, en un entorno satisfactorio y por medio de actuaciones eficaces, nos invita a profundizar en su estudio y comprensión.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) proclama que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales” (art. 25.1) Pero, a principios del siglo XXI, todavía encontramos en nuestro país algunos menores que, ante la imposibilidad de reclamar sus derechos, viven situaciones que les privan de un desarrollo personal armonioso. Nos referimos a los niños que se encuentran en situación de dificultad social, sobre los que recaen comportamientos negligentes por parte de los adultos, factores éstos que pueden llegar a alterar su normal proceso de socialización.

Si bien el instrumento jurídico que ha supuesto un mayor avance en la concepción y salvaguarda de la personalidad integral del niño ha sido la Convención de los Derechos del Niño de 1989, vinculante para los Estados y calificada como uno de los textos más importantes de los derechos de los niños, ésta es parte de todo un movimiento de defensa emprendido con anterioridad, como veremos. Nuestro país, al ratificarla, se comprometió a reconocer a los niños y a las niñas como sujetos de derechos y a cumplir con el objetivo de garantizar unos derechos sociales en favor de este grupo social. Esto pasó a formar parte del derecho positivo español, incluyéndose en nuestro respectivo ordenamiento jurídico y convirtiéndose en obligación, aunque, a pesar de todo, los problemas de la infancia española no han dejado de presentarse.

Al respecto, es interesante recordar que la división del territorio español en Comunidades Autónomas, si bien supuso un acercamiento gubernamental a los problemas y necesidades de sus ciudadanos, también ha comportado un desigual tratamiento de los mismos, al desarrollarse marcos jurídicos y mecanismos diferentes que posibilitan, de manera distinta, la salvaguarda de los derechos humanos y sociales, entre ellos los de la infancia. Las políticas regionales de infancia difieren entre sí: mientras algunas Comunidades poseen leyes que regulan aspectos de la protección infantil e instituciones de defensa de la misma –ombudsman–, otras, al carecer de competencias en Derecho Civil, se limitan a regular procedimientos administrativos –Asturias, Baleares, Extremadura.

En definitiva, defendemos que los derechos de la infancia deben encontrar cobertura dentro de su entorno sociobiológico, de manera que se haga posible una socialización adecuada, siendo el internamiento el último recurso a utilizar, si bien, a pesar de toda

la preocupación jurídica y social, a veces es necesario en situaciones puntuales que los equipos de profesionales de atención al menor decidan su separación de la unidad familiar (Ararteko, 1997).

A lo largo del presente texto, vamos a desarrollar todas estas cuestiones. Acometemos el tema situando la presencia social de este grupo a lo largo de la historia. Para ello, partiendo de la consideración del niño como sujeto activo de derechos, en la primera parte analizamos el proceso seguido por las políticas de la infancia. En este sentido, y como venimos afirmando, para lograr un desarrollo infantil saludable, en especial el de los menores en dificultad social, toda actuación, bien sea jurídica, educativa o de otra índole, ha de cumplir con un requisito indispensable: el que marca la importancia y necesidad del entorno ambiental y cultural, que se concretiza en el establecimiento de las condiciones apropiadas para el efectivo desarrollo infantil en los espacios contextuales en los que éste interactúa. Al respecto, Gaitán (1999: 81) pone de manifiesto que los únicos servicios de bienestar social verdaderamente centrados en los niños son “los servicios de protección, alternativos a la familia, y los de resocialización”, estando supeditado el resto de ellos al bloque familiar.

Con el afán de identificar posteriormente los síndromes que pueden alterar el desarrollo y los factores de resiliencia, hemos de conocer primero cómo se produce el desarrollo, de forma que sus teorías explicativas son referencia inexcusable. Éstas, junto a los avances médicos y legislativos, han supuesto el definitivo reconocimiento social del desarrollo de la infancia y la importancia de los diferentes contextos culturales en los que éste tiene lugar. En todo ello no podemos olvidar la sinergia que conlleva el proceso de desarrollo, pues éste tiene lugar por medio de la interacción simultánea y constante de diferentes procesos: físicos, cognitivo-intelectuales, psíquico-emocionales y sociales. En este complejo entramado y desde una concepción histórico-cultural del desarrollo, es fundamental tener presente la existencia de mediadores que, a través de su mutua implicación, intervienen en el desarrollo y aprendizaje infantil; mediadores o agentes promotores del desarrollo que, dada su influencia en la determinación del desarrollo social y psicológico de los niños, son de especial importancia en los casos en que éste se está viendo alterado. “Su compensación, su normalización, su reeducación va también a depender sobre todo de la normalización y reeducación de su grupo o de su ‘Zona de Desarrollo Próximo’ en relación con él, aunque también de él en relación con su colectivo” (Ortega, 1999: 19).

La familia, a pesar de su evolución marcada por los cambios demográficos, ideológicos y culturales, la decadencia de la familia tradicional y la consiguiente aparición de nuevas agrupaciones y modelos, sigue siendo uno de los agentes socioeducativos a través del cual el niño y la niña desarrollan sus potencialidades; constituye un grupo social, un espacio de convivencia donde, a través de los distintos roles y relaciones mantenidos entre sus componentes y de éstos con otros agentes externos, los menores aprenden a comunicarse, a relacionarse, a dar y a recibir, conduciéndolos hacia otros contextos socializadores complementarios (Palacios González y Rodrigo, 1998: 38). Desde esta premisa, la protección social a la infancia, entendida en su sentido más amplio, no puede centrarse exclusivamente en el menor, sino que también ha de proporcionar a las familias un adecuado nivel de funcionamiento y autonomía, una estabilidad familiar que facilite una mejora en la calidad de vida de todos sus miembros y contribuya a evitar la separación de los menores de su entorno biológico.

En esta interacción activa del desarrollo, se encuentra otro contexto cultural de gran importancia: el medio escolar. La institución escolar, como estructura social formal perteneciente al exosistema infantil, es el lugar donde el niño pasa gran parte de su infancia y el que le provee de gran cantidad de experiencias y modelos que le ayudan a proyectar su personalidad. Juega un importante papel en su desarrollo intelectual, social y afectivo; y de ahí que pueda contribuir al bienestar infantil a través del currículum, proporcionando, en un clima de seguridad, los instrumentos necesarios para desarrollar su autonomía. Pero, a su vez, es reveladora de la desprotección infantil por su capacidad de observación y el continuado contacto diario con los menores.

Por otra parte, los medios de comunicación desempeñan también un importante rol en el desarrollo sociopersonal de la infancia. Como indicadores de las representaciones sociales y culturales, pueden dirigirse al público en general, modelando la opinión de los espectadores acerca de la infancia, de la juventud, de la familia y de la mujer, con el fin de informar y evitar las falsas creencias extendidas. El concepto que sobre la realidad de la infancia y sus necesidades tenga la población será determinante en su protección y promoción, porque “los adultos actúan hacia la infancia sobre la base de esas representaciones y crean así los mundos reales en que los niños reales se desarrollan” (Del Rfo, 1999: 82).

Ahora bien, entendidos dichos medios como consumo personal de la infancia, pueden impulsar e influir en su socialización por medio de programas educativos y de entretenimiento. Y aunque hayan sido descritos como buenos o malos por sí mismos, no se les puede negar una influencia positiva si se toman las debidas responsabilidades.

Un último agente socializador a tener en cuenta es la propia comunidad en la que se encuentra el menor, participando de una cultura común, y las relaciones que en ella establece. Los modelos y patrones de comportamiento que se dan en la comunidad, configurados con carácter de norma, las instituciones, las ideas, los objetos son creaciones culturales humanas en constante evolución. Esta dialéctica entre el ser humano y la cultura implica que nada puede ser evaluado desde fuera de esta relación, de manera que ni el desarrollo y aprendizaje infantil ni su protección y promoción pueden escapar a su influencia. En este sentido, es necesario, cuando hablamos de factores de riesgo y/o factores de protección en la infancia en dificultad social, tener presente el contexto en el que estas situaciones tienen lugar; contexto en el que dominan unas actitudes y valores en detrimento de otros, por lo que al tratar la constitución de la personalidad y la socialización del menor, así como los síndromes sociales del desarrollo alterado, han de ser tenidos en cuenta.

En la segunda parte reflexionamos acerca de la concepción, etiología y dimensión social del problema, aspectos influenciados, como ya hemos comentado, por los contextos socioculturales de cada espacio histórico. En un primer momento, analizamos los antecedentes existentes en torno al maltrato en general y, en particular, al desamparo, destacando la evolución sufrida en el concepto y sus características descriptivas. Posteriormente, describimos los diferentes enfoques teóricos existentes en el estudio de los indicadores de riesgo y de protección, que desde perspectivas unilaterales ha llegado a alcanzar, en la actualidad y sólo desde los años 80, un enfoque integrador y una etiología múltiple. Finalizamos con una referencia a la dimensión social del problema, esto es, las consecuencias que el desamparo conlleva en el desarrollo y socialización del niño.

A lo largo de sus capítulos, se muestra una investigación realizada en el contexto provincial de Salamanca, relacionada con los factores de protección y de riesgo que posibilitan y limitan el desarrollo y la socialización infantil de los niños; un estudio que, además de plantear desde una dimensión descriptiva la prevalencia de los menores en dificultad social en un ámbito definido, analiza las relaciones que las características sociodemográficas establecen entre sí y que dan lugar a diferentes tipos de protección, ahondando específicamente, desde una dimensión identificadora y analítica, en el estudio de las circunstancias disfuncionales que inciden en los supuestos de separación familiar. Todo ello se acomete con el fin de caracterizar el entorno contextual y familiar, y facilitar la toma de decisiones e intervención de los profesionales, desde la premisa de la unificación familiar.

Finalmente, en la tercera parte, se recogen una serie de pautas de actuación futuras que, basadas en el fenómeno estudiado, puedan ayudar a optimizar el desarrollo de la infancia en general, y de grupos particulares específicamente, como es el caso que nos ocupa. En concreto, se aporta una serie de propuestas sociales y educativas de apoyo que puedan hacer posible el mantenimiento de la unidad familiar en orden a asegurar una mayor calidad de vida a la población infantil.



## **PRIMERA PARTE**

# **La infancia y su desarrollo**





# Capítulo 1.

## La infancia como sujeto social. Aspectos históricos y socioculturales

### 1. Delimitación conceptual del término infancia

Pese a que esta denominación, nacida tras la revolución industrial, es de uso reciente (Ariès, 1987), es un invento sociocultural (Palacios González, 1994a), la infancia es un grupo que ha existido siempre, aunque ha presentado diferencias a lo largo de los años. Esta evolución en torno a las construcciones sociales mantenidas sobre la infancia también ha caracterizado su protección social. En este sentido, se hace necesario demarcar el concepto y rol social que el niño<sup>1</sup> ha tenido históricamente para obtener las bases de la protección social dispensada a la infancia en cada momento<sup>2</sup>.

Cronológicamente podemos definir la infancia como el período comprendido entre el nacimiento y los dieciocho años<sup>3</sup>, aunque este tramo de edad no ha sido siempre considerado de igual manera ya que ha ido sufriendo varias prolongaciones. En un primer momento, se consideraba a la infancia sólo desde un punto de vista biológico. Las representaciones que la sociedad tenía sobre la infancia se basaban en los ‘aún no’ (Casas, 1994, 1998; Verhellen, 1997), de forma que los niños tenían poca importancia puesto que eran incapaces e incompetentes en todos los ámbitos. Esto nos lleva a entender las representaciones sociales que se tenían sobre la infancia y sobre su desarrollo, centrado en el crecimiento biológico

- 
- 1 Conocemos la corrección en diferenciar los géneros ‘niño’ y ‘niña’, aunque intentamos facilitar la lectura del presente trabajo utilizando el término ‘niño’ y ‘niños’ para ambos casos. Con este término, y a lo largo del presente trabajo, hacemos referencia tanto a los niños como a las niñas.
  - 2 Entre los diversos trabajos que han contribuido a estudiar la historia del niño podemos citar: (Chombart de Lauwe, 1979), (Demauxe, 1982), (Ariès, 1987), (Delval, 1988), (Borrás, 1996) y (Delgado, 1998).
  - 3 El mismo concepto es adoptado por la Convención de los Derechos del Niño de 1989 (art. 1), la Carta Europea de los Derechos del Niño de 1992 (art 8.1), el Código Civil (art. 315) y la Constitución Española de 1978 (art. 12).

determinado por un código genético. Estos patrones culturales eran congruentes con los valores dominantes en la sociedad, de tal manera que podemos decir que la evolución de la visión de la infancia se ha ido desarrollando y consolidando dependiendo de las posiciones socioculturales; aunque, en cualquier caso, y según Dencik (1992: 76), “la infancia es el espacio vivo de los niños”.

Pero progresivamente la infancia ha ido haciéndose visible, cobrando importancia, convirtiéndose en una realidad universal, en una nueva categoría social (Casas, 1998; Di Nicola, 1994; Qvortrup, 1992). Acerca de dicha visibilidad infantil, hay autores que afirman que la infancia va surgiendo ante la creciente complejidad social, por la dificultad en garantizar un buen nivel de integración social (Ariès, 1987; Di Nicola, 1994). En este sentido se pronuncia Meira (1999: 73) afirmando que “el entorno artificial y opresivo de los orfanatos, incluso u otro tipo de establecimientos de internado o reclusión estaba diseñado más para salvaguardar a la sociedad de las agresiones reales o potenciales de los menores tutelados, que para proteger a éstos”. Es por ello por lo que, para reducir esta conflictividad social, se configuran nuevas pautas de intervención, como la escolarización de la infancia obrera, y una legislación penal específica para menores.

No obstante, podemos afirmar que la infancia es un fenómeno social, un grupo social específico con intereses propios en cuyo desarrollo intervienen no sólo factores de índole física sino también de orden psicológico y sociocultural, donde se establecen las relaciones que configuran su desarrollo.

Esta inestabilidad conceptual se ha visto vinculada a las modificaciones socioculturales a las que han contribuido tanto las investigaciones sociales como los avances legislativos en su interés por desarrollar políticas de bienestar, a lo que hay que añadir una tercera influencia en la formación de las opiniones de los ciudadanos<sup>4</sup>, los medios de comunicación social.

De acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, consideramos niño a “todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (art. 1). En nuestro ámbito nacional, la ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor, en su artículo primero, se pronuncia de igual manera. Encontramos en esta definición un nuevo término, el de menor. Aunque se han utilizado, y se siguen utilizando indistintamente, los conceptos infancia, niño y menor, tanto a escala nacional como internacional, hemos de entender éste último desde su concepción jurídica,

---

4 A pesar del avance en las actitudes generales de la población en cuanto a la infancia, se disponen aún de escasos estudios sobre las percepciones que los adultos tienen en relación con las necesidades de la infancia, excepto de grupos concretos como niños maltratados y menores infractores (Casas, 1998). Algunos de estos estudios generales son los realizados por Aguinaga y Comas (1991); Casas (1993); Majó (1990) y Triana y Rodrigo (1985). En necesidades concretas hay estudios de representaciones sobre los malos tratos, De Paúl y San Juan (1992); el acogimiento familiar, Casas y Durán (1995); el desarrollo y la educación de los hijos, Palacios (1987b).

Al respecto afirman De Paúl y San Juan (citando a Dhooper y cols., 1991) que conocer las actitudes y representaciones de la población hacia determinados temas como el del maltrato infantil “permitirá que los programas de detección precoz y preventivos respondan a los valores del grupo sobre el cual se interviene con lo que se optimizará la eficacia y la pertenencia de dichos programas” (1992: 150).

y no desde una perspectiva reduccionista, ya que de otra manera se disminuiría la consideración del niño como ciudadano de pleno derecho.

A pesar de lo dicho, no se constata una homogeneidad en el término infancia, y observamos que todavía existen diferencias en cuanto a su utilización dentro de nuestro país. La mayoría de las Comunidades Autónomas españolas, al igual que los textos internacionales, utilizan en sus legislaciones los conceptos de infancia, menor y niño como sinónimos, designando de esta manera una misma realidad social. Sin embargo, algunas leyes autonómicas establecen diferencias entre infancia-niño y adolescencia-joven, englobando a los menores de doce años en el grupo de los niños y a los mayores de esta edad, y hasta alcanzar la mayoría de edad, en el grupo de adolescentes<sup>5</sup>.

Algunos autores entienden que “la infancia llegaría hasta los 18 años y la juventud comprendería a aquellas personas mayores de 18 años pero a las que todavía se supone no adultas” (Pascual, 1997: 157). Otros hablan de adolescencia, como Palacios González (1994a), quien la define como la etapa transitoria entre la infancia y la adultez, que ocupa desde los 12-13 hasta los 20 años. Este autor realiza una distinción entre adolescencia y pubertad, entendiendo ésta última como un fenómeno universal de nuestra especie caracterizado por los cambios físicos, diferente al hecho cultural, no universal, de la adolescencia. A su vez, también hay quienes, a pesar de reconocer la dificultad en determinar el principio y final de esta etapa, establecen subetapas dentro de este amplio rango de edad, como Moreno (1997), diferenciando entre adolescencia temprana (11-14 años) y juventud (15-20 años)<sup>6</sup>.

Un segundo aspecto que define a este grupo de población lo aporta la Psicología Evolutiva, estableciendo las características propicias y favorecedoras de su desarrollo, ya que la importancia concedida paulatinamente al desarrollo infantil ha permitido la revisión y ampliación de los entornos para abordar su estudio y optimización. Para Martí (1994: 7), “todas estas tentativas supusieron un cambio notable en los estudios evolutivos en la medida en que mostraron la influencia de diferentes contextos en la conducta de los niños pero fracasaron a la hora de mostrar cómo interactúa de forma dinámica el sujeto con el contexto”.

Esta idea no era contemplada en los siglos anteriores al nuestro. La infancia de aquellos momentos no era considerada como la actual, debido a la creencia en los factores hereditarios no modificables, lo cual imprimía una cierta pasividad en el niño y, consecuentemente, la educación e interacción con el medio cultural no eran importantes. Progresivamente, se van disipando dichas percepciones predeterministas, incorporándose nuevas ideas hasta

---

5 En este supuesto de diferenciación se encuentran las Comunidades Autónomas de Cataluña, Ley 8/95 (art. 2.1); Galicia, Ley 3/97 (Preámbulo), y Madrid, Ley 6/95 (art. 2). Además, esta última ley distingue a su vez la primera infancia: “niños y niñas menores de seis años” (art. 9). En Castilla y León, la Ley 14/02 de Protección a la Infancia también se pronuncia al respecto, entendiendo por infancia “el período de la vida comprendido entre el nacimiento y la mayoría de edad fijada por la ley” y por menor “toda persona que no haya alcanzado dicha mayoría de edad” (art. 2.4). También la Ley 11/02, de Juventud de Castilla y León, en su ámbito de aplicación, considera jóvenes a “aquellas personas físicas con edad comprendida entre los catorce y los treinta años” (art. 1.3). Vemos pues un solapamiento de edades cronológicas en ambas leyes autonómicas. Además, esta última ley entiende también de la protección de los jóvenes menores de edad en situación de riesgo o desamparo (art. 16).

6 Un retrato histórico de la juventud nos lo ofrece Levi (1996).

alcanzar la perspectiva que hoy conocemos y que demuestra la influencia del contexto sociocultural en cualquier proceso de desarrollo, y específicamente en el de la infancia.

Desde este punto de vista, actualmente se concibe al niño como un individuo activo, no mecánico, mediador de su propio desarrollo, lo que conlleva una relación diferente entre educación y desarrollo. Desde un enfoque sociológico, Gaitán (1999: 118) considera que “la infancia ya no resulta ser un proceso afectado por otros factores sino un conjunto de estructuras que influyen en el desarrollo social del individuo”, esto es, un espacio social con significado propio.

## 2. Revisión de las políticas sociales de protección y promoción de la infancia

La infancia puede ser estudiada también desde la perspectiva histórica de su protección. Desde este espacio, de nuevo, se nos presenta una colectividad de sujetos que, en distintos contextos geográficos e históricos, han tenido diferentes consideraciones. No obstante, el interés por este grupo de población ha llevado a un crecimiento de las reflexiones e investigaciones sobre su bienestar, materializadas tanto en los trabajos aparecidos como en la proliferación de mecanismos legislativos para su defensa a escala nacional e internacional.

Como ya hemos subrayado, la revolución industrial introdujo el término infancia y una percepción social diferente sobre este grupo de población. Pero no olvidemos que ya en épocas anteriores había existido una intención por caracterizar a este grupo de población, un interés generalizado por la infancia. Coinciden numerosos autores en que la etapa más significativa en este campo es la Ilustración, cuando Rousseau en su *Emilio* (1762) plantea por primera vez la existencia de necesidades e intereses de los niños, diferenciándolas de las necesidades de los adultos. “Él es el primero que ve al niño como niño, por lo que se le puede considerar como el pionero en descubrir el mundo de la infancia y sus derechos” (Vicente y Fajardo, 1997: 124), aunque “la responsabilidad del bienestar infantil, de su desarrollo y educación quedaba dentro del ámbito privado, del ámbito familiar” (Ochaíta, 1995: 40). No obstante, dicho autor aporta un nuevo concepto de la infancia por medio de un novedoso concepto de la educación; una infancia con sus propios valores y capacidades, de tal manera que “educar se convertía en proteger el desarrollo natural del niño, evitando las influencias corruptoras” (Santolaria, 1997: 248).

Este avance que significó el industrialismo, con la difusión de la ideología burguesa, que ensalzaba el papel de las mujeres en el hogar como madres y esposas, revalorizó la infancia, que ocupó un lugar central en el hogar y en la sociedad (Borrás, 1996). De esta manera, con el desarrollo de los derechos individuales, la infancia va adquiriendo una posición específica y comienza realmente a cobrar importancia su protección<sup>7</sup>.

---

7 Para una revisión de la protección social dispensada a la infancia en siglos anteriores puede acudirse a (Mato, Morales y Costa, 1999a), (Palacios Sánchez, 1997) y (Santolaria, 1997).

Este loable cambio de actitudes en beneficio de la infancia no se reflejó en su protección social. Dicha protección tradicional que se le dispensaba a la infancia se fundamentaba en un paternalismo benéfico-asistencial, primando el internamiento en macroinstituciones<sup>8</sup> por encima de otras medidas de intervención, sin una garantía de responsabilidad y control público en la protección de los menores. Todo ello era consecuencia de la percepción que se tenía sobre los menores, considerados como objetos<sup>9</sup> y propiedad de los padres, concepción que perduró hasta mediados del siglo XX (Ariès y Duby, 1992). Coherente con esta situación, Borrás (1996: 22-23) expone que, en la España contemporánea, “el período de la infancia, más que etapas doradas, de ocio y juegos e inocencia, aparece como un proceso de ‘domesticación de la persona’, para que el niño ocupe, lo más rápidamente posible, un puesto en el sistema social, sea del lado de los que mandan, sea del lado de los que obedecen”.

A pesar de todo, ya desde comienzos del siglo XX, con el abandono progresivo de los posicionamientos benéficos, se había iniciado una especial atención a la protección de la infancia. Comienzan a surgir pensamientos pedagógicos en un intento nuevo de abordar el mundo infantil, entre ellos el de María Montessori (1870-1952), garantizando que “si el niño comienza a educarse desde su nacimiento en un ambiente adecuado de libertad y respeto y se le permite realizarse, haciendo aflorar su personalidad, sus gustos, su espontaneidad, su esfuerzo y su trabajo, llegará a desarrollarse como persona completa”<sup>10</sup>. Esta preocupación por la infancia, tanto a escala nacional<sup>11</sup> como internacional, se refleja en un desarrollo legislativo que, directa o indirectamente, afecta al menor y que evidencia una reforma en las políticas de infancia, fundamentadas en el *paradigma de la especialización* (Casas, 1998), orientada, según este mismo autor, hacia la atención institucional especial para los niños diferentes, separándolos de su medio natural.

En el ámbito internacional, la ONU<sup>12</sup>, en el año 1924, había redactado y firmado la *Declaración de los Derechos del Niño*, denominada *Declaración de Ginebra*, que fue declarada la primera carta magna a favor de la infancia. Puede decirse que es entonces cuando

---

8 Resulta interesante la revisión que Illanas y Plá (1997) realizan sobre distintas obras de novelistas de la época, como *Oliver Twist* de Dickens y *La Regenta* de Clarín para apreciar la extendida costumbre de finales del siglo XIX de institucionalizar al menor como medida de protección, así como diferentes realidades de la infancia de la segunda mitad de este siglo.

9 Recordemos que, debido a la consideración del niño como un objeto de poco valor y de condición inferior, el infanticidio, el abandono y la venta de niños débiles o defectuosos eran prácticas habituales en numerosos pueblos de la antigüedad (Delgado, 1998). Fue el Código Civil el que estableció por primera vez los deberes y derechos de los padres respecto a sus hijos (Borrás, 1996).

10 Cit. por Delgado, (1998: 192).

11 En nuestro país, entre otras, podemos citar la ley de accidentes de trabajo que regula las relaciones laborales, limitando el trabajo femenino e infantil (13/3/1900); la ley de protección de la mujer obrera antes-después de dar a luz; la ley del descanso dominical; la escolarización obligatoria; la ley de sanidad infantil; la ley de control sobre la mendicidad infantil (23/7/1903); la ley de protección a la infancia o “Ley Tolosa” (12/8/1904); la ley, de 1908, de creación de las Juntas Provinciales de Protección a la Infancia; y la ley, de 1918, de creación de los Tribunales Tutelares de Menores.

12 Su preocupación por los niños le llevó a crear el Fondo Internacional de Socorro a la Infancia, conocido como UNICEF, por resolución de 11 de diciembre de 1947, cuyas actuaciones se encaminaban a asistir a niños y adolescentes europeos de países víctimas de la guerra y a asegurar la protección de la infancia en general.

comienza la garantía de los derechos de la infancia. Esta Declaración se modificó y completó en el año 1959 con la *Declaración Universal de los Derechos del Niño*, aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959, que establece en su Preámbulo su proclamación “a fin de que el niño pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian, e insta a los padres, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente”.

Es entonces cuando la concepción del menor da un vuelco, pasando a ser considerado como persona individual, con una especificidad y una identidad propia, aunque, a pesar de su proclamación y por su naturaleza más declarativa que activa, “durante largo tiempo, muchos Estados y expertos fueron reacios en reconocer plenamente los derechos de los niños y niñas” (David, 1997: 80). Dicho cambio en la protección del menor coincide con el surgimiento de estudios que consideran necesario analizar, dentro del desarrollo humano, el factor contexto, como comentaremos posteriormente.

En la década de los años setenta, se produce una reestructuración del sistema de acción social que alcanza al campo de la infancia. Se cuestiona la legislación desfasada, el paternalismo, la despersonalización del menor en las instituciones, propiciando todo ello una segunda etapa en la protección de los menores caracterizada por un nuevo paradigma, el de la *normalización* (Casas, 1998; Jiménez, Oliva y Saldaña, 1996). Desde el supuesto de que las necesidades de los niños debían solucionarse en su propio entorno natural, se “propugna la adopción de modelos de residencia que reproduzcan lo más fielmente posible un medio normal y que faciliten la integración y la participación de los menores tutelados en la vida de las instituciones, los espacios y las actividades que cohesionan a la comunidad” (Meira, 1999: 75). En este proceso de reformulación de las políticas de infancia, tanto de su marco jurídico como ideológico, se aspira a proteger al niño haciendo posible sus relaciones interpersonales en un ambiente social adecuado.

En nuestro marco normativo nacional, se produce un avance importante en la protección de la infancia con la Ley 21/87. Se abre una nueva etapa para el bienestar y la protección de los menores a raíz de los cambios sociopolíticos y legislativos habidos por la democratización española. Esta ley, considerada como punto de arranque importante en las políticas de infancia, establece como novedad la primacía del interés del menor<sup>13</sup>. Para conseguir este fin, y ésta es la segunda novedad que introduce la ley, desjudicializa<sup>14</sup>

---

13 Esta actitud ya se encontraba recogida en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (principios 2 y 7) y, posteriormente, quedó también reflejada en la Convención de los Derechos del Niño de 1989 (arts. 3.1, 9.1, 18.1, 21, 37c y 40).

14 Hasta la entrada en vigor de la Ley 21/87, el Juez del Tribunal Tutelar era el encargado de resolver sobre la conveniencia de las medidas de protección establecidas en los informes técnicos (Pantoja, 1993). Pero la desconexión de estas instituciones de la realidad de los menores y la excesiva lentitud de las respuestas judiciales (Iglesias Redondo, 1996) dio lugar a conceder a las entidades públicas la administración de las decisiones adoptadas, traducidas éstas en la figura jurídica denominada tutela *ex lege*, de cuyo contenido nos ocuparemos en el presente trabajo. Al respecto, existe en la literatura una controversia entre autores. Unos están en desacuerdo con esta legitimación de los organismos públicos de las Comunidades Autónomas para actuar en sede judicial, afirmando

las actuaciones, potenciando el papel de las entidades públicas ante la inmediatez de las intervenciones. Todo ello se acompañó de la descentralización y territorialización de los servicios, la diversificación de los dispositivos de atención, la transformación progresiva de los servicios residenciales, la inserción de la protección a la infancia en el sistema público de Servicios Sociales y la profesionalización de la intervención (Mato, Morales y Costa, 1999; Palacios Sánchez, 1997).

A pesar de que la *Declaración Universal de los Derechos del Niño* del año 1959 no obligaba a su estricto cumplimiento a los gobiernos, resultando una sencilla recomendación, hemos de reconocerla como un gran avance en el reconocimiento social de la infancia, cuya efectividad se plasmaría treinta años más tarde al aprobarse, en 1989, la Convención de los Derechos del Niño<sup>15</sup>, un tratado con fuerza coercitiva que estructuró toda la normativa existente hasta el momento en relación con la protección infantil. Desde este mismo momento, se produce un avance significativo en la conciencia social a favor de la infancia, y los menores comienzan a adquirir el protagonismo del que habían carecido hasta estos momentos. Parafraseando al profesor Casas (1998: 307), desde entonces “ya no podemos hablar sólo de políticas de protección de la infancia, sino que debemos hablar también de políticas sociales de promoción de la infancia y de su calidad de vida”, ya que la Conven-

---

que la declaración del desamparo y la privación de la patria potestad sólo puede declararla el Juez (Iglesias, 1996; Llebaria, 1990; Ruíz-Rico, 1989). La postura opuesta defiende que dicha declaración y sus consecuencias puede ser asumida por parte de la entidad pública competente (Barudy, 1993; Sierra, 1995) Para una profundización en el tema de la tutela automática o *ex lege*, véase (Vargas, 1994).

- 15 Ratificada por España por Instrumento de 30 de noviembre de 1990 (RCL 1990/2712) y publicada en el BOE de 31 de diciembre de 1990, entró en vigor en enero de 1991. Esto supuso su inclusión en el ordenamiento jurídico español y su posible invocación ante la sociedad y los tribunales. Esta obligación de supervisar la Convención, además de quedar explicitada en los artículos 42 al 45, es recomendada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa al aprobar la Recomendación 1286, sobre una estrategia europea para los niños, el 24 de enero de 1996, en la cual se recomienda el nombramiento de un defensor para los niños en cada Estado miembro “que ofrezca las garantías de independencia y la capacidad necesaria para realizar una verdadera promoción de la condición del niño” (art. 7).

En nuestro país, ya con anterioridad, la Constitución Española de 1978 había recogido en su texto un respaldo a las normas supranacionales en este campo: “los menores gozarán de la protección prevista en los Acuerdos Internacionales que velan por sus derechos” (art. 39.4). Y además de contar con una figura con independencia política, el Defensor del Pueblo (Ley 3/81 de 6 de abril; BOE 7/V), se han creado otras similares pero específicas para la atención del menor en algunas comunidades autónomas, como Cataluña y Madrid. Algunos autores discrepan en este sentido, viendo el Defensor del Menor como “una manifestación más de la ombudsmanía” (Aznar López, 1997: 249). Otros justifican su creación por “la necesidad de mejorar las condiciones de los niños, dado que éstos no pueden influir directamente en los distintos niveles de decisión ni en los medios de comunicación” (Grude, 1996: 55). A la vez también contamos con el Observatorio de la Infancia (creado el 12 de marzo de 1999), cuyo objetivo se centra en supervisar el efectivo cumplimiento de la Convención, a lo que hay que añadir las actuaciones del movimiento asociativo en favor de la infancia, también reflejado en la Convención.

Se ha profundizado mucho sobre este instrumento legislativo, algunas revisiones nos las ofrecen: Melton (1991); Ruíz-Giménez (1997); Verdugo y Soler-Sala (1996); Paja Burgoa (1998).

ción introduce una serie de innovaciones, que podemos aglutinar en las llamadas tres P's: Protección, Provisión y Participación (Verhellen, 1997)<sup>16</sup>.

La Convención se convierte así en el primer código legal universal de los derechos del niño que a lo largo de la historia se manifiesta con carácter obligatorio. No es simplemente un catálogo de derechos<sup>17</sup>, sino también un listado de obligaciones para las políticas de infancia de los estados de la comunidad internacional que lo refrenden. Emerge el niño como ser humano, como sujeto titular de derecho en proceso de formación y como ciudadano que necesita unos cuidados especiales, que han de ser proporcionados por sus padres y por la sociedad, quedando descartada toda acción de carácter benéfico. “Se vislumbra ya en el horizonte que los nuevos cambios se orientan hacia el *paradigma de los derechos*” (Casas, 1998: 103).

La evolución del sistema de protección infantil, en línea con la *Convención de los Derechos del Niño*, dio lugar, en nuestro país, a la elaboración y aprobación de la Ley 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Ésta, además de reconocer los derechos de los menores, como ya destacaron otras normas legislativas anteriores, marca, como novedad, unos principios generales administrativos de actuación frente a situaciones de desprotección social, con el respeto previo al reparto constitucional de dicha competencia. Y todo ello, según declara en el apartado 2 de su Exposición de Motivos, porque “las transformaciones sociales y culturales operadas en nuestra sociedad han provocado un cambio en el status social del niño y como consecuencia de ello se ha dado un nuevo enfoque a la construcción del edificio de los derechos humanos de la infancia”. Dicha concepción de los menores es indicativa de las políticas integrales de promoción que en esta etapa comienzan a dibujarse y que guían la protección de la infancia hacia su construcción como sujetos autónomos.

16 El mismo autor explica el significado de cada uno de estos términos, entendiendo por Protección el derecho del niño a ser preservado frente a prácticas disruptivas; por Provisión, el derecho a recibir servicios y recursos existentes en la sociedad; y por Participación, el derecho a realizar determinadas actividades y a expresarse por sí mismo. Esta última “p” es denominada Promoción por Casas (1998: 219).

La reciente idea de la participación, también reflejada en la posterior Ley 1/96, recoge dos formas de participación: los derechos civiles o legales, y la autonomía infantil (Ochaíta, 1998).

17 La Convención de los Derechos del Niño no clasifica los derechos que contiene, aunque todos ellos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos) en conjunto tienen como fin principal el mejor interés del niño, según proclama en su artículo 3. No obstante, existen diferentes clasificaciones que intentan ofrecernos un esquema sintetizado de éstos para hacer posible su estudio. Sirvan de ejemplo las siguientes clasificaciones realizadas. Ruíz-Giménez (1997): a) el derecho a la vida (art. 6); b) el valor de la dignidad (art. 16, 23, 29, 32a 36, 37, 39, 40); c) el valor de la libertad (art. 12, 13, 14, 15, 17); d) el valor de la igualdad y no-discriminación; e) los valores de la salud, la educación y el esparcimiento como factores de desarrollo personal (art. 23, 27, 31), y f) el valor de la seguridad (art. 11, 19, 20, 32, 33a 37, 39) El Comité de los Derechos del Niño, en orden a facilitar la presentación de los informes de los Estados parte, los clasifica en: a) principios generales (art. 1, 2, 3, 6, 12); b) derechos civiles y libertades (art. 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 37a); c) entorno familiar y cuidados alternativos (art. 5, 9, 10, 11, 18:1-2, 19, 20, 21, 25, 27:4); d) salud básica y bienestar (art. 6:2, 18:2, 23, 24, 26, 27:1-3); e) educación, ocio y tiempo libre y actividades culturales (art. 28, 29, 31); f) medidas especiales de protección (niños refugiados, 22; en conflictos armados, 38; en conflicto con la ley, 37, 39, 40; explotados, 32, 33, 34, 35, 36; minorías o indígenas, 30); g) medidas generales de implementación (art. 4, 43, 44, 45).



Desde esta óptica, y partiendo del supremo interés del menor que se proclama, la ley plantea que la protección integral del menor ha de tener lugar en su familia biológica, trascendiendo los límites individuales de protección y reforzando el mandato constitucional de apoyo social a la familia, institución social fundamental en una sociedad de bienestar. Esto entraña una variación en los sistemas de protección a la infancia en varios sentidos. En primer lugar, por la necesaria obligación de ampliar la acción protectora y promover políticas sociales que engloben al sistema familiar, puesto que lo que en ella acontezca repercutirá en sus subsistemas; en segundo lugar, por la necesidad de reforzar los apoyos complementarios de dicha protección con medidas adicionales que otorguen a todos sus miembros la protección necesaria; y por último, por lo imprescindible que se vuelve el enfoque inter y multiprofesional en la atención al niño.

Otra novedad que introduce la Ley 1/96 es la separación entre la situación de desamparo y la de riesgo, quedando ambas englobadas en el concepto general de *menores en dificultad social* (Ortega, 1999) o en *desprotección social* (Ley 1/96). Si bien la diferencia entre ambos casos no es tajante, sí existe una ligera distinción entre ellas que da identidad a los distintos grados de la intervención profesional.

Podemos concluir que las alteraciones sufridas, tanto en la imagen como en la conceptualización de la infancia, han estado ligadas a los cambios políticos, económicos y sociales acaecidos, con el intento de permitir un desarrollo del bienestar infantil acorde con las situaciones de cada momento y lugar. De esta manera, el niño se ha convertido en sujeto social activo porque contribuye a la historia y forma parte de la sociedad y del mundo (Qvortrup, 1992).

Junto a esta evolución de la infancia, hemos asistido, durante el siglo XX, al desarrollo de políticas de protección social a la infancia, que Ochaíta (1995) resume en tres etapas:

- La etapa *asistencial-benéfica*, hasta finales de los años setenta, en la que prima la atención individual e institucionalizada sobre la intervención en el contexto social y familiar.
- El comienzo de un nuevo sistema de protección a la infancia en la década de los ochenta, con cambios en los valores, sistemas normativos y equipamientos. La nueva cultura que se adquiere sobre la infancia comporta, entre otros cambios, la ley 21/87, la descentralización de los Servicios Sociales y un mayor interés por la investigación de la infancia en general y del maltrato infantil en particular, todo ello consecuencia de la Convención de los Derechos del Niño.
- El desarrollo de mecanismos de coordinación institucionales y profesionales, en la década de los años noventa, que ha hecho posible una detección más temprana de los riesgos para la infancia y, consecuentemente, una mayor prevención y promoción.

Toda esta protección, dispensada desde el sistema de Servicios Sociales, se ha limitado en exclusividad a los menores en dificultad social o en conflicto social, obviando que dicha defensa de la infancia tendría que haberse ampliado a medidas más generales que atendieran las necesidades básicas de supervivencia de los niños. En conclusión, y de acuerdo con Jiménez Morago (1997: 47), “a pesar de lo conseguido durante todos estos años, las fronteras de ese espacio psicológico y social de desarrollo y bienestar que es la infancia siguen estando amenazadas”.



# Capítulo 2.

## El desarrollo infantil y juvenil

### 1. Alusiones científicas al concepto de desarrollo

Tras conocer las diferentes concepciones que la infancia ha tenido a lo largo de la historia y la protección a ella dispensada, tiene ahora sentido reconstruir las preocupaciones que han mantenido los investigadores del desarrollo humano. Para ello, primeramente hemos de definir el concepto de desarrollo, ya que su delimitación nos permitirá concretar las características que lo alteran o favorecen y, en consecuencia, diseñar la intervención más adecuada.

La propia evolución social ha originado diversas definiciones y teorías explicativas que conforman un marco universal amplio con aspectos variados sobre la naturaleza y los factores que producen el desarrollo. Recordemos la clásica dicotomía entre aprendizaje y maduración, entre factores biológicos y contextuales, propia de las teorías tradicionales. Todo ello se ha ido configurando en función de las diferentes posturas, disciplinas, paradigmas y teorías explicativas que intentaban entender dicho proceso. Algunas de ellas han explicado el desarrollo resaltando el contexto en el que éste tiene lugar; otras, describiendo dicho acontecimiento en función de ‘etapas’ o ‘estadios’. Acerca de este último grupo de paradigmas, Palacios González (1994b: 29) alega que no existe una etapa evolutiva determinada para aprendizajes concretos, no obstante la noción de ‘estadio’ sigue utilizándose pero “sobre todo como recurso descriptivo para referirnos a algunos de los grandes saltos cualitativos que se producen en el desarrollo”.

Basándonos en la apreciación anterior, podemos caracterizar las dos formulaciones tradicionales existentes sobre el concepto de desarrollo:

- a) En primer lugar, los estudios que conciben el desarrollo como un *proceso determinista*, basado en las características internas del sujeto, inmodificables. Desde esta visión innatista, donde se encuentran los seguidores del enfoque piagetiano, la educación no se considera como factor determinante en el proceso de desarrollo, sino simplemente como acompañante circunstancial, siendo su finalidad “favorecer al máximo ese desarrollo, hasta hacerlo llegar al nivel más elevado de la secuencia de estadios” (Palacios, Coll y Marchesi, 1994: 374).
- b) En segundo término, la perspectiva que da énfasis al *contexto*. En esta alternativa quedarían englobadas distintas teorías. Por un lado, la perspectiva conductual,

que asemeja el desarrollo al aprendizaje, olvidando las características personales del sujeto, y, por otro, la teoría de carácter social y cultural, la cual considera el desarrollo como la conexión dinámica entre contexto y sujeto, representada por el ruso Vygotsky (1939-1962). Desde esta última postura, se le atribuye a la educación un papel crucial, sin la cual el desarrollo y el crecimiento humano serían imposibles.

Sin descartar ninguna de las dos formulaciones vistas, se ha llegado a un consenso general sobre el desarrollo como proceso holístico, esto es, que el desarrollo, físico, cognitivo o social “es el producto de muchas causas en interacción, y cualquier explicación requiere una interpretación integrada de varios factores” (Hoffman, 1995: 9). En consecuencia, el desarrollo no puede compartimentalizarse y, por ello, cualquier conducta infantil adquiere sentido dentro de un marco contextual.

Podemos concluir, pues, que educación y desarrollo se interrelacionan, ya que difícilmente el desarrollo del niño puede acontecer en contextos ajenos a las situaciones educativas (Lacasa y García, 1997).

## 2. Teorías explicativas del desarrollo

Tras los primeros estudios sobre el desarrollo, desde teorías biológicas y evolucionistas que enfatizaban la herencia y la maduración del individuo como forma de desarrollo, surgen otros paradigmas, cada vez más complejos, que aportan nuevos determinantes y conducen a nuevas interpretaciones sobre el desarrollo humano. No obstante, presentan particularidades que los diferencian.

Uno de estos paradigmas es el psicoanálisis, intento freudiano por elaborar una teoría del desarrollo centrada específicamente en las funciones cognitivas. La preocupación de Freud (1856-1939) por los problemas de personalidad nos conduce a un marco teórico caracterizado por el estudio del desarrollo desde una perspectiva psíquica. Desde este punto de vista, toda conducta es un acto reflejo regulado por causas ocultas en el inconsciente. Actualmente, son pocos los estudiosos que ven el desarrollo según esta teoría.

En los años sesenta y setenta, surgen nuevos planteamientos ante la importancia de considerar el contexto natural como factor determinante del desarrollo infantil, puesto de manifiesto en años anteriores. Los dos más representativos, y que destacamos a continuación, son el constructivismo piagetiano y el enfoque histórico-cultural.

### 2.1. El constructivismo piagetiano

Desde una orientación cognitiva, y con la Escuela de Ginebra al frente, su principal representante, Piaget (1896-1980), enfatiza los procesos internos del sujeto, diferenciando entre desarrollo y aprendizaje. Concibe el desarrollo como aproximaciones sucesivas hacia

el estado ideal de equilibrio, que nunca se logrará plenamente (Hoffman, París y may, 1995), por lo que, a pesar de considerar la interacción entre el entorno físico y el entorno social o, lo que es lo mismo, entre el organismo y el contexto, éste último es considerado en un segundo lugar. La teoría piagetiana no pasó por alto el papel del contexto social, “ahora bien, sus reflexiones acerca del entorno social se limitan al contexto interpersonal en cuanto que fomenta el cambio de estructuras mentales por medio del conflicto cognitivo, que en este caso sería sociocognitivo, como puntualizaron sus seguidores” (Rodrigo, 1994: 30).

Para Piaget, el conocimiento no es innato, sino que “las concepciones de los niños sobre cualquier aspecto de la sociedad son el resultado de una importante labor constructiva que éstos realizan a partir de la información que recogen de su medio social” (Rodrigo, 1994: 23). En este sentido, el aprendizaje es un proceso externo que no influye en el desarrollo, puesto que la consecución de cada nivel de desarrollo, que es invariante, indica las posibilidades para ciertos aprendizajes, esto es, el desarrollo no está influenciado por el aprendizaje, es previo a éste. Desde esta perspectiva, el niño es subestimado, dotándole de un rol pasivo, sin participación ni mediación en su propio proceso de desarrollo. Delval (1989: 253) matiza la cuestión afirmando que, “aunque el sujeto está inmerso en la sociedad y no puede sustraerse a la influencia social, el proceso de convertirse en adulto en esa sociedad no es simplemente un dejarse llevar, y el niño toma parte activa en ese proceso de socializarse”.

Por su parte, Rogoff (1993:196) reconoce que el desarrollo se construye sobre el aprendizaje, de manera que “los niños contribuyen a su propio desarrollo a través de su deseo y dominio de las experiencias de aprendizaje y también por medio de lo que construyen a partir de lo que ya han logrado previamente”. Y Vicente y Fajardo (1997: 83) manifiestan que “una propiedad esencial del carácter social del grupo humano es que el ser inmaduro es protegido y guiado en su evolución por los adultos”, cuestión no apreciada en la tesis piagetiana.

Estas puntualizaciones replantean la necesidad de asumir el desarrollo infantil desde una nueva mentalidad, aquélla que comprenda la indisociabilidad existente entre organismo y contexto. Surge, entonces, el enfoque contextual, que introduce el análisis de las variables ambientales como factores de desarrollo.

## 2.2. El enfoque histórico-cultural

La introducción del ‘contexto’ en la explicación del desarrollo hace que éste gire en torno a la interacción entre el niño y el medio.

Consideramos, con Rodrigo (1994: 29), que el ‘contexto’ “consta de un entorno físico, donde interactúan unos actores que realizan actividades, movidos por propósitos y metas que tratan de comunicarse y negociar unos con otros con objeto de construir significados compartidos de las situaciones que viven y que, a menudo, han sido ya construidos anteriormente por otras personas. Simplificando, se trata de un entorno físico y humano muy próximo al individuo, donde las actividades y los sucesos tienen un significado socio-cultural”.