

Inversión en los servicios dirigidos a la infancia. Mejora de los resultados

Resumen ejecutivo



Contexto

La infancia es un periodo único del desarrollo humano, sujeto a numerosas intervenciones de políticas públicas y, por consiguiente, es un periodo fundamental en la preparación de las futuras generaciones para que sean sociables, productivas, saludables y felices. Está ampliamente demostrado que la primera infancia es esencial para el desarrollo de las personas y afecta a la situación social, económica y laboral de los adultos. En 2013, la Comisión Europea publicó la Recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas", que presenta a los Estados Miembros orientación política con respecto a políticas multidimensionales para los niños alrededor de tres pilares: acceso a los recursos, acceso a servicios de calidad y participación infantil.

La Recomendación explica que el acceso a servicios de calidad es fundamental en el marco de las políticas multidimensionales para los niños y reconoce cinco tipos de servicios:

- Reducir las desigualdades en la niñez invirtiendo en la educación y los cuidados de la primera infancia;
- Mejorar el impacto de los sistemas educativos en la igualdad de oportunidades;
- Mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud para satisfacer las necesidades de los niños desfavorecidos;
- Proporcionar a los niños una vivienda y un entorno vital seguros y adecuados;
- Mejorar el apoyo a las familias y la calidad de las estructuras alternativas de prestación de cuidados.

La Recomendación proporciona una buena orientación para el desarrollo de políticas públicas, pero es esencial que dichas orientaciones se lleven a la práctica. Este es el motivo por el que entre 2013 y 2015, ESN trabajó con una serie de organismos para planificar la implementación de los servicios dirigidos a la infancia en 14 países europeos (Bélgica, Bulgaria, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, España, Suecia y el Reino Unido). Esto nos ayudó a identificar los puntos fuertes y las deficiencias para sugerir propuestas de mejora conforme a la Recomendación europea, que nos complace presentar en el informe "Inversión en los servicios dirigidos a la infancia. Mejora de los resultados".

El informe consta de una breve introducción en la que se detalla la metodología usada y un análisis del contexto europeo, seguida de un resumen de las tendencias en los servicios dirigidos a la infancia en toda Europa. A continuación, el informe describe la situación en 14 países, incluidas las principales disposiciones sobre políticas, financiación y gobierno. Le sigue una comparación entre países de los principales problemas de los servicios dirigidos a la infancia en Europa. Por último, según la información recabada a través de los cuestionarios, el informe realiza recomendaciones con respecto a cuatro problemas principales en los servicios dirigidos a la infancia por país.

Métodos de trabajo y objetivos

Utilizamos una metodología doble. En primer lugar, diseñamos un cuestionario en el que los principios generales incluidos en la Recomendación se formularon a modo de preguntas. A continuación, seleccionamos los países en función de varios criterios, como factores geográficos, sistemas de bienestar, diversidad de grados de desarrollo de los servicios dirigidos a la infancia o diferentes niveles de descentralización. El objetivo era recabar

información para elaborar 14 perfiles de países que abordaran cómo se podrían poner en práctica los principios. En segundo lugar, organizamos tres revisiones por pares, una por año, que reunían a una delegación por país formada por directores de los servicios dirigidos a la infancia, representantes del gobierno a nivel nacional, regional y local con responsabilidad en los servicios dirigidos a la infancia, y proveedores de servicios de cada país.

El análisis de los marcos políticos y jurídicos nacionales de los 14 países se estructuró en torno a cinco principios fundamentales.

Principio 1: Educación y atención en la primera infancia	El marco jurídico y político, financiación e incentivos financieros, variabilidad de la provisión y cooperación parental y entre los servicios
Principio 2: Sistemas educativos e igualdad de oportunidades	La inclusión del sistema educativo, con especial atención a niños discapacitados, niños migrantes y pertenecientes a minorías étnicas, y niños procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos
Principio 3: Capacidad de respuesta del sistema de salud	Disposiciones específicas para niños discapacitados, niños con problemas de salud mental, niños no acompañados, adolescentes embarazadas y niños de familias con antecedentes de abuso de sustancias.
Principio 4: Acceso a una vivienda	Medidas que garantizan el acceso de las familias con niños a una vivienda y formas de apoyo a las familias con niños en riesgo de desahucio
Principio 5: Protocolos de evaluación de riesgos	<p>Protocolos para evaluar los riesgos a los que se exponen los niños y formas de apoyo que se implementan cuando se ha detectado un riesgo.</p> <p>Disposiciones que garantizan que los niños no sean internados en instituciones y que los niños sin atención parental tengan acceso a los servicios.</p> <p>Mecanismos específicos para escuchar y dejar constancia de la voz del menor dentro del sistema de protección del menor.</p>

Realizamos tres revisiones por pares en Irlanda, España y Hungría entre 2013 y 2015. En estas reuniones, los participantes de cuatro o cinco países revisaron las propuestas políticas de la Recomendación de la Comisión Europea y los marcos jurídicos y políticos en sus países. Algunos países presentaron un enfoque descentralizado de la organización de los servicios dirigidos a la infancia. Esto significa que los temas relevantes para los servicios dirigidos a la infancia remiten a políticas descentralizadas, que pueden ser diferentes dentro de los propios países y, por consiguiente, para ilustrar esto, nos centramos en ciertas regiones de esos países.

Los participantes identificaron deficiencias y de dos a cuatro problemas principales por país, lo que nos ayudó a elaborar recomendaciones sobre cómo se deben desarrollar los servicios en respuesta a la Recomendación. Asimismo, esperamos que los puntos fuertes y las deficiencias que se destacan en el informe sirvan de inspiración a la Comisión Europea y los representantes de los Estados Miembros en el Comité de Protección Social (CPS) para supervisar la implementación de la Recomendación.

Principales problemas

La accesibilidad y la calidad de la educación y la atención en la primera infancia

Uno de los principales problemas es la accesibilidad y la calidad de la educación y la atención en la primera infancia, ya que cualquier efecto positivo depende en gran medida de su cobertura, de su intensidad (con pruebas que demuestren que los niños se benefician de forma más significativa si su participación es superior a 30 horas por semana), de la proporción de personal por niño y de las cualificaciones del personal. Muchos países están adaptando las tasas de los servicios de educación y atención en la primera infancia a los ingresos de los padres, aunque esta medida solo puede incluir servicios estatutarios. Por ejemplo, en la Región Valona de Bélgica, las tasas están reguladas para los proveedores públicos, pero no para los privados, lo que supone el 22% de la asistencia domiciliaria y el 33% de la asistencia proporcionada en centros. En Bulgaria, las cocinas para niños y las guarderías municipales se financian a través del presupuesto de la autoridad local, y los padres y tutores contribuyen con una tarifa determinada por la autoridad local. Sin embargo, no hay disposiciones financieras con respecto a las guarderías y los jardines de infancia privados.

Al combinar la adaptación de las tasas con medidas específicas para determinados grupos (niños que están dentro del sistema de asistencia y niños discapacitados), se espera reducir la desventajas que se producen en el acceso de los niños a la educación y la atención en la primera infancia por parte de niños procedentes de entornos desfavorecidos. En Irlanda, todos los niños a partir de tres años de edad tienen derecho a educación preescolar gratuita durante tres horas al día antes de iniciar la educación primaria. En Suecia, cada niño tiene derecho a 525 horas de educación preescolar al año a partir de los tres años de edad. El gobierno escocés reconoce un mínimo de 600 horas por año para niños de tres y cuatro años, así como para el 27% de los niños de dos años de edad. En Inglaterra, los niños de tres y cuatro años tienen derecho a 570 horas por año de educación o atención en la primera infancia gratuita. Este derecho también está disponible para los niños de dos años que cumplen determinados criterios, como, por ejemplo, sus padres perciben ciertas prestaciones sociales, una autoridad local se ocupa del cuidado del menor, el niño tiene necesidades educativas especiales o el niño es discapacitado.

La gran importancia de la calidad, la cobertura y la intensidad ha surgido al comparar países con diferentes combinaciones. En países con una mayor calidad, cobertura e intensidad de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) (como en los países nórdicos), las competencias de los niños en la escuela son considerablemente mayores que en los países con una calidad, cobertura e intensidad intermedia o baja (por ejemplo, España). Los beneficios también son considerablemente mayores para los niños desfavorecidos de países con poca cobertura pero alta calidad, como es el caso de Hungría.

Éxito escolar y factores socioeconómicos

Tras haberse beneficiado de la atención en la primera infancia, los niños pueden experimentar un efecto de anulación a medida que avanzan en el proceso educativo, a

menos que a la inversión en la primera infancia le siga la inversión en la escuela. Al analizar los países, se ha identificado una correlación entre el éxito escolar y los factores socioeconómicos. Se están tomando medidas para abordar las dificultades de las escuelas en áreas desfavorecidas o donde hay una alta concentración de niños procedentes de entornos desfavorecidos.

En algunos países, la asignación de fondos a las escuelas depende parcialmente del contexto socioeconómico de los alumnos. Esto puede incluir el nivel educativo de los padres, si la familia recibe prestaciones o la lengua materna del menor, como es el caso de las regiones de Bélgica y los Países Bajos. En Andalucía (España), existe un programa para identificar áreas con "necesidades de transformación social". En Francia, hay "áreas de prioridad educativa", en las que las escuelas públicas reciben financiación adicional y cuentan con menos niños por clase o más profesores (que también reciben un complemento salarial).

Educación integradora

Otra tendencia que se ha observado son los esfuerzos realizados en la mayoría de los países analizados para hacer los sistemas educativos más integradores para los niños discapacitados y/o con necesidades especiales. Aunque es cierto que la mayoría de los países tienen legislación en favor de una educación integradora y animan a las escuelas de enseñanza común a incluir niños discapacitados o con necesidades especiales, el panorama es variado cuando se trata del porcentaje de uso de escuelas integradoras y especiales de los países.

Por ejemplo, en los Países Bajos, entre 2000 y 2012, el número de niños con necesidades educativas especiales, que quedaron excluidos de la educación general, aumentó en un 16,4%. En Italia, la principal crítica de la red de profesores especializados es que el número no está relacionado con el número de niños con necesidades de asistencia especial y, por lo tanto, no se puede satisfacer la demanda adecuadamente. En Alemania, durante el año escolar, el 4,8% de todos los estudiantes a tiempo completo asistieron a escuelas especiales (a esto se le conoce como porcentaje de exclusión), mientras que el porcentaje de alumnos con necesidades especiales que asistieron a escuelas normales fue de solo el 1,9%.

En la mayoría de los países, la legislación no hace referencia a "políticas de integración social" a pesar del hecho de que el aumento de la segregación se ha reconocido como un problema principal en una serie de países. Por ejemplo, en los Países Bajos ha habido un aumento en la segregación étnica en la escuela. En Suecia, se ha señalado que la libertad para elegir escuela ha afectado negativamente a la integración en la educación de los niños procedentes de familias con escasa o ninguna cualificación, así como de familias de inmigrantes. En algunos casos, ha habido un aumento de la segregación étnica en las escuelas. Por último, hay países en los que existe segregación geográfica debido a la existencia de ciudades y barrios con población predominantemente romaní.

De hecho, la integración de los niños romanís se ha convertido en un objetivo fundamental en la agenda política de muchos países, especialmente de aquellos que tienen una amplia población romaní. Países como Hungría, Rumanía, Italia o España han desarrollado programas específicos para promover la integración de los niños romanís en el sistema escolar con diferentes grados de éxito. A este respecto, es necesario que las autoridades públicas trabajen con los padres procedentes de entornos vulnerables, y especialmente romanís, para asegurarse de que los niños participen activamente en la escuela, y con los

profesores para identificar y actuar pronto en casos de riesgo de abandono escolar. El fortalecimiento de la formación profesional se ha identificado como una herramienta utilizada por muchos países para evitar el abandono escolar prematuro. En varios países se reconocieron los esfuerzos para hacer más atractivo este tipo de trayectoria educativa alternativa para los estudiantes en riesgo de abandono escolar.

Descentralización

La descentralización también es un tema clave en la prestación de los servicios dirigidos a la infancia en toda Europa. Muchos países han implementado sistemas en los que los encargados de la prestación de servicios son los servicios sociales públicos a nivel regional o local, o proveedores privados. Además, algunos países también han comenzado a descentralizar la regulación y la supervisión de estos servicios, y los municipios están asumiendo las responsabilidades (incluida la financiación) anteriormente en manos del estado en las áreas de atención a niños y jóvenes y apoyo a familias. Como se ha observado en una serie de países, este proceso no está exento de dificultades que están llevando a un aumento de las desigualdades regionales en la prestación de servicios. Sin embargo, esto también ha ayudado a añadir claridad con respecto a los roles y las responsabilidades. Por ejemplo, en el ámbito de la legislación de la protección del menor, en la mayoría de los países que se analizaron en el estudio, se expone la responsabilidad específica de las autoridades locales de evaluar las necesidades de los niños y los jóvenes, así como de cuidar de ellos si es necesario para evitar riesgos o daños.

Desarrollo de una asistencia familiar alternativa

Se ha observado un cambio general hacia la desinstitucionalización. Siempre que sea posible, los niños que necesitan atención por parte del estado y sus familias reciben asistencia de los servicios sociales con el objetivo de que los menores permanezcan con sus familias mientras sea lo más beneficioso para ellos. Por ejemplo, en la comunidad francesa de Bélgica, el Decreto sobre la asistencia a los jóvenes, establece claramente que la prioridad es evitar que los niños entren en una institución, para lo que se ha creado un instrumento específico, "los consejos de distrito locales para la asistencia a los jóvenes", que son los responsables de promover y supervisar la aplicación de medidas preventivas. Su función es similar a la de los "comités locales para la protección de niños y jóvenes" en Portugal o los "comités locales para la protección de niños" en el Reino Unido.

Si permanecer con la familia biológica no es lo mejor para el menor, la legislación de la mayoría de los países establece que la opción preferida es la asistencia familiar alternativa, siempre que sea posible con el círculo familiar ampliado (cuidado familiar) o con familias de acogida (profesionales). Muchos países también se han comprometido explícitamente a internar a los niños en tres centros de atención residencial. Ha habido avances en los países en cuanto a la provisión de atención en hogares de acogida. En Hungría, según las estadísticas oficiales de 2007, el 54% de los niños que estaban dentro del sistema de asistencia fueron alojados con familias de acogida, mientras que esta cifra aumentó al 64% en 2013. En Bulgaria, hubo 7800 niños que recibieron asistencia institucional en 2015, mientras que a finales de 2015, gracias a la aplicación de su estrategia de institucionalización, 1500 niños se alojaron con familias de acogida.

A pesar de las promesas y el avance en la legislación, se puede mejorar la provisión de atención en hogares de acogida. Por ejemplo, en Francia, según los cálculos de 2013, el 53% de los niños que no viven con sus familias se encuentran en hogares de acogida, pero el 38% sigue en centros de atención residencial. En Italia, a 28 449 niños se les han

apartado del cuidado de sus padres en 2013, con casi una división en dos mitades entre los que se encuentran en centros de atención residencial y los que están en hogares de acogida. La legislación portuguesa favorece el mantenimiento del menor con su familia pero, al implementar la ubicación como último recurso, hay una tendencia preocupante a ubicar a los niños en centros residenciales de larga estancia, mientras que el cuidado familiar y los hogares de acogida profesionales aún siguen en desarrollo. Los países con cifras mayores de niños en hogares de acogida han aumentado la "profesionalización" de los hogares de acogida; por ejemplo, con una compensación económica, formación y ayuda para mejorar las capacidades de los padres de acogida. Los padres de acogida también pueden tener derecho a beneficios en áreas como la educación, la vivienda o el transporte.

Ampliación del papel de los niños en el sistema de protección del menor

Se ha trabajado para ampliar el papel de los niños dentro del sistema de protección del menor. En muchos países, los niños tienen derecho a que un representante independiente les represente en los procesos legales que les afectan. A los niños por encima de cierta edad, que varían de un país a otro, se les debe informar, escuchar y consultar para obtener su consentimiento con respecto a cualquier medida asistencial para ellos. Algunos países también han creado organismos específicos para registrar las opiniones y los deseos de los niños que reciben asistencia. En Bulgaria, ha habido un aumento de las habitaciones especialmente equipadas para las audiencias infantiles. En Italia, se ha creado un grupo de trabajo interprofesional para establecer formación específica y apropiada para abogados y jueces que trabajan en cuestiones infantiles y familiares para garantizar la uniformidad de los métodos y procedimientos de escucha. Escocia cuenta con un sistema exclusivo para supervisar las decisiones relativas a la asistencia y la protección del menor: "el sistema de audiencias infantiles", un planteamiento más adaptado a los niños para incorporar a los niños al sistema legal por motivos delictivos o para su atención y protección.

Asimismo, se han realizado una serie de avances para fomentar la participación de los niños que reciben asistencia en las decisiones que les afectan. Por ejemplo, en Alemania, hay disposiciones que animan a los centros residenciales a promover la participación de los niños y jóvenes en las consultas, las decisiones dentro del centro y los procedimientos de quejas.

En Cataluña (España), el Departamento de Asuntos Sociales y Familias publicó un estudio sobre la situación de los jóvenes que abandonan la asistencia, con testimonios de los propios jóvenes. En Francia, cada niño que está dentro del sistema de protección del menor tiene un plan personal según sus necesidades, y los niños participan realmente en la definición de los objetivos y las medidas de sus planes. En Inglaterra, las autoridades locales tienen el deber de escuchar las opiniones de los niños en los procedimientos judiciales. Las autoridades locales crean consejos para los niños que reciben asistencia y se encarga una defensa independiente, normalmente de un sector no gubernamental.

Perspectivas

Los marcos, las estrategias y los mecanismos de entrega más recientes que hemos identificado en este informe se centran cada vez más en los resultados. Esto supone una oportunidad en el sector infantil de crear un enfoque centrado en los resultados para la puesta en marcha de servicios, que debería promover un pensamiento innovador sobre cómo se utilizan y ubican las personas para ofrecer servicios a los niños y los jóvenes.

Sobre la base de nuestro estudio, se podrían incorporar una serie de sugerencias para fomentar que la prestación de servicios tenga resultados duraderos.

Para empezar, es fundamental centrarse en los resultados "a largo plazo", no en el "rendimiento". Es habitual que la retórica en torno a los servicios se centre en los resultados, mientras que, en la práctica, la concentración en el rendimiento es aún mayor. Esta realidad se debe en gran parte a los marcos de medición nacional, que tienden a centrarse en *lo que hacemos* (rendimiento) en lugar de *en qué marca la diferencia* (resultado).

Es esencial distinguir entre los indicadores de resultados y de rendimiento porque la medición del "éxito" basándose únicamente en los rendimientos puede llevar a error. A este respecto, es fundamental supervisar los resultados a largo plazo, incluso si los niños no están en contacto con los servicios. El impacto del servicio debería observar no solo al niño, sino también a otros agentes relevantes, como sus hermanos, padres o tutores, y la comunidad en general.

Es importante realizar un seguimiento de la distancia recorrida evaluando al menos antes y después de las intervenciones y preferiblemente también a intervalos periódicos durante el proceso. La medición de los resultados debería tener en cuenta el bienestar, que surge de la interacción entre las circunstancias de los niños, sus propios recursos y sus interacciones con quienes les rodean. Así como los factores estructurales que afectan a las circunstancias de las vidas de los niños (por ejemplo, pobreza y desigualdad), los aspectos psicológicos y sociales del bienestar de los niños también son esenciales para mejorar los resultados.

Los resultados deberían incluir una variedad de objetivos sociales, ambientales y económicos. Cuando los directores de los servicios y los responsables de la puesta en marcha de los servicios piensan en la rentabilidad de la inversión, es importante que tengan en cuenta los resultados en las esferas sociales, ambientales y económicas en general. La tendencia hacia una prestación de servicios dirigidos a los niños conjunta (incluidos los presupuestos conjuntos) respaldan este proceso. A este respecto, proporcionar a quienes gestionan y prestan los servicios flexibilidad en la gestión de los presupuestos y la asignación de fondos durante un periodo de tiempo más largo, sin duda, sería un estímulo.

Por último, el sistema de medición debería reflejar lo que resulta importante para los niños y los jóvenes. Por ello, es fundamental realizar la evaluación con las personas usuarias de los servicios; por ejemplo, estableciendo equipos de inspección que incluyen jóvenes. Estos equipos incluyen jóvenes con experiencia directa de servicios de asistencia y protección del menor que reciben formación para aportar sus conocimientos y experiencia a fin de ayudar a evaluar la calidad y el impacto de los servicios de protección del menor.

www.esn-eu-org

European Social Network (ESN) es la red independiente de servicios sociales públicos en Europa. Reúne a personas que planean, financian, investigan, gestionan, regulan y prestan servicios sociales públicos a nivel local, como sanidad, bienestar social, empleo, educación y vivienda. Apoyamos el desarrollo de una práctica de atención y política social efectiva por medio del intercambio de conocimientos y experiencia.

European Social Network
Victoria House
125 Queens Road
Brighton BN1 3WB
United Kingdom

Tel +44 (0) 1273 739 039
Fax +44 (0) 1273 739 239
Email info@esn-eu.org
Web www.esn-eu.org

Registration No. 3826383
Charity No. 1079394

www.esn-eu.org