

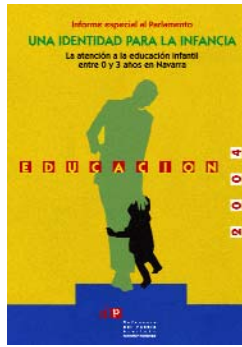
## 03 \_ defensa transversal de los derechos ciudadanos

2004

## 03 \_ defensa transversal de los derechos ciudadanos



2004



## 3.1. MENORES

### 3.1.1. Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre "La atención a las necesidades educativas de los menores entre 0 y 3 años"

Las numerosas quejas planteadas ante la Institución de la Defensora del Pueblo en torno al acceso a los centros educativos para los menores entre 0 y 3 años y las observaciones que, en este sentido, se venían haciendo sobre la necesidad de desarrollar una normativa clara y actualizada desde el Gobierno foral, impulsaron la puesta en marcha de un "Informe Especial sobre la atención a la educación entre 0 y 3 años en Navarra", en cuyo título ya se intentaba transmitir cual era el eje de la educación en este ciclo vital de la infancia: los procesos educativos fuera del ámbito escolar.

71

#### "UNA IDENTIDAD PARA LA INFANCIA"

El Informe Especial, que contó con una extensa colaboración externa de padres y madres de alumnos, educadores y miembros de APYMAS, fue presentado en la Comisión de Régimen Foral el 6 de octubre de 2004, ante la cual la Defensora del Pueblo señaló que "en menos de tres años, el marco de actuación sustentado en el acuerdo suscrito en materia de educación entre 0 y 3 años por UPN y el PSN-PSOE está en abierta crisis.

De una parte, nuestra propia dinámica social ha acelerado de forma importante el acceso de la mujer en el mundo laboral, lo que requiere un nuevo modelo de ayuda para la conciliación de la vida familiar y laboral en el que ya no es suficiente la ayuda interna de las propias familias. De otra parte, la ralentización por el Gobierno de Navarra de las previsiones en cuanto a creación de plazas para este ciclo, sea por la pasada ausencia del marco presupuestario anual o por otras prioridades económicas. En tercer lugar, la presión de la sociedad para que se incrementen las plazas, derivadas de aquel acuerdo parlamentario, está impulsando una reivindicación directa a frente a los Ayuntamientos que, en muchos casos, excede de su nivel de responsabilidad según las previsiones acordadas.

Asimismo, la vigencia aún de una normativa del Instituto de Bienestar Social, posiblemente obsoleta en su esencia y materialización, y una normativa esta-

tal pendiente de desarrollar, han propiciado un escenario de crisis en torno a los principios de la atención a las necesidades de las familias y de los menores en esta etapa de su vida educativa.

La exigencia de plazas por parte de las familias, con nuevas necesidades cada vez más distanciadas respecto de las plazas creadas y una paralización en la planificación prevista, hace necesario plantearse de nuevo el contexto general de la atención a la infancia en ese periodo de vida y de su educación.

Desde mi punto de vista, el acuerdo de 2001 estaba cargado de urgencias que limitaron la serenidad necesaria para abordar el horizonte de la educación entre 0 y 3 años con una mayor amplitud. Muchas de esos aspectos no bien atendidos afloran ahora, como

- la responsabilidad de las familias en la educación de sus hijos en esa etapa, más allá de lo asistencial;
- la responsabilidad e implicación de los Ayuntamientos, más allá de lo que las leyes prevén sobre su colaboración con las administraciones más competentes.
- O la necesidad de que sean las administraciones autonómicas quienes lideren el impulso y desarrollo de los recursos para atender las necesidades educativas en esta etapa.

La cautela de la Administración foral en asumir ese liderazgo en materia de educación entre 0 y 3 años ha derivado a una mayor responsabilidad de los Municipios frente a los ciudadanos, situación difícil de sustentar o defender en tanto que su participación en el desarrollo de ese servicio educativo les requiere un esfuerzo económico importante, o, en su defecto, una nueva dependencia respecto de otras administraciones, en este caso la foral, para poder atender esos compromisos. Todo ello, frente a la demanda de una ciudadanía dispuesta a colaborar en la financiación del sistema y que no precisa saber qué administración debe liderar ese proceso, o cuál ha de afrontar su financiación, pero que reclama una oferta, cuando menos cuantitativa, suficiente.

Creo que, en el análisis y toma de decisiones que en los próximos meses se realicen en torno a la atención a los menores entre 0 y 3 años, existe un factor ineludible y fundamental: la educación en esa etapa de la vida del niño y la niña. La extensión del derecho a la educación a toda la vida del menor, desde su nacimiento, con los métodos y medios más adecuados a cada momento.

El Informe Especial presentado al Parlamento de Navarra incluye una extensa visión histórica sobre las aportaciones legales de los sucesivos gobiernos de España al afán de la educación y el ejercicio de su derecho. Y pese a la coincidencia o discrepancia que los cambios normativos dejan entrever, parece evidente la necesidad de que los criterios de la normativa foral nueva, cuando se produzca, supere el patrón que sustentó el fundamento limitado del mencionado acuerdo parlamentario, incluyendo, ahora sí, aspectos que aproximen la utilidad de los servicios que se creen a los fines educativos para los que se crearon o crearán.

Estando como estamos ya en el siglo XXI, el eje de la acción normativa sólo puede centrarse en dotar a la infancia de una identidad propia en materia de educación infantil. Por ello, deberían desecharse, por ineficaces, otras vías que supongan un esfuerzo de administraciones y familias destinadas únicamente a incrementar el "parque" de "espacios de recogida" de niños y niñas entre 0 y 3 años, que no conformarán nunca una oferta cualitativa y, además, posiblemente tampoco estará suficientemente coordinada por la Administración foral, tal como los datos demuestran.

La organización de la atención a los aspectos educativos de la infancia requieren un gran esfuerzo por parte de las Administraciones para encajar los objetivos educativos en el marco de los intereses generales. El principio del derecho a la educación, aún voluntaria en ese periodo de la infancia, debería primar sobre cualquiera otra consideración de carácter económico o coyuntural.

La definición del modelo 0-3 años para Navarra debe estar orientada inequívocamente hacia

- la mejora general de la atención
- la adecuación de los centros preexistentes
- y la creación de otros nuevos bajo el principio básico del derecho del niño, como ser humano, y como sujeto de derecho a la educación, bajo la supervisión constante de la administración educativa.

La educación entre 0 y 3 años ha sufrido una profunda transformación en las dos últimas décadas, respecto de su consideración social y de su desarrollo normativo, avanzando de manera señalada en la configuración de un sistema de derechos en torno a la educación que incluye los derechos generales de la infancia como base primordial sobre la que actuar.

Los avances conseguidos, probablemente refrendados en breve, deben orientar la acción de los gobiernos competentes, desde la autonomía normativa pero desde la perspectiva de la doctrina central ya asentada. Planificar a partir de los avances que una sociedad conquistada no siempre es fácil, pero constituye un desafío alentador para quien tiene la responsabilidad de normar.

La idea difundida de que el salto de la mujer al mercado laboral es origen de desajustes en la educación de los hijos, por una insuficiente preparación y reparto de obligaciones en el contexto de la vida familiar, será verdad en algunos casos pero no por eso es una idea menos reaccionaria cuando se utiliza para buscar causas a situaciones que, como la educación infantil entre 0 y 3 años, tiene su origen en el deseo de una mayor calidad de vida familiar –no estrictamente un incremento de ingresos- y una mejor educación de los hijos e hijas. El afán de los ciudadanos y ciudadanas por el ejercicio de todos sus derechos teóricos constituye también el motor, la apuesta por el desarrollo de mejoras sociales, el desarrollo de los derechos que fundamentan esas mejoras sociales.

El "salto a la noticia" de cuantos aspectos rodean la educación infantil entre los 0 y 3 años en Navarra en este momento nace de esa exigencia en la aplicación de los derechos de forma más correcta y la exigencia de mejores servicios a las necesidades familiares y sociales

Aunque el eco social y las quejas apuntan la carencia de plazas, se abre con fuerza, en el mismo tiempo,

- la exigencia sobre la necesidad del derecho del niño y la niña a la educación,
- la dignidad de las condiciones laborales de trabajadores y trabajadoras de este ciclo, que en otras comunidades han constituido piedra de escándalo;
- el derecho a una escuela infantil pública y gratuita como aspiración general;
- el desarrollo de un modelo educativo y social, basado en la diversidad;
- la adecuación de los centros a la realidad existente en materia de euskera;
- el objetivo de la calidad como base de toda nueva instalación;
- la mejora de las ratios económicas módulo/niño-a;
- el rigor preciso en la autorización y responsabilidad pública sobre el mantenimiento de los centros privados;
- la cada día más exigida y exigible participación democrática de las familias, comprendida como derecho y como deber;
- la revisión de la participación de los entes locales en la puesta en marcha, financiación y mantenimiento de las escuelas infantiles;
- la búsqueda de un sistema más justo respecto de la aportación económica de las familias que no discrimine en pro o en contra en función de la renta;

y, finalmente, la importancia de que se vitalice, con el impulso de la administración foral, cuanto de valor tiene la tradición normativa española a favor de los derechos de la infancia y su integración en igualdad de condiciones en el conjunto del proceso educativo.

## CONCLUSIONES GENERALES

- El Informe recoge de la LOGSE el principio básico de que en la educación se transmiten y ejercitan los valores que hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, y se adquieren los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. La madurez de las sociedades se deriva, en muy buena medida, de su capacidad para integrar, a partir de la educación y con el concurso de la misma, las dimensiones individual y comunitaria. Toda transformación, grande o pequeña, comprometida con el progreso social ha ido siempre acompañada, cuando no precedida, de una revitalización e impulso de la educación, de una esperanza confiada en sus posibilidades transformadoras.
- la integración del principio del derecho de la infancia en el marco del derecho a la educación, lograda por primera vez a través de la logse, supuso un salto trascendental en la defensa de los derechos de la infancia, en tanto que integra los derechos educativos de la primera infancia, con igual categoría, en el sistema educativo general español
- Más allá de que se significara o no la obligatoriedad de escolarización en este ciclo, desde dicha ley han quedado sentadas las bases respecto de la responsabilidad de las administraciones públicas para cubrir las exigencias por parte de las familias de plazas para alumnos en este periodo, a fin de establecer una posible conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, problema creciente, sin que ello vaya en detrimento del derecho del menor a una mejor educación.
- La LOCE modifica aspectos sensibles de la filosofía de la logse en cuanto a la atención a la educación en la primera infancia. Sin abandonar ese respeto de la LOGSE al derecho a la educación como derecho global extensible a todas las edades, introduce matizaciones de hondo calado al recuperar el carácter asistencial, abandonado por la pedagogía más consolidada, que las antiguas leyes predemocráticas establecían para este período educativo.
- Pese a que parte de la LODE está vigente, en lo que respecta a los principios básicos que han de cumplir los centros destinados a la educación infantil entre 0 y 3 años, lo establecido por la LOCE introduce de forma paralela el concepto asistencial y una mayor indefinición en cuanto a cuáles han de ser esos requisitos mínimos de calidad.
- Asimismo, la consideración de la educación infantil no exclusivamente como una ayuda a las familias en que padres y madres trabajen, sino como complemento de la labor que éstos han de desarrollar en la educación de sus hijos e hijas, dejó sentado el principio de corresponsabilidad y, a la vez, el de participación democrática de los padres en la educación de sus hijos e hijas también en esta edad y respecto de los centros a donde dichos niños y niñas acuden.

## SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- Pese a las modificaciones que la LOCE introduce en el espíritu de la LOGSE en cuanto a las características de la educación infantil, su propio articulado recuerda que, a pesar de que "La Educación Preescolar tiene carácter voluntario para los padres", las administraciones competentes "atenderán a las necesidades que concurren en las familias y coordinarán la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda".
- La LOCE recoge una de las principales preocupaciones básicas de padres y madres: la existencia de plazas, como pudo comprobarse en el encuentro mantenido con este motivo por representantes de la Institución con padres y madres de la Cuenca de Pamplona. Lo que la LOCE relega a segundo plano es la consideración básica, primordial para la logse: que el ciclo educativo 0/3 años mantuviese totalmente vigente los aspectos que le convertían en tal: la educación de niños y niñas en esa edad. Se podría decir que la LOGSE establecía la educación infantil como complemento de la educación y atención familiar, afrontando las necesidades de conciliar la vida laboral y familiar, y que la LOCE arbitra un sistema por el que el complemento se convierte en sustituto, ante la presión social por la falta de plazas y la previsión de un espacio de presencia de la iniciativa empresarial más fructífero de lo que hasta ahora había sido, no por limitaciones de anteriores normativas, sino por la aparición de una nueva dimensión de la necesidad social de la atención a los menores.
- La asignación que la LOCE hace a las CC. AA. de la competencia para establecer los criterios mínimos de aplicación para obtener niveles calidad en la educación infantil constituye, de forma general, un avance en la racionalidad del sistema, por la mayor proximidad de dichas administraciones territoriales con la realidad social y como un mayor grado de autogobierno. No obstante, esa discrecionalidad traslada asimismo un alto grado de responsabilidad, porque dichos criterios conformarán el sistema educativo infantil y, con él, el futuro educativo de los menores. Las decisiones que en este sentido adopten los Gobiernos autónomos han de velar prioritariamente por los intereses del derecho de la infancia a la educación, desde ahora y para el futuro posterior de su desarrollo psicoeducativo, dentro de la configuración final del sistema, en el que los aspectos económicos y de su gestión pueden aparecer como los más importantes en ese marco de mayor autonomía.
- Los requisitos mínimos para los centros que establece la LODE también son exigibles a los centros docentes de carácter privado, estableciendo el art. 23 de la LODE que *"la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas, tanto de régimen general como de régimen especial, se someterán al principio de autorización administrativa. La autorización se concederá siempre que reúnan los requisitos mínimos que se establezcan de acuerdo*

con lo dispuesto en el art. 14 de esta Ley." Es importante destacar que el artículo 24 de la LODE justifica, en "razones de protección a la infancia", que "los centros privados que acogen de modo regular niños de edades correspondientes a la educación infantil quedarán sometidos al principio de autorización administrativa a que se refiere el artículo 23". Y conviene recordar que el tramo de hasta los tres años de edad constituye el primer ciclo de la Educación Infantil en la LOGSE, por lo que la referencia a la educación infantil debe entenderse como comprensiva del mismo.

- Desde la filosofía de una actuación más cercana a la sociedad, la LODE prevé (disposición adicional 2ª) que las administraciones locales "cooperarán con las administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria", si bien establece que la competencia para crear los centros docentes de educación preescolar corresponde al gobierno o al consejo de gobierno de la comunidad autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta normativa última es la que posibilitó la creación en el ámbito foral de un marco legal para desarrollar el acuerdo parlamentario establecido entre UPN y el PSN, por el que se desarrollaría un régimen de convenios entre administración foral y municipios destinado a crear plazas de enseñanza primaria para 0 a 3 años, según las bases que regulaba la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del director gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.

- Entendiendo como claramente positivo el reparto de responsabilidades que el marco legal establece en materia de 0 a 3 años y abierto como está aún el desarrollo normativo posterior que puede afectar a los principios establecidos anteriormente en la loce, es importante reflexionar sobre la conveniencia de que se tenga presente que, cualquiera que sea ese marco final, la presión ejercida hoy día por la sociedad sobre el nivel de implicación de la administración local excede, en navarra y otras comunidades, el espacio de responsabilidad que a ésta le compete, tanto si se atiende a los principios normativos recientes como a la particular ordenación de la actividad por parte del Gobierno foral, en la ya mencionada Resolución del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.

Un análisis prudente de la realidad en cuanto a los recursos, las demandas y las competencias para atender unos y otras nos llevará a la conclusión de que es planteable, incluso exigible, el mayor nivel de colaboración entre las diferentes administraciones públicas en el bien entendido papel que a cada una corresponde, pues subvertir las responsabilidades de una Administración u otra ni proporciona solución a las exigencias ciudadanas ni mejora la eficacia y valoración que de ellas se tienen.

- Podemos partir de la idea de que la pluralidad de políticas e iniciativas para promover la escolarización infantil es positiva. El aspecto

negativo, sin embargo, reside en la magnitud actual de los desequilibrios territoriales en la provisión de los servicios. Una manera de resolver estos desequilibrios pasaría por otorgar a los gobiernos locales (los ayuntamientos), el ámbito de gobierno más cercano al ciudadano, mayor margen de acción para responder a la demanda de servicios mediante la captación o gestión de presupuestos especiales

## SOBRE EL PRINCIPIO EDUCATIVO ENTRE 0 Y 3 AÑOS

- El "Libro Blanco para la reforma del sistema educativo", origen de la LOGSE, señalaba que "Esta etapa educativa exige intención educativa por los profesores, cuidadosa planificación de experiencias y actividades, profesionales especializados, condiciones de trabajo determinadas en cuanto a salubridad, espacios, proporción profesor/niños...". Más adelante indicaba que "la nueva reordenación tiene la finalidad de regular, según criterios educativos, un nivel que tradicionalmente ha recibido escasa atención y ha cumplido con frecuencia fines asistenciales o sociales, más que estrictamente pedagógicos. La concepción de este nivel como propiamente educativo ha de traer consigo cambios en la organización de los centros y de las experiencias educativas que en ellos se proporcionan..."
- El Capítulo I del Título I de la LOGSE dedica su regulación a la Educación Infantil (artículos 7 a 12), estableciendo que "la educación infantil que comprenderá hasta los seis años de edad contribuirá al desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños. Los centros docentes de educación infantil cooperarán estrechamente con los padres o tutores a fin de tener en cuenta la responsabilidad fundamental de éstos en dicha etapa educativa."
- Se fija el carácter voluntario de la etapa, pero encomendando a la Administración de garantizar la existencia de un número suficiente de plazas para asegurar la escolarización de la población que la solicite.
- La misma Ley establece que la educación infantil será impartida por maestros con la especialización correspondiente y que en el primer ciclo los centros dispondrán también de otros profesionales con la debida cualificación para la atención educativa apropiada a los niños de esta edad.
- Cabe recordar que incluso la LOCE señala que la educación infantil *"se caracteriza por su doble naturaleza educativa y de atención y cuidado a la primera infancia, garantizándose la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda de las familias y atender a sus necesidades."*

## SOBRE EL MODELO EDUCATIVO Y LA EVOLUCIÓN SOCIAL

- En el horizonte de la mayor igualdad y solidaridad, de la mayor cooperación social, en los que la educación es una fuente imprescindible, la consolidación de sistemas educativos durante la primera infancia de los menores es trascendental. Una nueva cultura que ha de partir del cumplimiento de todos los derechos del niño sin excepción alguna, lo que implica objetivar y esforzarse en la consecución de cambios de diversa índole de igual trascendencia. Como premisa o como consecuencia, la educación infantil va íntimamente vinculada a la modificación de las realidades socioeconómicas en las que se desenvuelve la vida de los niños y niñas.
- Desde la seguridad de que en este milenio la preocupación y el desafío de los sistemas educativos ya es la atención inicial a todos los menores de 6 años, esta ampliación sustancial de la cobertura del derecho a la educación debe abordarse desde un concepto de educación temprana no reducido a la nutrición y la salud
- Partiendo de esa diferenciación entre los aspectos de salud y los educativos, el desarrollo en la primera infancia y la función educativa no se basan en la función asistencial, como parece desprenderse de normativas históricas ya superadas conceptualmente por la investigación y culturalmente por la propia evolución social. El concepto mismo de asistencialidad parte de "mínimos", tanto respecto de la necesidad como de la oferta de los servicios: la Administración, es decir, los poderes públicos, auxilian con acciones extraordinarias para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos y ciudadanas en inferioridad de condiciones.
- A partir del reconocimiento del derecho de la infancia, este concepto no es aplicable, y menos aún en el ámbito educativo, donde se produce la dualidad de derechos: los específicos de la propia de la infancia y el más general a la educación. Ambos, individual o conjuntamente, generan una dimensión del ser humano, también en sus primeros años de vida, en que la actuación asistencial, como forma de intervención prioritaria, no auxiliar, no es concebible ni correcta.
- Probablemente ha sido la evolución cultural y social registrada por nuestra sociedad en las últimas décadas el mejor impulso para ir superando una visión "meramente física" (cuidado) de la atención a las necesidades en esa etapa, pese a la presión social que ha ejercido y ejerce la necesidad de encontrar espacios de atención al menor por el acceso mayoritario de la mujer al mercado de trabajo. Sobre todo, porque **ES INSEPARABLE EL ASPECTO EDUCATIVO QUE INCLUSO LA ATENCIÓN FÍSICA AL NIÑO O NIÑA LLEVA IMPLÍCITO EN ESTA EDAD.**
- Pero el derecho al trabajo de la mujer, a la igualdad laboral y social, a la autonomía de la persona y la compatibilización de la vida laboral y familiar no pueden ser utilizados, ni individualmente por las fami-

lias, ni colectivamente por las administraciones, como razón para afianzar un retroceso social y legal respecto de los derechos del menor, al que se dice defender.

- La contradicción entre la presión para la ayuda a las familias y la necesidad del afianzamiento de los aspectos educativos en la educación infantil no puede resolverse a costa del menor o de sus derechos, tan vigentes como tales antes de una normativa u otra. Siendo ambas divergentes en aspectos fundamentales, el principio del derecho a la educación en la etapa infantil constituye un elemento fundamental de la vida del menor como persona, y la responsabilidad de las administraciones será "construir" el contexto educativo más favorable para ambas partes y que, obviamente, deberá asentarse en esos mismos derechos y no en políticas coyunturales.
- La carencia, confiamos en que coyuntural, de plazas para esta etapa de la infancia no puede restringir el derecho a la educación infantil en una mera demanda o necesidad social, producto de una evolución igualmente social, económica o laboral, aspectos todos ellos interrelacionados.

#### RESPECTO DEL FUTURO EN LA EDUCACIÓN PARA LOS 0 A 3 AÑOS

- La menor presencia de la oferta privada en este sector educativo, al menos hasta ahora, se ha debido a la ausencia de incentivos económicos, especialmente en las zonas menos pobladas; es decir, la falta de previsión de beneficios.
- Como señalan investigaciones recientes, *"el desarrollo de servicios económicamente accesibles cumple los objetivos de promover los derechos individuales, facilitar la participación de los padres en el mercado de trabajo, además de que puede llegar a transferir al mercado el trabajo informal que actualmente realizan familiares o trabajadores a domicilio por horas y, adicionalmente, puede generar efectos multiplicadores de empleo"*.
- Las tendencias recientes en el ámbito europeo para suplir la escasez de servicios están divididas a grandes rasgos entre el apoyo a las familias con hijos pequeños a través de ayudas económicas (desgravaciones o pagos regulares) y la promoción directa del desarrollo de los servicios para la infancia.
- La opción de promover los servicios de carácter público puede tener un impacto mucho más distributivo sobre las familias, porque todos los menores adquieren el derecho a la escolarización con unas garantías mínimas de calidad. Las ayudas económicas, como única vía de acción, pueden tener un impacto muy desigual en función de la renta familiar y de la posición de la mujer en el mercado de trabajo.

- El carácter educativo de la atención en la primera infancia es compartido incluso por los padres que mantienen como prioridad la existencia de plazas y otorgan gran importancia a las ratios cuidador-educador/niño que puedan establecerse, dada la repercusión que ello tiene en la calidad del servicio.
- A la hora de establecer los aspectos educativos de la atención a la primera infancia, la Administración deberá tener en cuenta la opinión de padres y madres, quienes manifiestan su preferencia por un sistema bilingüe que incluya el euskera, frente a otros idiomas, como el inglés, al considerarlo más positivo para su posterior recorrido educativo en el modelo D.

A modo de **PROPUESTAS**, cabría plantearse las siguientes:

- Se debería elaborar **UN MAPA ESCOLAR DE LA OFERTA DE PLAZAS DE EDUCACIÓN** infantil en centros públicos y privados en el grupo de edad de 0 a 3 años, desglosada por edades individuales y por municipios. Este mapa escolar municipal debería ser conocido por educadores, administraciones afectadas e investigadores en general, labor que debería ser liderada por el Departamento de Educación del Gobierno foral, en colaboración, si fuera preciso, con el Ministerio de Educación y Ciencia, que actualmente se encarga de centralizar las estadísticas sobre educación.
- Contar con **una visión clara de la demanda real y latente de servicios para la primera infancia**. Una vía para obtener esta información sería la publicación obligatoria de las listas de espera (preinscripciones no satisfechas) en los centros de titularidad pública.
- **Mejorar la transparencia en la gestión pública de los servicios, de forma que los ciudadanos puedan conocer el compromiso adquirido por las diferentes administraciones**, las atribuciones que se pueden esperar de cada una de ellas y las contribuciones reales que se están realizando. Esta transparencia mejoraría si se establecen compromisos concretos respecto a las inversiones mínimas estables que deberían asumir los gobiernos locales o y el foral en función del número de habitantes.

#### SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL ENTRE 0 Y 3 AÑOS

- Respecto a la financiación, distintos expertos consideran **que las inversiones en el sistema de educación infantil no deberían ser inferiores al uno por ciento del producto interior bruto**, cifra que actualmente solo se alcanza en países como Dinamarca y posiblemente Suecia. Mientras, la distribución de los costes podría establecerse entre un tercio para las familias y dos tercios para el sector público, dejando exentas de pago a familias por debajo de un nivel mínimo de ingresos.

- El hecho de que, como suele suceder, se aplique un criterio de acceso a los centros públicos basado en la renta familiar, tiene bastantes aspectos negativos, pues discrimina a las familias de dobles ingresos, desincentiva el empleo femenino, puede favorecer la concentración de colectivos de bajos ingresos y no logra promover la conciliación familiar y laboral.
- Los criterios de acceso a los centros públicos se deberían adaptar a la realidad social, aumentando el límite de renta familiar para favorecer el acceso a las madres con trabajos remunerados. La ampliación de los criterios de acceso tendría como consecuencia una mayor demanda y, por lo tanto, sería necesario asumir un compromiso real de crecimiento de la oferta.
- Finalmente, es importante mejorar las condiciones establecidas para el otorgamiento de ayudas y otros beneficios conducentes a conciliar la vida familiar y laboral, estableciendo medidas, bien en el ámbito de los convenios colectivos, o a través de la precisa normativa, destinadas a evitar los obstáculos que, en el ámbito laboral, suelen encontrar las familias para poder acceder especialmente a algunos de los beneficios establecidos en materia de compatibilización de la vida familiar y el trabajo.

### 3.1.2. XIX JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO.

#### Taller de trabajo: La educación entre 0 y 3 años.

A propuesta de la Defensora del Pueblo, de Navarra, las XIX Jornadas de Coordinación que con carácter anual celebran los Defensores del Pueblo –Santiago de Compostela, junio 2004– incluyeron como tema central de uno de sus talleres de trabajo el de la educación entre 0 y 3 años.

La puesta en común de los representantes de cada Institución permitió un documento de conclusiones de especial interés, que aquí se reproduce.

#### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL TALLER “LOS SERVICIOS PARA LA INFANCIA DE 0 A 3 AÑOS”

##### *Introducción*

El Defensor del Pueblo, los Defensores y Defensoras Autonómicos, y el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, reunidos en Santiago de Compostela, los días 29 y 30 de junio de 2004, con ocasión de las XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, consideramos oportuno formular las siguientes propuestas de cara al desarrollo normativo y la organización de servicios para la infancia de 0 a 3 años.

Nos hallamos en una encrucijada significativa, que favorece la redefinición y el cambio legislativo respecto a los servicios de este tramo de edad.

En estos momentos un pronunciamiento de los Comisionados Parlamentarios como garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y en particular del derecho a la educación, puede contribuir a la promoción de medidas en favor de la infancia de esta edad.

### *Constataciones*

Los participantes en este taller entienden que las siguientes notas caracterizan la situación actual en este campo:

- I. La oferta es deficitaria en todos los territorios del estado, con distintos niveles de satisfacción de las necesidades.
- II. De hecho, hay una confusión y un desconocimiento de los modelos de servicios para la infancia, especialmente los recursos que pueden situarse dentro del que podemos llamar modelo no formal.
- III. En algunos casos puede incluso hablarse de ausencia de sensibilidad sobre el tema.
- IV. La regulación del modelo escolar normal está mucho más desarrollada que el conjunto de servicios que constituyen el modelo no formal. En el primer caso se ha dado un proceso normativo necesitado de una clarificación en este momento. En el caso del modelo no formal la normativización, cuando existe, es irregular y dispersa.
- V. La vertiente asistencial y la idea de la conciliación de la vida familiar y laboral todavía prima sobre el carácter educativo y la defensa del interés del menor en el diseño de las políticas para la infancia; y ello tanto entre la ciudadanía como entre los mismos poderes públicos.

### *Los dos modelos de servicios para la infancia*

Existen básicamente dos modelos de organización de los servicios para la infancia:

#### **A. El modelo escolar, modalidad educativa formal, o modelo institucional normalizado.**

Se acepta que, en un proceso de progresiva normativización, se llegó a una regulación aceptable, en cuanto a currículum y condiciones estructurales, siendo reseñable que a partir de la implantación de la LOGSE, ese tramo de edad forma parte del sistema educativo general.

La modificación operada por la entrada en vigor de la Ley de Calidad de la Educación (LOCE), ha venido a replantear el carácter educativo de los servicios destinados a esta etapa, por lo que se hace preciso su reconsideración en el proceso de debate parlamentario previsto para la aprobación de una nueva ley educativa.

**B. Pero las necesidades de la infancia en estas edades pueden satisfacerse mediante medidas de apoyo a la familia, o medidas alternativas a la atención en centros educativos, que constituyen globalmente el modelo no formal.**

Los servicios de este modelo no entran en competencia con el modelo escolar formal. Son servicios y programas dirigidos a la infancia, a las familias, o a la infancia y a las familias a la vez.

Considerados habitualmente como asistenciales y/o lúdicos, han de poder cubrir toda clase de necesidades de la infancia, ya sea en el ámbito sanitario, el educativo, el asistencial o el recreativo.

Como ejemplos de estos servicios podríamos citar centros abiertos, ludotecas, espacios de relación familiar, bebetecas, parques temáticos, servicios a domicilio, redes de ayuda vecinal, escuelas de padres, guarderías laborales y de empresa, etc., hasta parques infantiles comerciales; pero también incluiríamos aquí servicios de atención precoz.

La indefinición es la nota característica de estos servicios, cuya regulación, cuando existe, es muy diversa y parcial; y el conocimiento que de su existencia y de su interés y provecho tiene la ciudadanía es también escaso. Por ello, además de su regulación, se precisa una acción de promoción y difusión.

En definitiva, las necesidades de la infancia en estas edades han de poder cubrirse a través de uno u otro modelo. La regulación, en cada caso, es distinta. No obstante, debería partir de los principios y criterios generales que a continuación se exponen.

**Criterios y principios generales**

La regulación y la organización de los servicios para la infancia en el tramo de 0 a 3 años, debería tener en consideración los siguientes criterios y principios generales:

- a) Los niños y niñas de 0 a 3 años son portadores de un derecho subjetivo al pleno desarrollo de su personalidad, cuya satisfacción implica la cobertura de todas sus necesidades asistenciales como educativas.
- b) El criterio rector en la organización y regulación de servicios para esta etapa debe ser el interés superior de los niños y las niñas.

- c) El objetivo a conseguir debe ser la satisfacción de las necesidades reales de los niños y niñas de estas edades. A tal fin, debe promoverse la formación y concienciación de las familias y la sociedad acerca de la conveniencia de utilizar los servicios para la infancia, formales y no formales, para dar satisfacción a esas necesidades, ya sean de carácter físico, sanitario, lúdico, o educativo, psicológico y social.

Por otro lado, la cobertura de las necesidades reales de la infancia no ha de entrar en contradicción con la satisfacción de las necesidades de los padres (la conciliación de la vida laboral y familiar, por ejemplo).

- d) El recurso a los servicios para la infancia debe ser voluntaria para los padres pero la prestación de estos servicios es obligatoria para los poderes públicos. La Administración ha de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación, asegurando plazas escolares suficientes y la posibilidad de acceder al goce de servicios no escolares. Es responsabilidad de la Administración publicar y dar a conocer los servicios no escolares a las familias y sensibilizarlas en orden a que los utilicen para cubrir las necesidades de la infancia.

- e) La educación de los niños y niñas de 0 a 3 años cumple con una importante función compensatoria de la desigualdad de oportunidades. Esta función compensatoria debe determinar la creación de recursos, los cuales se ofrecerán prioritariamente a la infancia con necesidades especiales asociadas a sus condiciones personales (discapacitados) o socialmente desfavorecidas.

- f) La satisfacción del derecho a la educación de la infancia de 0 a 3 años supone el funcionamiento correcto de todo el sistema público de protección de menores (lucha contra la mendicidad, intervención preferente de las situaciones de riesgo, prioridad del acogimiento familiar por encima del residencial, agilización de los procesos administrativos de los acogimientos preadoptivos, duración mínima de la institucionalización, atención temprana, etc.)

## Propuestas

En definitiva, las anteriores consideraciones nos llevan a formular las siguientes propuestas:

1. Es necesario promover un debate social sobre las necesidades de la infancia de 0 a 3 años y sobre los servicios que deben satisfacer estas necesidades, primando la defensa del interés superior del menor sobre los planteamientos orientados exclusivamente a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Con todo, el interés del menor puede y debe ser compatible con el derecho de los padres a conciliar la vida familiar y la laboral.

En este marco de debate social, conviene explorar e imaginar formas de atención a los menores que incluyan alternativas a la escolarización a tiempo completo, implicando modificaciones en la organización laboral con el fin de que los padres puedan atenderles adecuadamente.

2. Los poderes públicos han de garantizar la satisfacción de las necesidades de los niños y niñas de 0 a 3 años, bien sea con su escolarización bien sea con el goce de servicios alternativos; y deben dar respuesta cumplida a las demandas de la población.
3. Se deben realizar campañas de sensibilización de las familias y de la sociedad en general acerca de cuales son las necesidades de la infancia de 0 a 3 años, con especial atención a la importancia de su educación temprana, y concienciarlas acerca de la conveniencia de satisfacer dichas necesidades mediante el recurso a los servicios, formales y no formales, para la infancia.
4. En la organización de servicios para la infancia, la Administración podrá optar por la creación de una red propia o por la utilización de servicios privados; o la combinación de ambos. En todo caso, la Administración ha de garantizar que todos los servicios para la infancia, ya sean públicos o privados, ya pertenezcan al modelo formal como al no formal, reúnan unos requisitos mínimos de calidad; y ejercerá con rigor su misión de tutela y vigilancia sobre los mismos.
5. la regulación de los servicios alternativos al modelo escolar se hará –sentado su carácter educativo– en un solo cuerpo legal que refunda la normativa sectorial existente en la materia. Abordará los objetivos pedagógicos y asistenciales, la cualificación y la formación inicial y continuada de los profesionales de este tramo de edad, las ratios, los requisitos de apertura y los procedimientos necesarios para garantizar los derechos de los menores y su dignidad personal.

Se intentará corregir la excesiva feminización que se observa actualmente en todos los servicios para la infancia en este tramo de edad.

6. Se fomentará la participación de los padres en la vida de los servicios para la infancia, articulando los mecanismos necesarios para ello.
7. Debería contemplarse la realización de un catálogo de los servicios para la infancia de 0 a 3 años, en el cual se reflejen todos los recursos del modelo no formal existente, a fin de facilitar su difusión y utilización, ya sean de carácter sanitario, educativo, asistencial o recreativo. Se distinguirán de los servicios de educación formal, pero deberán estar coordinados con ellos.

La oferta de servicios debe ser flexible y diversa, a fin de atender todas las realidades familiares, como es el caso de las familias con un

solo progenitor, por ejemplo. Convendrá explorar e imaginar formas de atención a los menores que incluyan alternativas a la escolarización a tiempo completo.

8. Se prestará una especial atención a las necesidades de la infancia en el mundo rural, creando servicios específicos de carácter itinerante si es necesario; y dando cobertura a las necesidades de los hijos de familias itinerantes o que participen en campañas agrícolas de temporada.
9. Un objetivo de futuro de los servicios para la infancia es su gratuidad. Hasta tanto este objetivo no se consiga, se garantizará que las familias con escasos recursos económicos puedan acceder a los mismos.
10. Se prestará una especial atención a los niños y niñas con necesidades especiales asociadas a sus condiciones personales (discapacitados) o socialmente desfavorecidos.

Durante los debates del taller se formuló una propuesta del tenor siguiente: *"Se considerará la conveniencia de establecer un plan estatal de servicios para la infancia de 0 a 3 años, que contenga la concreción de las responsabilidades y compromisos básicos de los poderes públicos, en orden a establecer los medios de financiación, con su distribución entre las distintas Administraciones; y se elaborará también a nivel estatal, un mapa de los servicios para la infancia de este tramo de edad"*.

87

No hubo consenso en este punto, por considerar que son las distintas Autonomías las que tienen la responsabilidad y las competencias para regular y organizar los servicios para la infancia de cero a tres años, y, por tanto, para hacer un mapa de los recursos existentes. En todo caso, podría parecer adecuado para establecer las obligaciones financieras del Estado, a determinar en el correspondiente presupuesto.

Mayo de 2004



### 3.1.3. EDICIÓN ESPECIAL: "LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN NAVARRA"

Producto de la colaboración convenida con la Universidad de Navarra, la Institución puso en marcha la edición de una publicación especial en la que se pudiesen recoger los trabajos que, sin formar parte del capítulo de informes especiales ni el de tramitación de quejas, tenían relación directa con los derechos de la infancia en nuestra Comunidad Foral.

En esta publicación, que fue presentada con la presencia del presidente del Parlamento Foral, D. Rafael Gurrea, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, se recogen las diferentes iniciativas de la Institución en este sentido y, de forma especial, una nueva clasificación de los Derechos de la Infancia proclamados por la Declaración de Ginebra hace 25 años.

Ese "Catálogo de Derechos de la Infancia" constituyen el eje vertebral de la publicación, junto al análisis exhaustivo de toda la normativa que en esta materia existe tanto anivel foral como estatal, trabajo realizado por la Universidad de Navarra como aportación al convenio de colaboración mútua suscrito hace dos años para la elaboración de un Plan de Publicaciones conjunto.

## UN NUEVO CATÁLOGO DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

### 1. Derechos de la personalidad:

- Derechos de la persona física:

- El **derecho a la vida**, garantizándose, en la medida de lo posible, la supervivencia del menor, sin que pueda serle impuesta, en ningún caso, la penal capital.
- El **derecho a la integridad física**, quedando prohibida cualquier forma de tortura o trato inhumano o degradante.
- El **derecho a la libertad y a la seguridad**. Ningún menor puede ser privado de su libertad ilegal o arbitrariamente.



- **Derechos de contenido intelectual:**

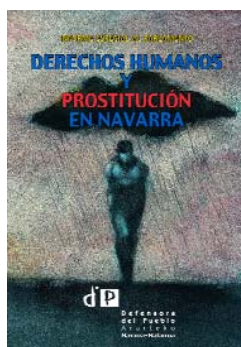
- El derecho a la integridad moral, a ser tratado con el respeto que merece la dignidad inherente a toda persona, y a la protección contra el maltrato psíquico.
- El derecho al honor y a la intimidad.
- El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- El derecho a expresar su opinión y que sea tenida en cuenta.
- El derecho a la libertad de información.
- El derecho a la educación y a que la enseñanza básica sea obligatoria y de carácter gratuito.
- El derecho al ocio y tiempo libre.
- El derecho a la libertad sexual, como manifestación o expresión de la libertad individual y, en consecuencia, la protección diferenciada frente los abusos y agresiones sexuales.

## 2. Derechos individuales de proyección social

- **Derechos en el ámbito familiar:**

- El derecho a conocer su identidad biológica.
- El derecho al nombre y apellidos.
- El derecho a permanecer unido a su familia, a quien se atribuye la responsabilidad principal en el cuidado y desarrollo del menor.
- El derecho a la reunificación familiar de los menores cuyos padres residan en un Estado diferente.

- **Derechos en el ámbito escolar:**
  - El derecho al desarrollo de sus aptitudes y capacidades físicas y mentales.
  - El derecho a ser educado en el respeto a los derechos de los demás y a los principios constitucionales.
  - El derecho a adquirir el conocimiento de su propia cultura e identidad cultural y de otras civilizaciones distintas que le permitan vivir con espíritu de comprensión, paz y tolerancia en una sociedad plural.
  
- **Derechos en el ámbito social, en general:**
  - El derecho a la nacionalidad.
  - El derecho a la protección por los poderes públicos y a la asistencia social en defecto o por imposibilidad de los padres o tutores.
  - El derecho a la igualdad y a la no discriminación.
  - El derecho a la diferencia, al respeto a la identidad cultural.
  - El derecho a la discriminación positiva, compensatoria de desigualdades, de los menores con deficiencias físicas, psíquicas, sensoriales, o en situaciones socioculturales desfavorecidas.
  - El derecho a la salud.
  - El derecho a la protección social.
  - El derecho a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda entorpecer la educación y el desarrollo del menor.
  - El derecho de reunión.
  - El derecho de asociación.
  - El derecho a la rehabilitación y a la reinserción social de los menores víctimas de abusos, abandonos, o cualquier otra forma de maltrato o explotación.
  - El derecho a un tratamiento penal adecuado a la edad del menor.



## 3.2. MUJERES

### 3.2.1. Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre “Los derechos humanos y sociales en la prostitución”

Ha sido elaborado en el transcurso del año 2004, si bien su presentación se realizará en los primeros meses de 2005 para completar los trabajos de maquetación y traducción a euskera.

El Informe especial sobre prostitución ha surgido de la colaboración con diversas asociaciones y colectivos vinculados a la exclusión social y su objetivo es dotar al Parlamento de Navarra de una visión lo más amplia posible sobre la realidad del ejercicio e la prostitución en nuestra Comunidad foral, donde probablemente tiene mucha mayor importancia la consideración sobre los derechos de las personas que el número de éstas que ejercen dicha práctica o trabajo; y acercar la visión del legislador a las necesidades sociales más urgente para que, con este conocimiento, proponga las iniciativas que considere más convenientes. Finalmente, este Informe Especial incluye un exhaustivo trabajo sobre la realidad de las normativas europeas en torno al ejercicio de la prostitución, en el marco de un profundo y amplio debate no resuelto: legalización sí, legalización no. Un simple enunciado que incluye multitud de aspectos vinculados de forma directa a los derechos básicos de las personas y a la variable respuesta de las administraciones públicas a este respecto.

91

## PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

**LA PROSTITUCIÓN COMO FENÓMENO SOCIAL.** La prostitución es un fenómeno que afecta a toda la sociedad en su conjunto, trascendiendo de la opción de algunas personas de ejercerla o de la decisión de los clientes de hacer uso de los servicios sexuales que les son ofrecidos.

Por ello, es preciso enfocar el fenómeno de la prostitución de una manera global ya que en su tratamiento social se reflejan los valores y los principios éticos, sociales y jurídicos que estructuran la sociedad.

**MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LAS PROSTITUTAS.** Las actuales condiciones de trabajo de las personas que ejercen la prostitución en España atentan contra la Declaración de Derechos Humanos y contra los principios establecidos en la legislación laboral.

Tras una aparente libertad para decidir si ejercer o no la prostitución se esconden, frecuentemente, condiciones semi-esclavistas de subordinación laboral a empresarios del sector y proxenetas.

Por ello es preciso adoptar un modelo jurídico que garantice y regule sus derechos laborales y sociales aplicando unos principios básicos a un colectivo de trabajadores/as sin reconocimiento como tales. Es preciso tener en cuenta que la legalización de la prostitución no es suficiente y además se deberá facilitar el proceso de regulación de las personas que la ejercen, en su gran mayoría, inmigrantes extranjeros sin papeles.

**ALTERNATIVAS PARA EL ABANDONO DE LA PROFESIÓN.** El abandono de la profesión por parte de las personas que así lo deseen no es fácil debido a las condiciones sociales y jurídicas existentes. A la falta de medios que faciliten el acceso a otras alternativas laborales se une el hecho de que la mayoría de las trabajadoras sexuales son inmigrantes sin papeles en situación de «alegalidad», circunstancias que limitan considerablemente sus posibilidades de poder acceder a sectores profesionales regulares.

La Administración navarra y algunas organizaciones sociales han puesto en marcha programas de atención y tratamiento de drogodependientes, proyectos de acompañamiento personal, de formación e inserción laboral, ayudas económicas y recursos y prestaciones sociales destinados a personas en situación de exclusión social, sobre todo mujeres y transexuales autóctonos que ejercen la prostitución.

Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de las prostitutas son de origen extranjero y tienen unas necesidades diferentes, por lo que deberían establecerse nuevos modelos de integración e intervención, ajustando estas actuaciones a la realidad de estos nuevos colectivos.

Así, sería preciso favorecer los procesos de legalización de las personas prostituidas en situación irregular para que, de ese modo, pudieran abandonar una actividad a la que en muchos casos se ven abocadas por carecer de permisos de trabajo y residencia.

Asimismo, se debería favorecer el acceso a prestaciones sociales como la vivienda social, renta básica, empleo social y a programas de formación e inserción laboral

En cualquier caso, será preciso aunar los esfuerzos de las organizaciones sociales y de las instituciones públicas implicadas para poder avanzar en la solución de todos estos problemas.

**MEJORAS EN EL ÁMBITO SANITARIO.** La salud física, mental y sexual de las personas dedicadas a la prostitución se ve seriamente amenazada por la vio-

lencia y agresiones que sufren, el entorno insalubre en el que desarrollan su actividad, la drogodependencia y las enfermedades de transmisión sexual a las que se ven expuestas, por lo que el campo de la promoción de la salud, la prevención y la educación sanitaria es mucho mas complejo y, en la actualidad, el sistema sanitario público no responde a sus necesidades.

Por este motivo deberían de subsanarse determinadas deficiencias para mejorar la atención sanitaria de este colectivo por medio de:

- La formación específica de los profesionales sanitarios
- Mejora en la accesibilidad y atención al medio
- Aumento de programas de atención sanitaria a personas prostituidas
- Atención a los problemas psicológicos derivados de la prostitución
- Mejora de la intercomunicación, favoreciendo que los inmigrantes que desconozcan el castellano puedan ser atendidos por profesionales sanitarios que posean conocimientos lingüísticos

**CONTROL FISCAL.** En Navarra estamos conociendo una expansión sin precedentes en el volumen del negocio de la prostitución, siendo los proxenetas y empresarios del sector los que mas beneficios obtienen a costa de hombres y mujeres inmigrantes que se encuentran en inferioridad de derechos.

Se trata de un negocio enormemente lucrativo en el que la especulación, la evasión fiscal y el blanqueo de dinero son constantes debido a la situación de ilegalidad en que se encuentra. En cualquier caso, es notoria la permisividad legal que, desde la Hacienda Foral, se concede a estos negocios que desarrollan una actividad que reporta beneficios millonarios.

Pese a tener conocimiento de ello, no consta que ningún empresario de este sector haya sido investigado fiscalmente ni denunciado por delito fiscal.

Por este motivo, Hacienda Foral debería llevar un control mucho mas estricto de estos empresarios para comprobar que cumplen sus obligaciones fiscales al igual que el resto de ciudadanos que desarrollan actividades empresariales o autónomas en Navarra.

### Recomendaciones

A la vista de todos los informes recibidos y de las conclusiones alcanzadas, consideramos oportuno realizar las siguientes Recomendaciones:

**PRIMERA:** Realizar un estudio sobre la incidencia real del problema de la prostitución en Navarra. Dicho estudio permitiría abordar con mayor rigor el fenómeno actual de la explotación sexual, así como las nuevas formas de prostitución, entre ellas el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual. Este análisis debe ser previo para acometer un balance respecto de la eficacia y el

nivel de resultados de las acciones desarrolladas hasta el momento y permitirá analizar las diferentes alternativas al actual marco legal aplicable y su posible modificación para reconocer los derechos laborales de las personas prostituidas.

**SEGUNDA:** Intervención de las Instituciones Forales mediante la elaboración de un Plan Específico de Atención a Personas Prostituidas, que incluya medidas integrales y de coordinación, para prevenir la explotación sexual y ofrecer alternativas reales a las personas que deseen abandonar la prostitución, favoreciendo los procesos de legalización de personas prostituidas en situación irregular.

**TERCERA:** Aumentar la investigación y denuncia de la evasión fiscal y de los delitos relacionados, incrementando las inspecciones fiscales a empresarios, locales y proxenetas.

**CUARTA:** Estudiar en profundidad las necesidades sanitarias del sector, extender e intensificar el Programa de Atención Socio-Sanitaria de Prostitución de los CAM coordinando sus actuaciones sanitarias con las entidades sociales que trabajan en este medio y aumentar la inspección y control sanitario de los locales en los que se ejerce la prostitución.

**QUINTA:** Finalmente, perseguir mas eficazmente los delitos cometidos en este sector mejorando la coordinación entre los distintos cuerpos policiales, formar a funcionarios en temas específicos de prostitución implicándolos en la prevención de la violencia y malos tratos contra personas prostituidas y mejorar la información y el acceso a la justicia de las personas prostituidas en el caso de que deseen interponer una denuncia.



## 3.3 PERSONAS MAYORES

### 3.1.1. Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre “La atención a la Dependencia de las Personas mayores en Navarra”

2004 significó el punto y final del Informe Especial sobre “**La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra**”, sobre el que la Institución venía trabajando desde hacía casi tres años, compaginando esta taréa con otros informes especiales. La conveniencia de abordar los contenidos de este informe especial con una perspectiva más amplia de la que permitían los recursos de la Institución hizo solicitar la colaboración de la Universidad Pública de Navarra, cuyo Departamento de Trabajo Social ya había realizado diversos estudios muy próximos al contenido del nuestro en etapas anteriores.

95

Desde que la Institución decidió acometer este informe, en 2001, recién constituía la misma, hasta la fecha de 2004, la realidad de la dependencia de las personas mayores ha experimentado una evolución muy importante, bien por la mayor sensibilidad social, bien por la aparición de estas tareas como iniciativas de negocio privado, bien por las modificaciones normativas que han transformado un servicio público accesible en un servicio cofinanciado y de trato desigual por parte de la Administración foral, que desempeña todas las competencias en esta materia.

Pero, además, la discapacidad como hecho social se ha abierto un espacio propio en la sociedad y la elaboración por el gobierno de España de un Libro Blanco sobre la Discapacidad y la futura creación, tal como ha sido anunciado, de un Servicio Nacional de Discapacidad, como pilar que sustente la extensión de los derechos de la ciudadanía en el ámbito de los servicios sociales y sociosanitarios, ha abierto una expectativa que cabe confiar en que se vea satisfecha convenientemente.

Entre tanto, hasta el momento en que se inicie la tramitación y aprobación correspondiente, así como su desarrollo normativo, de la Ley sobre Discapacidad anunciada, Navarra vive el momento más oportuno para poder construir una radiografía sobre la realidad en la que se asienta desde hace décadas la atención a las personas mayores, cual es el soporte normativo sobre

el que se desarrolla y, de manera especial, cual es el horizonte social –capacidades, sistemas de cofiancniación o no– en el que una población mayor en aumento está dispuesta a actuar, sabiendo que la configuración de la población navarra será, en cuanto al número de personas mayores y hábitos de las mismas, muy diferente según anuncian todos los estudios.

La aportación que este Informe Especial pueda hacer para perfilar ese futuro es el objetivo principal, sin olvidar que la función básica de esta Institución es la defensa de los derechos de las personas, si bien para ello debiera realizar o aplicar una labor prospectiva técnicamente indiscutible e importante desde sus conclusiones.

Con seguridad, cuando este Informe Anual 2004 sea entregado al Parlamento de Navarra, ya se habrá realizado la presentación del citado informe especial sobre “La atención a la Dependencia de las personas mayores en Navarra, pero será interesante reseñar aquí el eje del trabajo, base del Informe posterior y sobre el que se ha trabajado con una especial intensidad durante el año 2004.

## PROYECTO DE TRABAJO SEGÚN CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA, SOBRE “LA ATENCIÓN A LA TERCERA EDAD EN NAVARRA”

### INTRODUCCIÓN

El envejecimiento de la población es un acontecimiento positivo. Permite que la mayoría de las personas puedan desarrollar sus planes vitales y disfruten de las diferentes etapas de su ciclo de vida.

Este alargamiento de la esperanza de vida, en sus últimas etapas sobre todo, puede conducir a un grupo de personas hacia la fragilidad y la dependencia. En Navarra se ha producido un incremento progresivo del peso de la población que supera los 75 años, dentro de la población mayor. Los mayores de 75 años han pasado del 7,4% en 1996 al 8,3% en el 2000, un punto por encima que la media española. Para el año 2005 está previsto que los mayores de 75 años superen la población de 65 a 74 años (9,3% y 9,1%, respectivamente)

Los poderes públicos y la sociedad en general han puesto en marcha una serie de servicios para dar respuesta a las necesidades que genera la dependencia de los mayores: residencias, centros de día, atención a domicilio, etc. En 1997 el Gobierno de Navarra aprobó un Plan Gerontológico que ponía las bases de una atención integral a los mayores.

Sin duda, Navarra, cuenta con un nivel aceptable de desarrollo social, pero también se constatan una serie de lagunas significativas. La información sobre el colectivo

de los mayores es escasa. A título de ejemplo, se desconoce cuantas personas mayores dependientes tiene esta comunidad. Hay una carencia de itinerarios que señalen la accesibilidad a los diferentes recursos y falta una normativa que defina los derechos sociales de las personas mayores dependientes. Los Planes y políticas se han quedado, de alguna manera, en medidas desarticuladas e inconexas.

Todo ello, y la vulnerabilidad del colectivo de los mayores dependientes, hace necesario esmerar los mecanismos de control social que pongan en salvaguarda la dignidad y los derechos de estas personas.

## CONTENIDO DEL INFORME Y MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

El informe sobre la atención a la dependencia de las personas mayores se articulará en torno a cuatro grandes apartados. En primer lugar trataremos de caracterizar los principales rasgos del colectivo hacia el que van dirigidas estas políticas. En segundo lugar se actualizará y valorará el volumen de recursos destinados a este fin. En tercer lugar se analizará en profundidad el funcionamiento de estos servicios y la posición de los usuarios en cuanto a sujetos de derecho. Y finalmente trataremos de identificar, a partir de toda esta información, las tendencias y los retos que afrontar en el futuro en este ámbito

### 1. Las personas mayores en Navarra

Desgraciadamente no se cuenta con ningún estudio que analice la incidencia que presenta el fenómeno de la dependencia en las personas mayores en Navarra. Por tanto, el abordaje de este apartado tendrá que ser aproximativo. Partiremos de la información disponible sobre las características socio-demográficas de los ancianos residentes en Navarra. Algunas de las variables fundamentales de esta aproximación serán las siguientes:

- Distribución geográfica (por zonas básicas de servicios sociales).
- Distribución por edad (grupos de cinco años) y sexo.
- Esperanza de vida.
- Estado civil.
- Nivel de estudios.
- Modelos de convivencia (ancianos solos / hogares con dos o más ancianos sin otros convivientes no ancianos / hogares con ancianos y otros convivientes no ancianos).

Las fuentes a utilizar en este apartado serán específicamente el padrón de habitantes (último año disponible) y las dos Encuestas de Condiciones de Vida.

Del padrón podría solicitarse ya una explotación de estas variables: distribución geográfica, estado civil, nivel de estudios por edad, sexo y modelo de convivencia. De las Encuestas de Condiciones de Vida, sería conveniente contar con las bases de datos, en microdatos, para un análisis más pormenorizado.

Con esta información de partida y utilizando como referencia los análisis de la dependencia en la población española realizados recientemente, trataríamos de establecer algunas estimaciones sobre la dimensión que presenta el fenómeno de la dependencia en las personas mayores en Navarra. Se trata por tanto en esta primera parte de perfilar y caracterizar la demanda potencial de los servicios de atención a la dependencia existentes en Navarra.

## 2. El sistema de atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra

En este apartado se actualizará la información disponible en cuanto a la red de recursos asistenciales para la dependencia de las personas mayores: residencias, servicios de atención a domicilio (atención técnica y prestación económica), centros de día, apartamentos tutelados, viviendas comunitarias, clubes, asociaciones y acogimiento familiar.

- Nº de centros y servicios, capacidad y número de usuarios (flujo en 2003 y stock en enero de 2004) por áreas de servicios sociales.
- Tipos de plazas residenciales (asistidas y para válidos)
- Titularidad y gestión de las plazas (públicas, concertadas, libres subvencionadas y no subvencionadas).
- Usuarios, horas de atención, coste de la plaza y precio para los usuarios en los servicios de atención a domicilio y en las prestaciones económicas para atención domiciliaria.
- Gasto público dedicado a estos fines y coste por plaza (según tipos).
- Listas de espera centralizadas en el INBS: volumen, características de los ancianos, distribución geográfica, situación de autovalimiento y nivel de ingresos.
- Información disponible sobre las listas de espera gestionadas directamente en los centros.

El resultado del análisis de toda esta información será una valoración de los niveles efectivos de cobertura para los distintos tipos de servicios, su distribución territorial y su adecuación respecto del volumen de necesidades estimadas.

Toda esta información tendría que solicitarse al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud con carácter urgente. La forma en la que la información vaya a facilitarse podrá concretarse posteriormente con los investigadores.

## 3. Funcionamiento de los servicios y posición de los usuarios

En este apartado tratamos de analizar cómo se produce la relación de la red de servicios con los ciudadanos a los que va dirigida, en el momento del acce-

so y también durante el tiempo en el que se prolonga la atención. Los criterios de responsabilidad pública, de equidad y de garantía de calidad en la atención recibida, todos ellos recogidos de diferentes formas en la legislación específica de este sector, serán los que orienten este análisis

El análisis que aquí se plantea tiene un carácter complementario del estudio jurídico que han de realizar directamente los servicios de la Defensora del Pueblo, en especial en cuanto al reconocimiento efectivo del derecho de las personas mayores con problemas de autovalimiento a utilizar los distintos servicios sociales, así como de las obligaciones que las administraciones públicas pudieran tener en cuanto a la prestación efectiva de los mismos.

- Se analizará la equidad en el establecimiento de los precios para los usuarios según tipo de servicio, de plaza y modelo de financiación y gestión. La asignación de los recursos públicos en cada caso tendrá por tanto que ser contemplada también desde esta perspectiva.
- Se analizará también, a la luz de la información disponible, el funcionamiento del sistema de reconocimiento de deuda, la proporción de gasto financiado por esta vía y la equidad de sus efectos en los usuarios y sus familias.
- Se estudiará la forma en la que se gestionan y se articulan las distintas listas de espera para valorar su adecuado funcionamiento a la hora de orientar los recursos disponibles hacia aquellos ancianos que más lo necesitan, en el doble sentido de nivel de autovalimiento y capacidad económica.
- Se analizarán los criterios mínimos de calidad exigidos en el Decreto de Autorizaciones, Infracciones y Sanciones, tratando de contrastarlos, en la medida de lo posible, con otros estándares en el contexto europeo.
- Se analizarán los derechos y obligaciones reconocidos a los usuarios y residentes de los centros en cuanto que tales usuarios. Especialmente interesa todo aquello que tenga que ver con el proceso de institucionalización (limitaciones del contacto con el exterior, limitaciones horarias y espaciales, servicios específicos y acceso a servicios externos,...) y con la participación como usuarios (consejos de centro, decisiones, etc.).

Todo este análisis estará basado, en primer lugar, en el contraste de la legislación establecida (Decreto de Autorizaciones, ordenanzas municipales de SAD) con otros modelos del contexto europeo.

Se realizará un análisis de la base de datos de personas residenciadas en Navarra. Para ello será necesario solicitar al INBS los microdatos anonimizados de los residentes, con información de sus características personales (edad, sexo, nivel de estudios), de su nivel de autovalimiento, de sus ingresos y de su patrimonio.

En tercer lugar se realizará también un análisis de casos en cuatro centros residenciales, seleccionados de acuerdo con sus principales características (ámbito rural/urbano, gestión pública, social o mercantil), mediante entrevistas en profundidad a responsables, profesionales y residentes, y mediante el análisis documental de memorias y reglamentos de régimen interior.

#### 4 Tendencias y estrategias de futuro

Para finalizar el informe se aportarán, a modo de conclusiones, algunas recomendaciones que se derivarán, por una parte, de los resultados del análisis anterior, por otra de experiencias que se están llevando a cabo, con éxito, en otras comunidades, así como de las sugerencias y propuestas recogidas de los diferentes profesionales y expertos con los que se tome contacto en este trabajo.

También se intentará trasladar a este informe, si fuera posible, las aportaciones de otros países de la U.E.



## LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES, COMO EJE DE LAS XIX JORNADAS DE COORDINACIÓN DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

### A. DESARROLLO

En su reunión anual de coordinación, los Defensores del Pueblo de España analizaron en Santiago de Compostela, desde diferentes perspectivas, la realidad sobre la atención a los derechos de las personas mayores y sus necesidades como personas dependientes.

Las XIX Jornadas de Coordinación dedicaron todo su tiempo a esta cuestión, a través de un total de 11 ponencias:

**1. "Los mayores en la sociedad actual. Los equipamientos para personas mayores"**

- Las personas mayores en la sociedad actual (Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana)
- La universalización de la atención a las personas mayores dependientes (Sindic de Greuges de Catalunya)
- Envejecimiento de la población gallega: Plazas de residencias para mayores en Galicia (Valedor do Pobo de Galicia)
- Sistemas de atención a las personas mayores en la CAPV: Especial referencia a la oferta residencial (Ararteko del País Vasco)
- Derechos y deberes de los usuarios en las residencias de ancianos. Defensa de los derechos y reglamento interno. (Defensora del Pueblo de Navarra)

**2. "Sistemas de ayuda y atención a las personas mayores en su entorno. Consideración de problemas específicos"**

- La permanencia de las personas mayores en su entorno social y familiar: un derecho a proteger por la Administración Pública (Procurador del Común de Castilla y León)
- Asistencia domiciliaria a las personas mayores (Diputado del Común de Canarias)
- Personas mayores y vivienda (Defensor del Pueblo de Andalucía)
- Las personas mayores en el ámbito laboral (Defensor del Pueblo )
- Los malos tratos a mayores. (Justicia de Aragón)
- Personas mayores desatendidas: Una realidad (Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha)

**3. "Demandas y retos del envejecimiento en el siglo XXI". D. Ricardo Moragas, doctor por la Universidad de Barcelona y Master en la Universidad de California (Berkley), profesor de la Universidad de Barcelona.**

B. PONENCIA PRESENTADA POR LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA: "DERECHOS Y DEBERES DE LOS USUARIOS EN LAS RESIDENCIAS DE ANCIANOS. DEFENSA DE LOS DERECHOS Y REGLAMENTO INTERNO".

## 1. INTRODUCCIÓN.

Comenzaremos señalando, como hecho cierto, que la implantación progresiva de las residencias de ancianos ha venido a paliar, en parte, la situación de real abandono físico y emocional que han podido llegar a sufrir muchos ancianos que no pueden valerse por sí mismos en sus propios domicilios. Es una concreta respuesta de la sociedad al grave problema que podemos padecer en la etapa final de la vida, etapa en la que los derechos de las personas ancianas se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

Aun así también en los centros residenciales existen riesgos para las personas mayores, que han de solventarse con una decidida regulación normativa y mediante la oportuna gestión. Esta especial vulnerabilidad es atribuible al hecho institucional mismo, a los riesgos implícitos propios de estas estructuras, que, por bien que funcionen, los tienen: el sólo hecho de que el anciano salga de su medio habitual y conocido, de su círculo familiar, de vecinos y de amistades agrava su situación de desvalimiento en muchos casos. El cambio de residencia, de barrio e incluso de localidad; la atención por personas extrañas ajenas al círculo de la intimidad familiar; la pérdida de afectos; la necesidad y dificultad de integración en el nuevo grupo humano que hallará el anciano en la residencia, etc., son circunstancias a las que no resulta fácil enfrentarse, y menos aun en el caso de personas mayores.

Esta realidad debe tenerse siempre presente, sin perjuicio de valorar muy positivamente la existencia de las residencias, que son instituciones de innegable valor y utilidad, y que constituyen junto a otros, la base del sistema de Atención Social. Pero, en cualquier caso, esta prestación debe incardinarse en el conjunto de actuaciones que deben disponerse para la atención y protección de la tercera edad.

A este respecto, entendemos que es imprescindible que la ley regule con suficiente precisión un "Sistema integral de protección económica y socio-sanitaria a las personas mayores en situación de dependencia", lo cual supone definir, como mínimo:

- a) Cuáles son las situaciones de dependencia y qué requisitos deben cumplirse en cada caso.
- b) Qué prestaciones deben ofrecerse para la debida cobertura de las contingencias de los mayores, incluso previendo las necesidades futuras.
- c) Qué alternativas se deben priorizar en cada momento.
- d) Y cuál sea el marco competencial de las distintas Administraciones Públicas competentes en la materia, y las fórmulas de financiación

de los servicios, considerando, entre otras, las aportaciones que los propios usuarios puedan hacer, según su capacidad económica.

Salvo excepciones, las CCAA no han definido por ley ese marco específico para las personas mayores, sino que se han limitado a incluir las prestaciones en la legislación sectorial de servicios sociales, con escaso alcance efectivo y vinculante, como luego señalaremos.

Para situar el papel que le corresponde a la atención residencial, se ha de considerar que la atención a las personas mayores dependientes se realiza, en muchísimos casos, en el propio domicilio, con cargo a personas de la misma familia que no tienen otras ocupaciones externas y que, por ello, pueden atender a los ancianos. Asimismo, existen prestaciones propias de los servicios sociales que se realizan también en el propio domicilio del usuario, como la atención domiciliaria, la teleasistencia u otros servicios de apoyo análogos. Del mismo modo, los centros de día tampoco requieren que el usuario abandone su domicilio.

En este sentido, consideramos como punto de partida que se deben priorizar los servicios que no obligan al anciano a dejar su círculo familiar y de convivencia vecinal frente a los que sí obligan a ello, como el residencial, pues son servicios que causan menor quebranto al usuario en todos los niveles, de ahí que se ha de intentar que la demanda hacia las residencias disminuya con la potenciación de estos otros servicios, y así se podrá paliar en alguna medida la actual insuficiencia de plazas residenciales. De otro modo, dadas las expectativas demográficas y los cambios en el ámbito laboral, cada vez será mayor el número de ancianos que no pueden ser atendidos en sus domicilios, y nos veremos abocados a incrementar notablemente el número de residencias. Se trata, en definitiva, de apoyar decididamente el núcleo familiar, entendido en su más amplio sentido, como mejor modo de proteger a las personas mayores y ofrecerles mayor calidad de vida.

Además, la permanencia en el propio domicilio es la opción más deseada por los ancianos, pues mantenerse en su propio espacio conocido conlleva más calidad de vida, más autoestima y menos sensación de abandono y marginación. Continuar en la casa de siempre, con los mismos vecinos y conocidos del barrio, y cerca de sus familiares, es, sin duda, más saludable emocionalmente.

Asimismo, la atención en el domicilio permite aprovechar todas las posibilidades de autonomía que tenga el anciano, y graduar con precisión el nivel de asistencia según las propias necesidades, pues cada cual presenta un perfil personal y distinto de necesidades, de ahí que las respuestas puedan ser personalizadas y, por ende, más eficientes, pues parece indudable que este modo de atención exige a la sociedad menores recursos. Por ello, postulamos que, en todo caso, se ha de priorizar la atención domiciliaria y servicios similares, en sus diversas formas, frente a la residencial.

En definitiva, sostenemos que corresponde a la ley regular un "sistema integral de protección económica y socio-sanitaria a las personas mayores en situación de dependencia", sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, que permita el diseño de las prestaciones que nuestros mayores pueden exigir a los poderes públicos, entre ellas, lógicamente, debe estar la atención residencial.

## 2. LA NECESARIA REGULACIÓN DEL SERVICIO RESIDENCIAL POR LEY.

Desde hace tiempo las leyes han regulado este servicio de forma muy parca y poco rigurosa. La legislación sectorial autonómica se ha limitado a mencionarlo con escasos matices, sin entrar de lleno en su regulación, al menos definiendo sus elementos esenciales con el suficiente grado de desarrollo para que pudieran ser reconocidos y exigidos por lo ciudadanos. Entre tales elementos esenciales está, indudablemente, la definición de los derechos y deberes de los usuarios de las residencias. Salvo honrosas excepciones, buena parte de las leyes trasladan la concreta regulación de este servicio público a normas reglamentarias.

Como hemos indicado, la mayor parte de las prestaciones de los denominados "Servicios Sociales" dirigidas a las personas mayores no están instituidas legalmente como derechos exigibles. Falta esa condición de exigibilidad para que puedan considerarse derechos propiamente, pues la ley se refiere a las prestaciones sociales con términos vagos, indeterminados y retóricos tales como el "fomento", la "potenciación de servicios", la "toma en consideración", etc., que carecen de valor impositivo. La pretendida regulación legal de estos derechos constituye meras declaraciones de intenciones que no vinculan en medida alguna a los poderes públicos, no siendo, por tanto, exigibles por los ciudadanos.

Esta realidad desvela una actitud poco rigurosa en la exigencia de normas con rango de ley que definan con precisión el contenido de los derechos y de las obligaciones de los usuarios de las residencias y establezcan, en correspondencia, los modos y conductas que deben primar en la actuación de los profesionales que los atienden.

A nuestro juicio, corresponde a la ley regular, como mínimo, lo siguiente:

- a) El diseño básico del servicio residencial para las personas mayores, definiendo con suficiente precisión los niveles de calidad y de prestaciones exigibles. Reglamentariamente se deben fijar los ratios e indicadores de calidad que permitan homologar las diversas facetas de las actividades que se prestan: instalaciones, espacios mínimos, titulaciones y número de profesionales, etc.
- b) La Carta de derechos de los usuarios de las residencias de la tercera edad.
- c) El esquema básico del contenido que debe tener un reglamento interno de centro, entre otras cuestiones, la relación de derechos y obligaciones de los residentes y el modo de participación de éstos en los órganos de la Institución, entre otros aspectos de funcionamiento y orden.
- d) El régimen de las aportaciones económicas de los residentes.
- e) El régimen sancionador.

Algunos de estos aspectos tienen trascendencia constitucional, como el derecho a la integridad física y moral; igualdad de trato sin discriminación; derecho a la intimidad y al respeto a la dignidad de las personas; derecho a la libertad y seguridad; y el derecho a la inviolabilidad de sus comunicaciones, entre otros derechos constitucionales que ostentan todos los ciudadanos.

Otros deben calificarse de esenciales para la debida gestión de los servicios públicos, como es el conocer qué prestaciones y qué niveles de calidad tiene derecho a exigir cada usuario de las residencias; cuáles son sus derechos y obligaciones; qué aportaciones económicas debe sufragar; cuál sea el esquema orgánico de los Centros para permitir la participación del usuario, entre otros. En definitiva, qué puede esperar el residente de este servicio y cuáles son las reglas de juego que le van a marcar su estancia en la residencia.

A nuestro juicio, corresponde a los poderes públicos analizar estas cuestiones y plasmar en norma con rango legal los aspectos esenciales de este servicio público, sin perjuicio del ulterior desarrollo reglamentario que los desarrolle y concrete.

Debemos afirmar que, lamentablemente, todavía no existe una conciencia clara de la necesidad de que la ley ordene este servicio público en sus aspectos básicos de forma completa, flexible pero rigurosa, respondiendo a las exigencias de calidad y de eficaz protección a los derechos de nuestros mayores. No debe caerse en la equivocada conclusión de que la ausencia de reglas implica un mayor grado de libertad para ejercitar los derechos individuales, cuando lo cierto es que el vacío legal tiene como efecto la ausencia de derechos y libertad de la parte más débil, de los ancianos.

### 3. DERECHOS BÁSICOS RELATIVOS A LOS CENTROS RESIDENCIALES PARA LA TERCERA EDAD.

Para poder visualizar con detalle el conjunto de derechos de los usuarios, comenzaremos por destacar los principios básicos y generales que permiten el despliegue de derechos que pueden ejercerse cotidianamente en las residencias, y que conforman un marco jurídico de protección necesario para las personas mayores. Estos principios serían los siguientes:

- Privacidad y confidencialidad
- Dignidad
- Autonomía
- Calidad de vida
- Conocimiento y defensa de sus derechos
- Participación en la gestión

#### PRIVACIDAD Y CONFIDENCIALIDAD

En fundamento a este principio de privacidad los residentes ostentan un conjunto de derechos que conforman su intimidad personal y relacional, sin que otras personas puedan impedir su ejercicio. Entre otros, serían los siguientes:

- Disponer de espacios de uso privado, que se utilicen en las condiciones que el residente desee, y que puedan preservarse con llave.
- Disponer de un armario particular para guardar sus pertenencias bajo llave.
- Adecuar esos espacios a la decoración y gusto, en la medida de lo posible, pudiendo colocar sus propios enseres, adornos y recuerdos.
- Compartir su habitación con su pareja; recibir visitas internas y externas pudiendo tener un mínimo de privacidad, tanto en la habitación particular como en lugares destinados a tal fin; y posibilidad de comunicarse telefónicamente o mediante otros medios, con quien lo deseen, respetándose en todo caso el derecho a la confidencialidad.
- Conocer su expediente de usuario de la residencia, tener capacidad de decisión sobre la utilización del mismo por terceras personas ajenas al centro, y estar garantizada la confidencialidad de los datos de cualquier índole que figuren el expediente.

## DIGNIDAD

Mediante este principio se reconoce el valor intrínseco de las personas, con pleno respeto de su individualidad y de sus capacidades personales. El respeto a la dignidad implica para los usuarios:

- Ser tratados por los profesionales de los centros y demás usuarios con respeto pleno a la situación y necesidades de cada cual, en particular, respetando sus valores culturales propios, y a no sufrir discriminación alguna por razón de edad, sexo, raza, religión, ideología o cualquier otra circunstancia.
- Recibir un trato eficiente, afable y respetuoso, y ser llamados por su propio nombre.
- No ser objeto de restricciones a sus movimientos, tanto físicas como mediante productos farmacéuticos que no les hayan sido médicamente prescritos.
- No estar obligados a realizar actividades que no formen parte de su plan de atención.
- Ver respetadas sus necesidades sexuales.
- No ser obligados a actuar en contra de su voluntad.
- Expresarse libremente, siempre con respeto a los demás y respetando las normas mínimas de orden y convivencia, y transitar libremente.

- Morir dignamente, respetándose su libre voluntad.

## AUTONOMÍA

Se entiende por autonomía la posibilidad de actuar y pensar de forma independiente, incluso cuando eso suponga la asunción, bajo la responsabilidad del residente, de ciertos niveles de riesgo aceptables conforme a las condiciones físico-psíquicas del mismo. Implica la posibilidad de elegir libremente entre una serie de opciones, y supone el reconocimiento de los siguientes derechos:

- Ser considerados capaces de elegir su modo de vida y de adoptar sus propias decisiones, salvo en casos de incapacidad declarada judicialmente.
- Ser consultados acerca de los servicios que se prestan en las residencias para poder opinar y participar en su mejora.
- Acceder a una información completa y comprensible sobre las cuestiones que afecten al usuario.
- Tener la posibilidad de rechazar su participación en actividades o prestaciones que no deseen.
- Disponer y administrar sus propios bienes mientras que conserven sus facultades intelectuales y no hayan sido declarados incapaces. Conocer el precio que comporta la estancia y de los demás servicios que se prestan en la residencia.

107

## CALIDAD DE VIDA

La calidad de vida no sólo implica disfrutar de salud física y tener cubiertas las necesidades elementales sino también la posibilidad de desarrollar aspiraciones personales y potencialidades de cada persona, lo cual supone:

- Disfrutar de un entorno seguro y confortable, de apoyo e incentivo para estimular las capacidades físicas, intelectuales, emocionales y sociales, lo que conlleva desarrollar al máximo la autonomía de los residentes.
- Disfrutar de un entorno en el que se de prioridad a los derechos de los usuarios en vez de a los intereses de la organización.
- Respetar, en todo caso, el estilo de vida al que han optado los residentes.
- Prestar los servicios de forma personalizada y de calidad, acorde con las necesidades específicas de cada usuario.

- Regular el acceso o el reingreso a la residencia de la forma menos traumática para el anciano que permita facilitar su adaptación al nuevo medio residencial.
- Mantener las relaciones con su entorno familiar, afectivo y social habitual.
- Acceder con facilidad a todos los profesionales y servicios de salud, servicios sociales, ocio, educación y análogos.

## CONOCIMIENTO Y DEFENSA DE SUS DERECHOS

Se entiende por conocimiento y defensa de los derechos la posibilidad de acceder a los cauces que permiten el ejercicio efectivo de los derechos. El respeto de este derecho implica para los usuarios:

- Ser informados por escrito y verbalmente, en un lenguaje adaptado a su nivel y capacidad de entendimiento, de sus derechos y obligaciones, en especial de las normas y reglamentos sobre el funcionamiento y la organización del centro.
- Poner a su disposición el contrato escrito donde se recojan los términos, condiciones y demás estipulaciones de la estancia en la residencia.
- Facilitar al residente el ejercicio de los derechos cívicos.
- Tener establecido un procedimiento formal de reclamación, que permita de una forma fácil y rápida la defensa de sus derechos e intereses legítimos e impugnar actuaciones del centro ante instancias externas.

## PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL CENTRO RESIDENCIAL

La efectiva participación supone que el residente pueda colaborar activamente en la marcha y buena gestión del centro, lo cual implica que se regulen algunos aspectos organizativos y el reconocimiento de derechos, esto es:

- Que existan en cada residencia órganos de participación donde los usuarios mediante representación puedan informarse e informar sobre los servicios, colaborar en la planificación, diseño y gestión de las distintas prestaciones y disponer de facultades de control.
- Participar en las evaluaciones internas y externas que se realicen sobre el funcionamiento del centro y a conocer los resultados de las mismas.
- La regulación de un sistema de quejas y sugerencias destinadas a mejorar el funcionamiento del centro.

#### 4. OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS.

En correspondencia al conjunto de derechos que conforman el modo de protección de las personas mayores residentes, se precisa relacionar, brevemente, las obligaciones cuya exigencia hace posible el funcionamiento de los centros. Este conjunto de deberes es básico en toda organización de convivencia y se puede limitar a la exigencia de cumplimiento de las normas que rigen el centro para asegurar el respeto a los derechos de los demás usuarios y profesionales, y que, asimismo, se puede derivar de la relación contractual o pacto asumido por cada residente y la organización prestataria del servicio.

- Conocer y cumplir el contenido del reglamento interior.
- Guardar las normas de convivencia y respeto mutuo.
- Utilizar adecuadamente las instalaciones y servicios del centro.
- Poner en conocimiento de la Junta de Gobierno, del Director o de los profesionales que en cada caso se señalen, las irregularidades o anomalías que observen en el funcionamiento, la organización o las instalaciones del centro.
- Abonar puntualmente el precio que por los servicios prestados les corresponda, de acuerdo con la normativa vigente.
- Colaborar, en la medida de las posibilidades de cada persona, en el desarrollo de las actividades de la residencia.
- Y, en general no impedir ni mermar el ejercicio de los derechos por los demás usuarios y profesionales.

Ciertamente muchos aspectos de la vida cotidiana en el ámbito residencial plantean verdaderos conflictos de intereses entre los derechos de los usuarios y los objetivos de la institución, o entre los derechos de los usuarios y los de los profesionales, o incluso entre los de unos y otros usuarios, se manifiesten o no de forma expresa, los cuales deben reconducirse siempre mediante la mediación, el diálogo eficaz y el respeto a los derechos regulados en normas debidamente aprobadas.

#### 5. EL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERIOR.

Para ayudar a los usuarios y a los profesionales a solucionar los conflictos que pueden darse en los centros, resulta indispensable, a nuestro juicio, la existencia de un reglamento de régimen interior de cada centro, donde se regule, expresamente y por escrito, las peculiaridades del centro, su organización y funcionamiento, los derechos y obligaciones de los usuarios y de los profesionales, y los procedimientos y órganos de decisión, participación y reclamación destinados a garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, pues es un elemento normativo esencial para que el usuario de

las residencias mantenga su condición de ciudadano sujeto de derechos exigibles, siguiendo el procedimiento adecuado y prefijado, y de deberes que debe cumplir también como ciudadano y usuario.

Más allá del debido respeto y de la mera buena fe de las partes implicadas, el reglamento destaca como un instrumento jurídico que protege y beneficia a todas las partes implicadas -usuarios, personal e institución-, porque establece criterios que evitan la arbitrariedad y el subjetivismo; favorece la toma de decisiones mediante la implantación de procedimientos que todos conocen y deben respetar, y, por ende, el adecuado ejercicio de los derechos.

La ausencia de reglamentación induce a comportamientos fundados en normas implícitas, no comprobables, basadas en concepciones subjetivas en las que pueden aflorar criterios que conceptualizaban las residencias como asilos de beneficencia. Estas concepciones, felizmente superadas, aun pueden pervivir en nuestros días y favorecen que, en numerosos casos, los residentes tiendan a interpretar muy restrictivamente sus derechos ante la ausencia de reglas claras y conocidas, lo cual unido al hecho de la edad hace que las personas mayores sean menos exigentes y conformistas en la defensa de sus derechos.

Además, no resulta fácil observar los conflictos existentes en el marco residencial, ya que son muy escasos los que llegan a manifestarse, por las mismas razones antedichas. Con todo, hemos observado que los profesionales se guían básicamente por un criterio que estiman correcto y legítimo: encontrar soluciones que garanticen la protección de las personas residentes y, al mismo tiempo, eviten perjuicios o riesgos de los que pudieran derivarse responsabilidades para la institución. Esta forma de actuar, aunque sea razonable, origina actitudes sobreprotectoras, si se intenta favorecer la posición de los usuarios, o abusivas y limitadoras de los derechos de los ancianos, si se pone el énfasis en la defensa de la Institución residencial. Lo que en cualquier caso resulta indudable es que las relaciones entre profesionales, usuarios e Institución son bastante complejas y pueden ser origen de conflictos, como ocurre en cualesquiera relaciones cotidianas de convivencia tan cercanas como las que se dan en estos centros.

Es necesario, por consiguiente definir con la máxima precisión un marco normativo sobre esta materia que ofrezca criterios válidos que fijen las distintas posiciones entre usuarios y profesionales para establecer el necesario equilibrio entre derechos y obligaciones de unos y otros, y entre la obligada garantía de seguridad y el libre ejercicio de derechos por los residentes. En definitiva, se deben introducir normas de funcionamiento que permitan conciliar razonablemente los derechos y legítimos intereses de los usuarios y los de la institución y profesionales que trabajan en ella, conciliando la seguridad, que ha de estar plenamente garantizada, y la necesaria libertad, sin más límites que los justos y razonables.

En este sentido, señalaremos que los derechos de las personas sólo pueden limitarse en cuanto afecten al ejercicio de los derechos de los demás, y perjudiquen la convivencia dentro del centro. Estos supuestos son los que deben ser objeto de regulación en el reglamento de régimen interior, que, como norma

de rango inferior, se ha de aprobar conforme a la ley y reglamentos de desarrollo aplicables.

Por otra parte, también cabe la limitación de derechos de los residentes cuando su ejercicio represente un riesgo evidente para la integridad física del usuario. En estos supuestos será preciso que se haya tramitado previamente el procedimiento de incapacitación ante el juez. También resultan asimilables los casos diagnosticados de confusión mental que, incapacitando parcialmente para ejercer determinadas actividades o para tomar determinadas decisiones, no afectan a la totalidad del ámbito de decisión del afectado.

Para estos supuestos, el juez debe determinar, con el asesoramiento necesario, el alcance y extensión de la incapacitación y los ámbitos en los que, por lo tanto, debe ejercerse la tutela por parte de la Institución. Corresponde al juez evaluar los posibles riesgos que asume una persona al realizar determinadas actividades cuando se encuentran limitadas sus facultades mentales, y decidir sobre la conveniencia de imponer restricciones a la libertad de decisión del afectado concretadas en determinados aspectos.

## CONTENIDO BÁSICO DEL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERIOR.

Los contenidos básicos que se han de regular en un reglamento de centro serán los siguientes:

### a) Principios básicos:

- Garantizar en primer término la integración del residente en el centro y en el nuevo entorno colectivo al que se ha trasladado, respetando el régimen de vida residencial.
- Respeto a la individualidad, autonomía e intimidad de cada residente.
- Definición de las necesidades básicas mediante una "atención integral óptima a los residentes".
- Participación de los residentes en la gestión y prestación de servicios.
- Publicidad e información sobre el contenido del reglamento, para que constituya efectivamente el marco normativo básico de convivencia, de organización y de funcionamiento de los servicios, para que sea conocido por todos los implicados y sirva de referente en la vida cotidiana.

b) Órganos directivos y de participación del centro. Donde se plasme el modo en que los residentes pueden ejercer su derecho a la participación en los asuntos que les afecten (reforma del reglamento y normas de funcionamiento, programa anual de actividades, mejoras de instalaciones y reformas, información sobre la gestión del centro, participación en procesos electorales internos, iniciativas,...)

- c) Derechos y obligaciones de los residentes.
- d) Sistema de quejas, sugerencias y modos de reclamación.
- e) Régimen de visitas y salidas.
- f) Instalaciones y reglas de funcionamiento y de prestación de los servicios de que disponen los residentes (habitaciones particulares y espacios comunes; comedores y régimen alimenticio; lavandería, limpieza, conserjería, etc.).
- g) Régimen de infracciones y sanciones para garantizar no sólo los derechos del resto de residentes sino de forma especial los del presunto infractor, así como el procedimiento sancionador destinado a garantizar la debida defensa, todo ello para asegurar la existencia en cada centro de un ambiente armónico de convivencia. A estos efectos, el reglamento de centro ha de fundarse en la ley y normas reglamentarias de superior rango para delimitar los tipos infractores, sanciones y demás elementos que conforman el derecho sancionador, conforme exige el principio de legalidad en materia sancionadora.

### Problemas que genera la ausencia de reglamento

La carencia de reglamento de régimen interior, es decir, de unas reglas de juego o marco normativo que regule, expresamente y por escrito, la organización de los centros, su funcionamiento, el régimen de los derechos y obligaciones de los usuarios, los procedimientos para su ejercicio, y órganos de decisión, participación y reclamación, puede tener graves consecuencias para los residentes.

Como hemos señalado, cuando no hay un marco normativo claro, las pautas relacionales entre usuarios y profesionales tienden, de forma natural, a concepciones ligadas al pasado institucional en el que los residentes no eran sujetos de derecho sino puramente beneficiarios asilados que debían aceptar lo que la Institución decidiera sobre el servicio, de modo que el deseable equilibrio de poderes entre residentes y los profesionales, basculaba siempre del lado de éstos últimos.

En efecto, debemos de partir de la idea de que ningún establecimiento residencial, ni tan siquiera el más aparentemente abierto y democrático, o que goce de mayor prestigio en la comunidad, está libre de esa inercia latente que asimila las residencias con los antiguos asilos de beneficencia, cuando en la actualidad la financiación de estas se hace también con los medios propios de los residentes, aunque puedan ser importantes las aportaciones públicas.

En definitiva, hay que denunciar que la ausencia de un marco normativo que incluya la carta de derechos y de obligaciones, favorece la arbitrariedad, induce la aplicación de supuestas normas que no se han aprobado ni son conocidas por los residentes y favorece que, en numerosos casos, los residentes tiendan a interpretar muy restrictivamente qué derechos pueden exigir como ciudadanos libres.

Tampoco debemos olvidar otro aspecto esencial para comprender que los usuarios de los servicios residenciales carecen de una posición de fuerza, por lo que tienden a ser acríticos con el sistema y aceptan lo que se les ofrece sin exigir sus derechos. Tal conformismo que, naturalmente, tiene excepciones, puede obedecer, entre otras, a las siguientes razones:

- Muchos residentes son personas ancianas que han superado ampliamente los 65 años de edad, lo que hace que el riesgo de indefensión efectiva sea mayor.
- Disponen de menos recursos económicos que cuando eran más jóvenes y podían disponer de ingresos más altos. Tras la jubilación los ingresos habituales que recibían sufren una importante disminución, lo cual, lamentablemente, tiene una indudable trascendencia pues en nuestra sociedad se vincula el valor personal, la autoestima, con la capacidad económica.
- Las condiciones de vida anteriores al ingreso en la residencia, pudieron ser bastante duras en algunos casos, pues se dieron en el contexto social anterior, aunque todavía reciente, que era propicio a la sumisión de los ciudadanos frente a los que ejercían alguna forma de poder. De modo que para esas personas aun puede ser difícil de comprender, en toda su extensión, lo que significa ser sujeto de derechos y deberes como ciudadanos de una sociedad democrática.
- El hecho del ingreso en una residencia se percibe, en algunos casos, aun hoy, como un síntoma de fracaso personal y social, que ha llevado al anciano a un estado de semiabandono familiar, que, por unas u otras razones, se ve abocado como única solución a dejar su domicilio habitual y su entorno, y a servirse de una residencia donde otros como él quedan apartados de la sociedad esperando el fin de su existencia.
- También el mero hecho de haber alcanzado la vejez, después de vivir muchos años, hace que perdamos expectativas e ilusiones, lo cual puede favorecer las actitudes conformistas y generar desconfianza hacia los cambios.
- Asimismo, es frecuente que los residentes valoren el haber conseguido una plaza en la residencia como algo graciable en vez de como un derecho subjetivo exigible, dado que la demanda es superior a la oferta, y que los precios de las residencias pueden ser bastante prohibitivos para muchos si no fuera por las ayudas que prestan las Administraciones Públicas. Por ello, los residentes tienden a ser poco críticos con el sistema y aceptan de buen grado lo que les ofrece la Institución sin exigir sus derechos.

Lo cierto es que este cúmulo de factores determinan que las pautas de conducta de muchos residentes sean poco exigentes y estén constreñidas más allá de lo razonable. La insuficiencia del marco normativo actual no hace sino

reforzar estas actitudes y determina el desequilibrio de poderes que detentan residentes y los profesionales, en perjuicio de aquéllos. De hecho, la carencia de reglamentación exige de los residentes una actitud sumisa ante el personal, que se encuentra investido de una autoridad que no se fundamenta en las normas sino en la superior posición que ocupan. Por ello resulta imprescindible la existencia en cada centro de este instrumento de convivencia que es el reglamento de régimen interior.