

**DICTAMEN 3/1998  
DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS,  
PRECEPTIVO, SOLICITADO POR EL GOBIERNO DE CANARIAS,  
SOBRE EL PLAN INTEGRAL DEL MENOR EN CANARIAS.**

**D**e conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de abril, previa tramitación de la Comisión Permanente de Política de Bienestar Social, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 2 de julio de 1998, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/2992, de 27 de abril, el siguiente,

## DICTAMEN

### I. ANTECEDENTES

1. El día 04 de Mayo de 1998, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES, solicita del Consejo el correspondiente dictamen previo sobre el **Plan Integral del Menor en Canarias**, en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el artículo 4.2 a) de la Ley citada. No consta entre los antecedentes enviados con la solicitud la toma en consideración por el Consejo del Gobierno del mencionado **Plan Integral del Menor en Canarias**.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de un mes, contado desde la fecha de la solicitud formulada.

2. A tenor de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- **PRIMERA PARTE. Diagnóstico de la problemática del menor y la familia en Canarias.**

### Capítulo I. Introducción.

A) El marco de referencia.

1. Marco legislativo.

2. Marco teórico-referencial.

2.1. *Merma de los derechos de los menores.*

2.2. *Dimensiones de la marginación.*

B) Metodología del diagnóstico.

1. Descripción del proceso participativo.

2. Proceso de elaboración del diagnóstico.

3. Descripción de las técnicas utilizadas.

3.1. *Técnicas cualitativas.*

3.1.1. Entrevistas a testigos claves.

3.1.2. Grupos de debate.

3.1.3. Observación participante.

3.2. *Técnicas cuantitativas.*

3.2.1. Estudio estadístico.

3.2.2. Observación documental.

3.2.2.1. *Estudio de expedientes.*

3.2.2.2. *Estudio de fuentes documentales.*

C) Claves para entender el diagnóstico.

1. Los factores.

2. Tipología de municipios.

2.1. *Clasificación de los municipios canarios según la tipología elaborada.*

3. Zonas funcionales.

**Capítulo II. Análisis de los factores de riesgo que merman los derechos de la infancia en Canarias.**

1. Factores de riesgo asociados a la merma de los derechos del menor en cada tipo de municipio.
  - 1.1. *Por municipios.*
    - 1.1.1. Municipios turísticos 1.
    - 1.1.2. Municipios turísticos 2.
    - 1.1.3. Municipios Urbanos.
    - 1.1.4. Municipios Residenciales /Dormitorio.
    - 1.1.5. Municipios Urbano/Rurales.
  - 1.2. *Por factores.*
    - 1.2.1. Factores biográficos.
    - 1.2.2. Factores culturales.
    - 1.2.3. Factores económicos.
      - 1.2.3.1. *Renta ya clases.*
      - 1.2.3.2. *Sector económicos.*
      - 1.2.3.3. *Actividad económica y paro.*
    - 1.2.4. Tipos de Hogar.
    - 1.2.5. Características de las viviendas.
    - 1.2.6. Población infanto-juvenil y proyección de población.
  - 1.3. *Cuadro general de los factores de riesgo.*

**Capítulo III. La familia y los menores en situación de riesgo.**

1. La Familia en Canarias. Datos socio-demográficos.
2. Las familias en situación de dificultad social.
3. Creencias y valores en las familias en situación de dificultad social.
  - 3.1. *Valores prevalecientes hacia el trabajo.*
  - 3.2. *Valores prevalecientes hacia los hijos.*
  - 3.3. *Valores prevalecientes hacia el ocio y el tiempo libre.*
  - 3.4. *Valores prevalecientes hacia la sexualidad.*
  - 3.5. *Valores prevalecientes hacia la educación.*

**Capítulo IV. Problemática de la infancia y adolescencia bajo medidas de protección y reforma.**

1. Problemática de la infancia y la ado-

lescencia con medidas de reforma.

- 1.1. *Tipología de vulneraciones de la legalidad vigente que cometen las y los menores de Canarias a los que se les aplican medidas de reforma.*
- 1.2. *Características personales de las y los menores a los que se les aplican medidas de reforma.*
- 1.3. *Factores asociados a la situación familiar, escolar y ambiental de las y los menores que cometen hechos delictivos.*
2. Problemática de las y los menores con medidas de protección.
  - 2.1. *Caracterización de la problemática que da lugar a la apertura de expedientes de protección.*
  - 2.2. *Problemática de las y los menores institucionalizados.*
  - 2.3. *Menores institucionalizados por municipios.*

**Capítulo V. Las zonas asociadas a la problemática del menor.**

1. Descripción de la problemática por zonas.
  - 1.1. *Zona rural.*
  - 1.2. *Zona de viviendas sociales.*
  - 1.3. *Zona turística.*
  - 1.4. *Zona marginal.*
  - 1.5. *Zona de zafra.*
  - 1.6. *Zona dormitorio.*
  - 1.7. *Zona casco / zona centro.*
  - 1.8. *Zona residencial.*
  - 1.9. *Zona de acampada semipermanente.*
2. Distribución de las zonas de problemática del menor por municipios.
3. Demanda de recursos por zonas asociadas a la problemática del menor.

**Capítulo VI. Descripción de la problemática por Islas.**

1. Lanzarote.
  2. Fuerteventura.
  3. La Gomera.
  4. El Hierro.
  5. La Palma.
  6. Gran Canaria.
  7. Tenerife.
- Tablas de los factores por Islas.

**Capítulo VII. Conclusiones.**

Introducción.

1. Conclusiones a la Problemática detectada en el Diagnóstico.

1.1. *La fragilidad de la familia.*

1.2. *La fragilidad en el empleo.*

1.3. *La fragilidad en la educación.*

1.4. *La fragilidad en la salud.*

1.5. *La fragilidad en el tiempo libre.*

1.6. *La fragilidad del hábitat.*

1.7. *La fragilidad de los recursos en el territorio.*

1.8. *La fragilidad de los valores.*

2. Conclusiones sobre potencialidades y la necesidad de la intervención integral en materia de menores.

2.1. *Las potencialidades.*

2.2. *La necesidad de la intervención integral.*

**Capítulo VIII. Líneas de actuación.**

1. Ante la fragilidad de la familia.

2. Ante la fragilidad de la educación.

3. Ante la fragilidad del empleo.

4. Ante la fragilidad de la salud.

5. Ante la fragilidad del tiempo libre.

6. Ante la fragilidad del hábitat.

7. Ante la fragilidad de los recursos del territorio.

8. Ante la creación y mantenimiento de recursos.

**Capítulo IX. Anexos.**

Anexo 0. Equipo Técnico. Profesionales y voluntarios participantes.

Anexo 1. Matriz debates territorializados.

Anexo 2. Guía debates territorializados.

Anexo 3. Guía de registro de "Observación participante".

Anexo 4. Instrumento de Registro de expedientes.

Anexo 5. Menores institucionalizados por islas y municipios.

**Capítulo X. Bibliografía.**

- **SEGUNDA PARTE. Plan Integral del Menor en Canarias.**

1. Introducción.

2. Presentación y exposición de motivos.

3. Marco legal.

4. Principios y filosofía.

5. Criterios.

6. Objetivos generales. Finales.

7. Objetivos generales. Intermedios.

8. Prioridades.

9. Territorialización.

10. Medidas.

11. Temporalización.

12. Financiación.

13. Evaluación.

14. Bibliografía.

15. Anexos.

El día 14 de Mayo de 1998, en sesión informativa y a petición propia, comparece ante el Pleno el titular del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, acompañado del Viceconsejero de Asuntos Sociales y de la Directora General de Protección del Menor y la Familia, para informar de los contenidos del mencionado **Plan Integral del Menor en Canarias**.

En la sesión de trabajo del Pleno del 14 de Mayo citada, el Consejo conoce del documento que integra la **Ficha Técnica del Plan Integral del Menor en Canarias**.

3. La Secretaría General del Consejo informa sobre la admisión a trámite de la solicitud del dictamen. El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Bienestar Social**, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.

La Comisión competente celebró sesión de trabajo el día 19 de junio de 1998, en la cual aprobó por unanimidad el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.

## II. CONTENIDO DEL PLAN INTEGRAL DE MENORES DE CANARIAS

**1.- En relación al diagnóstico sobre la problemática del menor y la familia en Canarias.-** El documento de referencia, se señala por el Departamento proponente, está concebido con la pretensión de ofrecer un análisis de la realidad de la familia y los menores que permita definir las diferentes acciones a desarrollar para hacer frente a su problemática. Diagnóstico no concluyente, sino que pretende ser un instrumento de reflexión que permita extraer elementos básicos que faciliten el diseño del programa aplicado a zonas, municipios e islas concretas. Tal y como señalan los redactores del diagnóstico, el documento debe permitir la permanente actualización de datos y se ofrece con la perspectiva de incorporar sugerencias, críticas y aportaciones.

En el **primer capítulo**, de carácter introductorio, se hace referencia al marco inicial de partida, a la metodología desarrollada para su elaboración y se apuntan algunas claves para su comprensión; el análisis de los factores de riesgo que merman los derechos de la infancia en Canarias, se inicia en el **capítulo segundo** el estudio de la familia y los menores en situación de riesgo se abordan en el **capítulo tercero** y, continúan señalando el documento que se conserva, la problemática de la infancia y adolescencia bajo medidas de protección y reforma se incluyen en el **capítulo cuatro**.

El estudio de la territorialización de la problemática y el análisis de las zonas asociadas a la merma de los derechos de los menores, así como una aproximación, específica e individualizada, a la problemática por islas, se atiende en los **capítulos quinto y sexto**.

En el **capítulo séptimo** se incluyen las conclusiones generales. En el **capítulo octavo** se recogen las líneas generales de actuación propuestas y, concluye la introducción general del documento sobre el diagnóstico de la problemática que quiere atender el Plan, incluyendo en los **capítu-**

**los nueve y diez** los anexos sobre equipos técnicos; debates territorializados, guías de registro de observación de los participantes y otros, y, por último, la información referida al anexo bibliográfico.

**2.- El Plan Integral del Menor en Canarias**, según sus proponentes, pretende desarrollar las líneas que **orienten las decisiones políticas y sociales** en el área de la familia y la infancia, y la **ordenación y racionalización de la producción de los servicios sociales canarios en esta área**, con el objeto de **superar conjuntamente con otros elementos del régimen público del bienestar social, así como por la iniciativa social, las situaciones de necesidad y marginación social**, favoreciendo la calidad de vida de las familias y menores mediante su atención integral.

**2.1.** Se señala en la introducción del Plan que este se presenta cumpliendo el compromiso asumido por el Gobierno de Canarias en materia de infancia y familia. Incluye **quince apartados**, los dos primeros de carácter introductorio, presentan de modo global el **Plan Integral del Menor en Canarias**, explican la concepción del proceso que se obtiene del mismo, y los recursos, servicios y programas de las Administraciones Públicas Canarias que habrán de garantizar, según los redactores, el cumplimiento de las funciones de Atención Integral a los Menores.

El **tercer apartado** está dedicado a los referentes normativos que se han atendido para su elaboración. Los **apartados cuarto y quinto** se refieren a los **principios y filosofía** que han de regir el desarrollo de las actuaciones que del Plan se deriven y a los **criterios** que han de **orientar** el desarrollo de los Objetivos Generales del mismo. Los **objetivos generales finalistas** y los **generales intermedios** se enuncian en los **apartados sexto y sépti-**

mo, respectivamente. Según se indica en la introducción del Plan, los primeros hacen referencia a los efectos genéricos que se pretenden lograr con el **Plan Integral del Menor en Canarias**, los segundos estarían referidos a las intenciones por lograr una determinada provisión de recursos y a la definición de las características, contenidos y cobertura de las mismas.

En el **apartado octavo** se fijan las **prioridades** para el desarrollo de las acciones tendentes al logro de los objetivos generales del Plan. Las referencias al **ámbito territorial de la red de recursos y programas** que prevé desarrollar el Plan, se incluyen en el **apartado noveno**.

En el **apartado décimo** se presentan las **medidas** que se habrían de tomar para la ejecución y operatividad del Plan. La propuesta de **temporalización** de los objetivos generales intermedios y de las medidas ya aludidas, se incluyen en el **apartado undécimo**.

El **apartado duodécimo** y el **decimotercero**, y así se indica en la introducción del Plan, están dedicados a la **financiación y evaluación del Plan**, respectivamente. Por último los **apartados decimocuarto y decimoquinto** incluyen las referencias a la **bibliografía** utilizada para la elaboración del Plan y de los **anexos** respectivamente.

2.2. Según se señala en el documento que propone el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, el **Plan Integral del Menor en Canarias**, en esta fase de borrador de proyecto, se ha desarrollado con una **metodología participativa**, así:

- En una primera etapa se impulsaron iniciativas de participación invitando a los diferentes actores que aportarían sugerencias a lo que debía ser el proceso de elaboración del Plan

(noviembre 1995).

- Se presentó el Mapa sobre la Problemática del Menor en Canarias (marzo 1996) y se vuelve a invitar a los profesionales y voluntarios a que analizaran los factores que aparecían recogidos en el mismo.
- Elaboración del diagnóstico con una metodología participativa.
- Elaboración del Borrador del Plan.
- Celebración de las II Jornadas de Menores y Familia tuvieron por objeto someter a debate el borrador del Plan. Debate entre técnicos y voluntariado de diferentes áreas del bienestar social y de diferentes disciplinas.
- Presentación a la FECAI y FECAM.
- Envío de los materiales entregados en las Jornadas a, con un período de tiempo para la presentación de aportaciones:
  - \* Miembros del Consejo General de Servicios Sociales de Canarias.
  - \* 87 Alcaldes de Canarias.
  - \* 7 Presidentes de los Cabildos.
  - \* Personal del Servicio de valoración, ejecución y coordinación de Programas de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia.
  - \* Consejeros del Gobierno de Canarias.
- Jornadas del Menor: Quiero saber, quiero opinar: una representación de menores de centros y hogares de protección opinaron sobre el contenido del Plan.
- Presentación a los Consejeros del Gobierno de Canarias.
- Presentación al Consejo de Gobierno.
- Presentación al Consejo General de Servicios Sociales de Canarias.
- Presentación en el Parlamento.
- Aprobación en el Parlamento.

2.3. El **Plan Integral del Menor en Canarias** establece para lo que sería su

proceso de aplicación los siguientes **Criterios:**

### 1.- Desarrollar estrategias sinérgicas:

- ◇ Desarrollar canales y flujos permanentes de comunicación entre los agentes sociales.
- ◇ Promover y facilitar la creación de nexos y relaciones entre los distintos agentes sociales.
- ◇ Propiciar y facilitar la intervención de los sistemas informales, constituidos por el voluntariado y el Tejido Asociativo.
- ◇ Propiciar la vinculación de los sistemas formales e informales.
- ◇ Procurar la integración de las acciones del Sistema Público de Servicios Sociales y de las de otras áreas del Bienestar Social.
- ◇ Promover la activación de la Escuela como recurso responsable de la protección de las y los menores.

### 2.- Desarrollar estrategias de prevención:

- ◇ Potenciar el desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios.
- ◇ Potenciar el desarrollo de los Equipos Territoriales Especializados de Menores en Riesgo.
- ◇ Potenciar las Redes de Proyectos Intersectoriales de Base Comunitaria.

### 3.- Desarrollar estrategias de acompañamiento:

- ◇ Potenciar el desarrollo de servicios de tutoría social de proximidad y de acompañamiento individualizados con intencionalidad educativa.
- ◇ Desarrollar intervenciones que generen procesos educativos vinculados a la vida cotidiana.
- ◇ Desarrollar intervenciones que activen las potencialidades de las y los menores y sus familias.

- ◇ Propiciar la intervención en Redes.

### 4.- Arbitrar medios igualadores:

- ◇ Apoyar la satisfacción de las necesidades básicas de las y los menores y sus familias mediante ayudas económicas.
- ◇ Integrar la concesión de prestaciones económicas en un proyecto global de intervención familiar.

### 5.- Desarrollar estrategias de modernización del Sistema Público de Servicios Sociales:

- ◇ Asociar la calidad de los servicios con la satisfacción de las necesidades de la infancia.
- ◇ Promover el rediseño de las estructuras organizativas.
- ◇ Promover el pluralismo en la gestión y en la provisión de servicios.
- ◇ Desarrollar sistemas de control para mejorar la responsabilización de los gestores.
- ◇ Impulsar la formación y reciclaje de los recursos humanos.
- ◇ Facilitar la participación de los usuarios en el diseño de los servicios.
- ◇ Propiciar el desarrollo de la creatividad de los recursos humanos del Sistema Público de Servicios Sociales para vencer las resistencias al cambio.
- ◇ Procurar la estandarización de los procesos de intervención repetitivos orientándolos a los intereses de la infancia y la familia.
- ◇ Potenciar la adopción de múltiples perspectivas en la intervención mediante el trabajo interdisciplinar.

### 2.4. Objetivos generales, finalistas:

1. Lograr el desarrollo de la familia para que esta asuma la satisfacción de las necesidades de las y los menores y procure su desarrollo integral.
2. Impulsar que en los diferentes escenarios de socialización de las y los

menores - entorno familiar, escolar, comunitario - se asuman y transmitan valores que favorezcan el desarrollo integral de los mismos.

3. Dotar de los recursos y programas necesarios que potencien factores de protección en las situaciones de riesgo que afectan a las y los menores en su tiempo libre y en la calle.
4. Proteger la integridad y seguridad de las y los menores mediante alternativas convivenciales que le procuren su desarrollo personal.
5. Potenciar la calidad de los servicios públicos de bienestar social, competentes en la atención integral de la infancia en Canarias.

**2.5. Objetivos generales, intermedios,** dirigidos a lograr el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los recursos de las diferentes Administraciones Públicas para la Atención Integral de la Infancia, son los que se relacionan a continuación:

1. Dotar a los Centros de Servicios Sociales y Unidades de Trabajo Social de Zona de los medios necesarios que den soporte a los Programas Marco que inciden en los espacios de socialización de las y los menores. Son los centros que procurarán al menor y su familia el nivel de Atención Primaria a sus necesidades.
2. Adecuar la Red de Escuelas Infantiles para garantizar la existencia de plazas suficientes que cubran las demandas de escolarización de las y los menores de 0 a 3 años de familias que necesitan por diversas circunstancias, apoyo en el ejercicio de sus funciones parentales.
3. Dotar de los Servicios de Día suficientes para dar guarda y protección a aquellos menores cuyos padres necesiten ser apoyados en sus tareas parentales.
4. Reestructurar, utilizar y promover los Centros y Servicios de Tiempo Libre

destinados a fomentar y desarrollar la convivencia y el sentido de pertenencia, a favorecer la solidaridad intergeneracional y a desplegar procesos de creación y aprendizaje cultural.

5. Lograr la creación de una Red de Equipos Territoriales Especializados para la Atención de Menores en Situación de Riesgo que constituyan el nivel de atención secundaria al menor y la familia en su entorno desde el Sistema Público de Servicios Sociales y hagan efectiva esta figura de protección contemplada en la Ley 1/97, de Atención Integral al Menor (artículo 17.41 y siguientes).
6. Adecuar a la demanda los Centros de Acogida Inmediata para menores y familia en situación de extrema gravedad.
7. Reestructurar y completar la oferta de centros y hogares de menores para procurar alternativas convivenciales de carácter temporal.
8. Lograr la creación y mantenimiento de un Registro de Familias Acogedoras y de Familias Adoptivas para procurar alternativas convivenciales de carácter temporal, permanente y definitivo.
9. Dar la cobertura necesaria, contemplada en el Plan Canario de Salud a las y los menores con problemas de Salud Mental, por parte del Servicio Canario de Salud.
10. Crear un Centro Convivencial para menores con graves trastornos de conducta, en el que se desarrollen actuaciones de carácter terapéutico y rehabilitadoras.
11. Lograr la creación y/o reestructuración de los Servicios Sociales Insulares de Infancia como servicios destinados a desarrollar las competencias que encomienda a los Cabildos la Ley 1/97, de Atención Integral a la Infancia en el artículo 11.
12. Completar la dotación de los Módulos Insulares a fin de que desarrollen de forma descentralizada las funcio-

nes propias de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia (Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, Título II, artículo 10 nº 1, y Ley 1/97, de Atención Integral al Menor, artículo 10).

13. Reestructurar y completar la dotación de la Entidad Pública competente en materia de Menores y Familia, destinada a ejecutar las competencias de la Ley 1/97, de Atención Integral del Menor.
14. Lograr la creación del Programa integrado de Infancia para procurar la atención integral a la infancia y la familia desde las Administraciones Públicas Canarias.
15. Ejecutar los Programas Marco de Mejora de la Calidad de los Servicios Sociales que atienden a la Infancia, como instrumentos que contribuyen al logro del Objetivo General Finalista 5 del **Plan Integral del Menor en Canarias**.

El documento que incluye el **Plan Integral del Menor en Canarias** continua, a este respecto, desarrollando las características, contenidos y cobertura de los **objetivos generales intermedios** que se exponen por cada uno de ellos. Si bien se menciona un **Anexo 1** que habría de presentar un cuadro que reflejaría la **articulación de los recursos resultantes de este Plan**, debemos indicar que dicho Anexo 1 no se incluye entre la documentación que conoce el Consejo.

- 2.6. **Prioridades.**- Para cada uno de los que se han indicado como **objetivos generales** del **Plan** que se dictamina, el Departamento proponente establece las prioridades de los mismos indicando los **colectivos o grupos de personas** en los que ha de incidir especialmente las **actuaciones** para el logro del **objetivo general** de que se trate, especificando los **recursos y programas** que se han de crear, dotar y completar para la consecución de dicho

objetivo. Este tratamiento se sigue al abordar los objetivos generales 1, 2 y 3; en relación a este último, se añaden además el carácter prioritario para la intervención en determinadas **zonas geográficas**, según tipo de Municipio (urbano, turístico 1, turístico 2) y **zonas asociadas** a la problemática del menor (zona marginal, zona de viviendas sociales, zona dormitorio, zona rural, zona turística, zona zafra).

Para el logro del objetivo general 4, el planteamiento que se sigue es el de establecer **alternativas convivenciales prioritarias**. En relación al objetivo general 5 se indican, en el **Plan Integral del Menor en Canarias** los **programas para la mejora de la calidad que han de tener una especial incidencia en los recursos del sistema público de servicios sociales**.

- 2.7. **Territorialización.**- El **Plan Integral del Menor** prevé la implantación en el ámbito de Canarias de la red de recursos que desarrollará en el mismo. Y ello en base a la delimitación de los ámbitos territoriales del **municipio, zonas asociadas a la problemática del menor y la familia, agrupación de municipios, isla y Comunidad Autónoma**. Cada uno de los ámbitos territoriales especificados, los relaciona el **Plan** con determinados objetivos generales intermedios.

- 2.8. **Medidas para la implementación del Plan.**- Aquí se incluyen hasta 19 medidas que se relacionan con específicos ámbitos de responsabilidad política y administrativa para la ejecución de las mismas.

- 2.9. **Temporalización.**- El **Plan Integral del Menor en Canarias** establece los ritmos temporales para la ejecución de los 15 **objetivos generales intermedios** en un período de tiempo, que va desde el segundo semestre de 1998 hasta el año 2008, y según se atienda

a las que también se identifican como fases de **mantenimiento y seguimiento**.

A propósito de las 19 medidas para la implementación del **Plan Integral del Menor** se propone un mismo escenario temporal atendiendo también a las fases de mantenimiento y seguimiento.

**2.10. Financiación.-** Se señala en el documento del **Plan** que propone el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, que para el establecimiento de las previsiones presupuestarias que necesariamente ha de acompañar el **Plan** se requiere un estudio evaluativo de los recursos que ya posee el Sistema Público de Servicios Sociales, así como de otros sistemas implicados. Se señala que tal estudio está iniciado, a la fecha que conoce el proyecto de **Plan** el CES, y que incluye:

- Un análisis cuantitativo y cualitativo de la actual oferta.
- Una comparación evaluativa entre la oferta actual y la estructura de recursos previstos en los objetivos intermedios de este Plan.
- Y la determinación de los déficits resultantes tanto de carácter cuantitativo, como de calidad y de ubicación.

Se señala en el documento que conoce el Consejo que con esta información preliminar se podrá elaborar un **Mapa de cobertura de recursos** de la oferta del **Sistema Público de Servicios Sociales** y demás **Sistemas de Bienestar Social**, así como cuantificar en detalle las previsiones presupuestarias.

A este respecto el **Plan Integral del Menor en Canarias** si ofrece, en el Anexo 3 del borrador remitido al Consejo, información particularizada sobre el **coste de los módulos básicos** de cada uno de los recursos correspondientes a los objetivos intermedios.

Respecto a la metodología con la que se han elaborado los **módulos básicos de los recursos** se indica se han hecho en base a los criterios y perfiles establecidos en el apartado de los objetivos intermedios y, en relación a los conceptos que forman parte de dichos módulos: números de usuario, personal, gastos de personal, dotación mobiliaria, reposición anual y material fungible. Se han excluido de estas estimaciones los **gastos de inversión** para la construcción o compra de los inmuebles, y los de, en su caso, alquiler. Tampoco se han incluido en los costes de los centros para la ejecución de medidas judiciales, los de vigilancia.

Especial atención queremos prestar al hecho de que el documento propuesto a propósito de la financiación del **Plan**, hace mención a la existencia de un marco de **distribución de responsabilidades financieras** por cada Administración en relación a estos recursos. Incluso se llega a señalar su especificación en el Anexo 3 del documento que se conoce, información que luego no se incluye en dicho Anexo.

**2.11. Evaluación.-** Según se indica en el **Plan** atendiendo a su naturaleza y contenido, le corresponde al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales la responsabilidad de evaluación y seguimiento del mismo, que la ejercerá, a través de la **Dirección General de Protección del Menor y la Familia** y con la participación de la que se denomina **Comisión Interadministrativa** y el **Consejo General de Servicios Sociales**.

La **Comisión Interadministrativa de Menores** se concibe como **órgano de coordinación** de las Administraciones Públicas Canarias para garantizar la atención integral a los Menores, y contará con la presencia de representantes de tres Departamentos de la

Administración Autónoma y de las Entidades Locales Canarias.

El **Consejo General de Servicios Sociales** concebido como **órgano consultivo** en el desarrollo de las competencias que tiene asignadas respecto a informes, propuestas y seguimiento en materia de servicios sociales incluye a representantes de usuarios, organizaciones no gubernamentales, del personal de los servicios sociales y de la Administración. Y también, añadimos nosotros, a representantes de las organizaciones sindicales.

Tal y como se sostiene en el **Plan Integral del Menor** estos órganos habrán de jugar un papel fundamental en las negociaciones que se han de desarrollar con el propósito de lograr los siguientes objetivos:

- Poner en práctica un sistema integrado de recogida y tratamiento de las informaciones (económicas, sociales y operacionales) que se obtengan mediante la colaboración de los participantes en la intervención.
- Mostrar las limitaciones (o dificultades encontradas) de orden técnico, económico, cultural y/o político relacionadas con el desarrollo del Plan.
- Conceptualizar nuevos medios o ajustes a los previstos.
- Poner de relieve conflictos en la interpretación de los hechos y definir los objetivos de la acción.
- Aprender una terminología y conceptos comunes por la aculturación recíproca de los diferentes protagonistas.
- Estimular el cambio social a partir de una confrontación constructiva de los valores y las expectativas de los que son portadores de los diversos componentes de la sociedad, gracias a la puesta en común de su capacidad creativa.

El **Plan Integral del Menor en Canarias** opta, así se señala en el documento, por una **evaluación pluralista y endoformativa**, un modelo de evaluación, se señala, más procesual que finalista y que integraría a los diferentes actores en la definición de los objetivos y de las metodologías. Proceso de integración y de participación que posibilitaría el desarrollo de procesos educativos para los actuales intervinientes.

La evaluación del **Plan Integral del Menor** que se propone en el documento que analizamos supondría un proceso de intercambio y negociaciones entre los actores que permitiría, se señala en el documento del **Plan**, garantizar procesos eficaces que partirían de la propia legitimación social del proyecto y de sus actuaciones.

Desde otro punto de vista se apuesta por diseñar **un sistema de información para la evaluación del Plan** que facilite el desarrollo de un proceso de análisis en el que se combinen las relaciones entre los **objetivos generales finalistas e intermedios** enunciados en el **Plan**, los resultados que se obtengan, el grado de impacto medible, la determinación de los procesos de implantación que se desarrollen, y, se concluye, una reconsideración del diagnóstico en el que se fundamenta el **Plan Integral del Menor en Canarias**.

El proceso evaluador se habrá de centrar en su capacidad para incidir en la fase de reformulación del **Plan**, en su capacidad para mejorar el proceso de ejecución seguido y también para informar de forma transparente el desarrollo de las políticas sectoriales y su contraste con la opinión pública interesada.

Por último el **Plan Integral del Menor en Canarias** incluye en este apartado sobre la evaluación algunas de las ac-

ciones que habrán de impulsar el modelo escogido, así:

- Ofrecer elaboraciones plurales.
- Coordinación de proyectos y experiencias.
- Acciones formativas de gestión y evaluación integradas.

**3.- Ficha técnica del Plan Integral del Menor en Canarias.-** Elaborada por la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, entre noviembre de 1995 y febrero de 1998, y con un ámbito temporal de ejecución que coincide con el del **Plan, 1998-2008.**

### III. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE PLAN INTEGRAL DEL MENOR EN CANARIAS

#### 1. Observaciones de carácter previo.

El CES ya se ha referido, preferentemente en sus *Informes Anuales* en torno a la conveniencia de profundizar en la elaboración de buenos diagnósticos que facilitarían, también, una correcta formulación de las políticas en torno al menor y la familia. Así, en nuestro *Informe Anual* sobre la situación económica, social y laboral en Canarias sobre 1994 el Consejo expresaba en el apartado de las conclusiones y recomendaciones lo siguiente:

*“...a pesar de los innegables avances en la política de protección al menor (y la familia) existen múltiples deficiencias en el ámbito de las labores de prevención, falta de inmediatez en la ejecución de resoluciones de desamparo, ausencia de criterios estables de intervención e insuficiencia de centros de acogida. Algunos recientes informes que tuvo oportunidad el CES de analizar cifran en 20.000 los niños canarios que precisan actuaciones específicas de las Administraciones Públicas, de los que 6.000 son considerados en situación de alto riesgo...”*

Con el *Informe Anual* sobre 1996 el CES insistió en el débil funcionamiento de las redes de protección y asistencia al menor y la familia, el Consejo expuso entonces:

*“...la situación de los menores en Canarias se ha visto afectada de*

*forma negativa en los últimos años por el aumento de la precariedad socio-económica de segmentos de población en las zonas periféricas urbanas, así como por los modelos de trabajo y ocio que se observan en torno a las zonas turísticas. A este respecto el Consejo apuesta por la urgente puesta en marcha de medidas de prevención y de promoción de las condiciones de vida de los menores y de las familias a que pertenecen. Los menores afectados por problemas graves debido al abandono de las obligaciones paternales constituye un segmento social especialmente vulnerable y que, en consecuencia, debe ser especialmente protegida debido a la posible indefensión jurídica en el ejercicio de sus derechos, en que pueden quedar estos ciudadanos y a las consecuencias que ello acarrearán en el desarrollo de su vida...”*

La problemática descrita en torno al menor y la familia ha sido tratada también por el Consejo con ocasión de pronunciarse sobre determinados planes y programas de actuación promovidos por el Gobierno de Canarias y, preceptivamente dictaminados por el CES. Así lo hicimos en la medida en que la conveniencia de atender dichas políticas se desprendiera de aspectos colaterales incluidos en el conjunto de medidas, acciones y programas del **Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias**, entre otros.

## 2. Observaciones de carácter general o particular.

2.1. En torno al **diagnóstico** que precede al conjunto de medidas, propuestas y objetivos específicos del **Plan Integral del Menor en Canarias** (en adelante **PIMEC**), el CES expresa su valoración positiva. A diferencia de lo que hemos advertido al dictaminar otros planes y programas, esta vez el Consejo entiende se hace un buen análisis y se desarrollan buenas estrategias de conocimiento y prospección de la realidad sobre la que se quiere intervenir y actuar. El diagnóstico que se acompaña es preciso en la **descripción de las técnicas utilizadas**, en la del **proceso participativo** al que se acude, y en el modo de describir el proceso **elaboración del diagnóstico**.

Especial atención le merecen al Consejo los Capítulos II y III del **diagnóstico**, que se ocupan del análisis de los **factores de riesgo asociados a la merma de los derechos del menor** (según tipos de municipio) y al estudio de **la familia y los menores en situación de riesgo**, respectivamente.

2.1.1. Al analizar, según tipos de municipio, las condiciones de vida, los tipos de hogar, las características de los menores, el volumen de población infanto-juvenil y las proyecciones futuras de población, se avanza también en la determinación de las condiciones materiales, culturales, de vivienda y entorno familiar, factores todos determinantes de la amplitud y "*despliegue efectivo*" de los derechos de los menores en Canarias. Ello permite extraer caracterizaciones relevantes de los menores en Canarias, en torno a dichos aspectos.

El enfoque descrito se complementa y enriquece (capítulo II del **diagnóstico**) al analizar los datos extraídos desde la perspectiva de los **factores** biográficos,

culturales, económicos, y según las específicas caracterizaciones de los tipos de hogar y de las viviendas. Un cuadro de **factores de riesgo** mucho más completo se incluyen también, esta vez referidos a elementos relacionales, afectivos, valorativos, etc..., por municipios e islas y con la pretensión de confirmar, por un lado, y complementar, por otro, los datos cuantitativos presentados en los dos primeros apartados.

2.1.2. Los datos sociodemográficos que se incluyen en el **diagnóstico** (capítulo III) sobre la caracterización de la población canaria y hogares familiares, creemos debería actualizarse a partir de la actualización del Padrón de Habitantes y Censo de Población de Canarias, base 1996. No obstante, la relevancia de los modelos familiares en el proceso de descripción y análisis de la problemática que se quiere atender y en la, consiguiente, búsqueda de soluciones, hacen valorar muy positivamente por parte del Consejo el que se incluyan los contenidos descritos en el Capítulo III de **diagnóstico** que comentamos.

2.1.3. El Consejo coincide en valorar positivamente el esfuerzo que el **diagnóstico** hace por propiciar una correcta **articulación territorial** de los dispositivos de intervención sobre la problemática del menor. Desde este punto de vista, la descripción de la **problemática por zonas diferenciadas**, caracterizando los elementos más destacables de las mismas, por comarcas, tipos de municipios e islas, nos parece acertado. El Consejo ha venido sosteniendo la conveniencia de hacer compatible los análisis habituales que, en torno a las condiciones económicas y sociales canarias, se hacen desde la perspectiva regional, con los más particularizados a nivel de islas. Todo ello deber permitir intervenir con mayor

precisión en escenarios mejor identificados.

**2.1.4.** El CES expresa su preocupación ante una de las que el **diagnóstico** que comentamos señala como conclusión: **la fragilidad que presenta la familia para satisfacer las necesidades de la infancia**. Se nos señala que esta debilidad está vinculada al deterioro que presenta el empleo, la educación-cultura, el tiempo libre y la salud en la sociedad canaria. Debilidades, las mencionadas, que además operan en un marco físico frágil. El Consejo coincide, a este propósito, en valorar la oportunidad de una intervención que busque un planteamiento transversal e integral de búsqueda de las soluciones.

**2.1.5.** Nos parece acertado el nivel y la concreción con que se detectan, en este apartado de las **conclusiones del diagnóstico**, los problemas relacionados con la familia, el empleo, la educación, la salud, el tiempo libre, el hábitat, el territorio y los valores. Bueno es también saber que el **diagnóstico** incluye las **potencialidades de la realidad estudiada**: el papel activo en las decisiones de los propios menores; la conveniencia de potenciar la participación (activa) de la familia; las redes de recursos de bienestar social y la interconexión entre sus mecanismos de intervención, en respuesta, precisamente, a la multicausalidad de la problemática que se describe.

**2.2.** En relación a los **criterios generales** que incluye el **PIMEC**, se nos señala que la marginación de la infancia y la familia es consecuencia-reconocimiento de la presencia de factores de **exclusión social** (trabajo en precario, exclusión laboral), **vulnerabilidad vital** (relaciones inestables, aislamiento social) y **precariedad cultural** (convicciones frágiles, insignificancia, y/o desestructuración vital). En consecuencia, se trata de simultanear

estrategias de intervención que mejoren las condiciones sociales de vida en general y los aspectos educativos y de socialización de la infancia en Canarias. A partir de estas consideraciones, el **PIMEC** apuesta por poner en práctica sus propuestas a través de unos **criterios generales** que: *desarrollen estrategias sinérgicas de prevención y acompañamiento, que arbitren, al tiempo, medidas igualatorias y faciliten el desarrollo de estrategias de modernización del sistema público de servicios sociales en Canarias*. Criterios respecto de los cuales el CES expresa su valoración positiva. En cualquier caso, el Consejo sugiere hacer hincapié en la conveniencia de potenciar el asociacionismo y la consolidación de las Ayudas Económicas Básicas (medidas igualatorias) como derecho subjetivo. Por último, llamamos la atención, aspecto sobre el que volveremos en las conclusiones y recomendaciones finales, sobre la conveniencia de que las estrategias de modernización del sistema público de servicios sociales mantengan una relación directa con la búsqueda de **eficiencia de dicho sistema público**, y se aleje de las tendencias hacia la privatización de los mismos, con independencia de que al final concurren esfuerzos públicos y privados.

**2.3.** El conjunto de **objetivos generales** (finales e intermedios) descritos en el **Plan Integral del Menor en Canarias**, constituye, en opinión del Consejo, un intento por corregir las carencias, advertidas ya desde el CES, de una política general para el menor. Positivo el carácter integral e integrador de dichos objetivos, su planteamiento global y multidisciplinar, en un intento de dar respuesta a las preocupantes señales que se nos muestran en el **diagnóstico** observado. No obstante, el CES sugiere incluir como **objetivos generales**, finalistas, la **erradicación del trabajo infantil en Canarias**, en relación

a lo cual también pedimos se complete y particularice al respecto el **diagnóstico**, y de otro lado, la **detección y el establecimiento de medidas para combatir los malos tratos a los menores**. Proponemos también incluir entre los **objetivos generales**, ahora intermedios, la creación de **programas y unidades de estimulación precoz en los centros de salud**.

**2.4.** A propósito del conjunto de **prioridades** que se incluyen para los **objetivos generales**, en opinión del Consejo el modo de presentar las mismas, señalando los **colectivos o grupos de personas** sobre los que se ha de incidir de manera especial y los **recursos y programas** que se han de crear, no constituye el mejor procedimiento, dada la enorme generalización con que unos y otros se presentan.

**2.5.** La aplicación del **PIMEC** se nos presenta condicionada al desarrollo de diecinueve **medidas para su implementación** y su referencia al **tiempo abarcado** de ejecución de las mismas. La **temporalización** también la aborda el **Plan** en relación a los **objetivos generales intermedios**. A propósito de las **medidas**, en opinión del Consejo, hay una **buena estructuración de las mismas**, que se nos presentan agrupadas según traten la determinación de las previsiones presupuestarias y obtención de los compromisos de financiación correspondientes, y captación de recursos económicos y materiales para la dotación del **PIMEC** (medidas 1 y 8); si se refieren a la mejora y adaptación de los recursos personales del sistema público de servicios sociales y demás sistemas del bienestar social (medidas 9 y 15); para tratar la conveniencia de desarrollar campañas de divulgación, sensibilización e información sobre funciones y cometidos de los servicios sociales de atención integral a la infancia (medidas 10, 11, 12, 13, 14 y 16); para tratar la territorialización de

los contenidos del **PIMEC** (medidas 4, 6 y 7); llamar la atención sobre la conveniencia para crear órganos específicos en la materia (medidas 5, 18 y 19) o, en fin, para atender la creación de centros específicos de tratamiento o dar cobertura a problemáticas también muy determinadas (medidas 2 y 3). No obstante este enfoque positivo que valoramos a propósito de las medidas descritas, llamamos la atención sobre una **cierta indeterminación** de alguna de ellas que se nos presentan **excesivamente condicionadas** al desarrollo de "**estudios y negociaciones**". Máxime cuando para las medidas descritas (excepto la número 7) se nos establece un horizonte temporal para el desarrollo de las mismas que se sitúa en el segundo semestre de 1998.

Ese cierto nivel de indeterminación de las medidas, a que nos hemos referido, podría afectar a la consecución de los **objetivos generales intermedios** (anexo 11 del **PIMEC**).

**2.6.** A propósito de la **financiación del PIMEC**, de la documentación analizada por el Consejo se deduce que el Departamento proponente parece haberse centrado en la detallada elaboración del **diagnóstico de partida** y formulación de **objetivos, medidas y tiempo de ejecución**. Vuelve a aludirse, en el tema de la **financiación**, a la necesidad de hacer un estudio evaluativo de los recursos del Sistema Público de Servicios Sociales, así como de otros sistemas implicados. En opinión del Consejo, hubiera sido más acertado, y en la medida en que se prevé una cofinanciación administrativa, avanzar en la concreción de **compromisos financieros de los distintos subsistemas públicos**, máxime en un contexto de readecuación del marco competencial en la Comunidad Autónoma Canaria, con la asignación de competencias conexas a los Cabildos. Ya advertimos, al aludir a los contenidos del **PIMEC** que

éste cita un inexistente Anexo 3, que debería incluir una propuesta de **distribución de responsabilidades financieras**.

- 2.7. El Consejo ha venido señalando en anteriores ocasiones la conveniencia de profundizar y establecer **mecanismos o criterios de evaluación claros y concretos** que permitieran valorar la incidencia de programas, planes y políticas sectoriales en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria. Proponemos el "*Target-oriented policy evaluation*", sistema de evaluación con-

trastado en el ámbito de la Unión Europea para el seguimiento y evaluación de programas de intervención social.

En cualquier caso, desconocemos si existe una valoración previa de los distintos programas en la materia que ha venido, y viene, ejecutando el Gobierno de Canarias, esencialmente con contenido de ayudas o subvenciones en el ámbito de la protección al menor y a la familia, y a centros de atención a la primera infancia (mantenimiento o equipamiento e inversión).

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.

1. El CES, en líneas generales, valora positivamente el esfuerzo del Departamento proponente por articular un plan que integre los mecanismos, recursos y políticas de intervención en materia de los menores de Canarias. El Consejo Económico y Social considera de especial relevancia el **diagnóstico** que precede a la formulación del **Plan Integral del Menor en Canarias**. Y concedemos una especial importancia al hecho de que la virtualidad final de un plan, con las características del señalado, dependerá de que dicho plan sea también consecuencia y producto de un compromiso, parlamentario y político, asumido por la totalidad de las representaciones canarias. En consonancia con la especial problemática que el mismo trata de atender y que ha sido convenientemente señalada por otras instituciones canarias a las que tampoco ha sido ajeno el propio CES, que ha venido expresándose sobre el particular desde el año 1994.

2. En opinión del Consejo, cualquier estrategia que haya de seguirse para la ejecución del **PIMEC**, admitiendo la conveniencia de que converjan e integren esfuerzos públicos y privados, pasa prioritariamente por el fortalecimiento de la intervención pública. Facilitando la estabilidad de

los equipos multiprofesionales y asegurando, de esta manera, la continuidad de los recursos y programas o la eventual necesidad de adaptación de estos últimos.

3. El Consejo sugiere se incluya como uno de los **objetivos generales** finalistas la **erradicación del trabajo infantil en Canarias**, en relación a lo cual pedimos se complete y particularice el diagnóstico de da soporte al **PIMEC**. Entre los **objetivos generales** intermedios deberá facilitarse la creación de **programas y unidades de estimulación precoz en los centros de salud**.

4. El Consejo sugiere un enfoque más concreto de las que se han indicado como **prioridades del PIMEC**, evitando la mera relación de destinatario de los programas y recursos de los mismos.

5. El Consejo valora, al menos desde la perspectiva teórica, el planteamiento que se da en el **Plan** a la evaluación del mismo, no obstante indicamos la conveniencia de ir a pautas más concretas que permitan seguir la ejecución del **Plan** y adoptar las eventuales medidas correctoras del mismo. En la línea expuesta en otros pronunciamientos del CES al dictaminar otros planes o

programas, pensamos puede acudir a las experiencias y técnicas evaluadoras que se siguen en la Unión Europea en torno a los programas de intervención social. El CES, en cualquier caso, apuesta por **trascender la fórmula** (al menos en su exclusividad) **de evaluación retrospectiva de resultados** para ir a una **evaluación concurrente** de sistemas de ejecución del **Plan** y resultados.

Desde otro punto de vista, sería conveniente disponer, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, de criterios e indicadores que permitieran valorar la incidencia de

programas en la materia, fundamentalmente subvenciones y ayudas.

6. La ausencia de concreción, siquiera aproximada, del **marco de corresponsabilidad financiera** entre las administraciones intervinientes, preocupa al CES. El hecho de no ir acompañando la propia definición del contenido del **PIMEC** de la expresión de compromisos concretos de su financiación, aparte de añadir incertidumbre, podría condicionar de manera insalvable la posibilidad de llegar a un **compromiso del conjunto de los agentes de Canarias** que hiciera factible el propio **Plan**.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Por ausencia

Fdo.: Manuel González Izquierdo  
VICEPRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez