



Conflicto social y políticas de prevención

*Francisco Belmonte**

Consejero de Bienestar Social, Junta de CLM

Desde la duda sobre la ubicación de los ríos del bien y del mal, desde la incógnita sobre la ribera donde abrevan el tigre o el ángel, empezaré confesando mi resistencia a una aceptación unívoca del concepto de desviación social, porque considero:

— Que ningún acto es desviante por sí mismo, sino que se convierte en desviante cuando se define como tal.

— Que la desviación no es cualidad del acto que la persona comete, sino más bien una consecuencia de la aplicación que otros hacen de reglas y sanciones del infractor.

Otro tanto me ocurre con el concepto de delincuencia, porque si acto delictivo es el acto que transgrede la norma, la única manera de definirlo es diciendo que es un acto punible en una situación social dada.

En cuanto al conflicto social, estoy muy cerca de Lewis Coser, que lo define como: «*La lucha por los valores y por el estatus, el poder y los recursos escasos, en el curso del cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales*». Es decir, el conflicto social es una disputa entre personas, grupos o colectividades por la consecución de bienes escasos por medio de recursos también escasos.

Si además, considero que Durkheim lleva bastante razón cuando establece que «*la función social del crimen es mantener la solidaridad mecánica*».

Me temo que:

— Acudiría como un alumno muy crítico a este Master.
— Que sería difícil no aumentar mi escepticismo, ante determinadas actuaciones del poder judicial.

— Que tendría que hacer un notable esfuerzo para dejar de entender al menor delincuente como un producto social y al excluido social no como un accidente, sino como un producto conscientemente generado por nuestro modelo social.

— Y que, por terminar, la pobreza del Tercer Mundo no es sino la cruz de la moneda que mantiene el estado de bienestar social del primer mundo.

Dicho esto, burda e irracionalmente, como siempre me pronuncio en estos temas porque así creo que deben decirse ciertas cosas, queda claro de qué lado estoy:

- Estoy con el marginado.
- Estoy con la joven violada.
- Estoy con el emigrante ilegal.
- Estoy con el menor en conflicto social.

Pienso que, como todos ustedes, porque todos estos casos y los que podríamos añadir a la lista son el producto acabado de la insolidaridad de todos nosotros.

Queda claro que tras semejante declaración de principios, debería abandonar esta mesa y hacer mutis por el foro. Pero entiendo que no se me ha invitado como tal individuo cargado de preocupaciones y dudas, sino como portador de un estandarte temporal y eventual en el que se anuncian y prometen soluciones y pócimas para todos los males. Y como me siento voluntaria y absolutamente comprometido con las responsabilidades anunciadas y asumidas, prometo hablarles a continuación de las medidas de política social que desde el Gobierno Regional se han venido llevando a cabo y de las que se proyectan realizar a lo largo de estos próximos años.

Porque no he venido aquí sólo a aflorar mis preocupaciones morales, sino a plantear propuestas; no a quedarme en el análisis, sino a proponer el paso a la acción.

* Se trata de un amplio extracto de su intervención en la presentación del «master» sobre Criminalidad organizado por la Universidad de CLM.

Porque, sobre todo, he venido aquí dispuesto a buscar la complicidad de cada uno de ustedes y la de todos aquellos a los que seáis capaces de involucrar en vuestros ámbitos profesionales, de trabajo y de relación.

¿Qué se puede hacer?

«¿Qué se puede hacer, en nuestro mundo actual, para proteger la infancia de los hombres?»

Esto preguntaban a François Mitterrand, y esto contestaba el Presidente francés: «Concienciarse del hecho».

Y, «¿Qué se puede hacer? ¿Y, cómo hacerlo?»

Le insistían. Esta es su respuesta: «Allá donde estemos, obrar hasta donde nos sea posible».

Sencillo, ¿verdad?, pero ¿somos capaces de hacerlo?

Cristina Alberdi, desde su larga experiencia en defensa de causas perdidas, desde su optimismo congénito afirma: «No debemos subestimar nuestra capacidad para modificar las cosas y cambiar la sociedad».

Y de ese espíritu estamos imbuídos, si queremos ser capaces de soportar los desastres que estamos provocando. Porque, en palabras del eurodiputado Mendiluce: «Es imposible ser feliz, ni descansar siquiera, cuando a tu alrededor hay gente que padece una desigualdad, o la marginación o la carencia de las necesidades mínimas».

Estas tres valiosas citas que Concha Vázquez me ha prestado, el contenido de cualquiera de ellas, y mi convicción de que la solidaridad es el único argumento posible, el instrumento precioso con el que todos podemos y debemos cambiar las cosas, bastan para alejar dudas, para huir de reflexiones de filosofía sentimental y para aceptar esta invitación y plantearnos la acción.

Y además, porque, desde la óptica ideológica en que nos situamos, nos mueve un doble empeño:

1. Lograr, en lo político, un compromiso que sitúe las necesidades de las personas en el centro de todos los esfuerzos para la justicia social.
2. Promover acciones para la sensibilización y el cambio de actitudes; conseguir la colaboración y el consenso de todos cifrado en una estrategia global que permita el desarrollo social en función de los seres humanos.

Servicios sociales y acción jurisdiccional

Ajustándome al título de la conferencia —«Delincuencia y bienestar social en Castilla-La Mancha»— he de empezar por considerar que

históricamente la frontera entre los servicios sociales y la acción jurisdiccional y penitenciaria siempre ha estado perfectamente marcada. Por el simple motivo de que los servicios sociales, como intervención de la Administración para la prestación de un servicio al ciudadano, es un fenómeno relativamente reciente.

En el pasado se podría hablar de beneficencia o de caridad como acciones gratuitas y misericordiosas, pero no como prestación social institucionalizada y garantizada.

En España, y en el transcurso de esta última centuria, se puede considerar, siguiendo el Informe Foessa¹, que el principio o prurito de seguridad económica y moral ha propiciado no pocas medidas de abordaje represivo de los problemas sociales. En lugar de solucionarla o paliarla se criminaliza la conducta marginal de sus víctimas.

Aparte de ejemplos más remotos, servirá para el caso la Ley de Vagos y Maleantes de 4 de agosto de 1933. Fue derogada treinta y siete años después por la Ley sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social de 4 de agosto de 1970.

Patronatos para la Redención por el Trabajo Penitenciario o Comisiones de Asistencia Social son los órganos a los que se encomienda una incipiente actuación social que no va más allá de la prestación de una mínima asistencia social acompañada de poca ayuda material y abundante ayuda moral y religiosa.

La situación actual de esa frontera entre servicios sociales y acción jurisdiccional es, tal y como indica Cristina Rimbau², una frontera borrosa por la peculiar relación de la justicia y la intervención social.

En esa hipotética frontera resulta cada día más difícil de distinguir entre uno y otro ámbito porque el avance ha sido, sin duda, importante. Pienso con Mitterrand que no hay que subestimar la apatía de las sociedades, la lentitud de sus engranajes, el peso de sus hábitos. Que no cambia una sociedad a «golpe de leyes», con decisiones legislativas, pero no es menos cierto que la ley nos proporciona el marco en el que las igualdades y los derechos son por fin exigibles.

La Ley de solidaridad

Desde abril de este año, en Castilla-La Mancha tenemos una ley, la Ley de Solidaridad, que nos concierne a todos, como ciudadanos, porque todos estamos implicados y porque el repaso de los colectivos que necesitan atención y ayuda es una radiografía vital de nuestra sociedad:

- Los niños y niñas:
 - Con necesidades de adopción.
 - Los que padecen malos tratos.
 - Los que no tienen acceso a la educación.

- Las mujeres:
 - Que son maltratadas cada día.
 - Las que sufren acoso sexual.
 - Las que denuncian discriminaciones laborales.
 - Las que son violadas.
 - Las que tienen hijos a su cargo y no reciben pensión.
- Los gitanos, los inmigrantes y otras comunidades que padecen actitudes de racismo y xenofobia.
- Los jóvenes que no encuentran trabajo y se pierden en la escala de valores de nuestra sociedad del bienestar.
- Los marginados, los objetores, etc.

El principio de solidaridad precisa de medidas de acción positiva dirigidas a estos ciudadanos en situación de desventaja social. Medidas que faciliten su libre desarrollo y su plena participación en la sociedad en condiciones de igualdad.

Por ello, la Ley de Solidaridad pretende configurar un sistema de atención integral a estos colectivos más desfavorecidos, acompañando las políticas estructurales con políticas de integración social.

En esta línea se plantean programas de carácter preventivo, asistencial y rehabilitador que les permita a todos los colectivos la efectiva igualdad de oportunidades y la integración social.

Aunque la Ley abarca a los colectivos de Tercera Edad, Mujer, Personas Discapacitadas y Ancianos, nos referimos únicamente a los Menores, por encontrar en la problemática que sufre este colectivo la mayor proximidad y conexión con el programa del Master y con el contenido de la propia disciplina de la Criminología.

La política de menores en Castilla-La Mancha

Desde 1982, año en que se transfieren a la Comunidad Autónoma las primeras competencias y servicios en materia de Atención a Menores, se ha evolucionado hacia la creación de un sistema público de atención a la infancia.

Hasta la fecha los objetivos alcanzados se resumen en cuatro:

1.º Establecimiento de recursos de Atención a la Infancia.

A fin de facilitar la incorporación de los padres al mundo laboral y compensar desventajas sociales se han creado Centros de Atención a la Infancia y Ludotecas. El período 1983 a 1995 se ha pasado de 20 centros públicos, con una capacidad de 1.783 plazas a 141 centros con una capacidad de 7.949 plazas.

2.º Establecimiento de un programa de tutela, adopción y acogida.

Como consecuencia de las nuevas competencias encomendadas a la Junta de Comunidades por la Ley 21/87, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

Lo que llevaba implícito la creación de equipos especializados con psicólogos, pedagogos y asistentes sociales en las Delegaciones de la Consejería de Bienestar Social, para desarrollar las medidas de protección y para la selección de las futuras familias acogedoras o de adopción. Así como la creación de un registro centralizado de Adopciones y Acogimiento para garantizar la objetividad y la transparencia en todo el procedimiento. (Decreto 143/90).

En este mismo programa se promovieron los acogimientos familiares preadoptivos como alternativa a la familia biológica para aquellos menores que no podían permanecer en ella.

3.º Establecimiento de un programa preventivo para menores en riesgo de marginación.

Por medio de prestaciones económicas y técnicas que permitan la permanencia en su núcleo familiar. Para ello se han aumentado los recursos humanos (educadores familiares), lo que ha permitido trabajar con las familias en su propio entorno y capacitarlas para que puedan ejercer adecuadamente la educación de sus hijos.

Estos programas nos ha permitido ir conociendo las necesidades de las familias y detectar situaciones de posible abandono y maltrato. En 1989 se asumieron 28 tutelas automáticas, en 1993 ya fueron 110, y en 1995 han sido.

4.º Establecer un programa de integración social de menores con problemas sociales.

A través de la reestructuración de los Centros de Atención al Menor y el establecimiento de nuevos recursos que permitan la normalización e integración del niño en la sociedad.

Así, durante los últimos años se ha liberado a los menores de los grandes centros de acogida, que tenían un carácter puramente asistencial, y se les ha trasladado a pisos tutelados que permiten una reproducción del ambiente y la vida en familia.

Como dato significativo diremos que en 1988, cuando se recibieron las últimas transferencias en materia de menores, la capacidad de plazas en centros residenciales propios de la Junta ascendía a 651 y las plazas en pisos tutelados 0. En 1990 se crean los dos primeros pisos con una capacidad de 16 plazas. En el momento actual las viviendas tuteladas suman ya 37, y su capacidad es de 250 plazas.

Por último, y como consecuencia de la Ley 4/1992 sobre Reforma de los Tribunales de Menores, compete a la Junta de Comunidades la ejecución de medidas judiciales y la creación de recursos necesarios para ello. En esta línea, durante 1993 se puso en marcha ALBAIDEL, un centro para menores infractores que constituye un modelo de centro dedicado a la ejecución y a la reinserción de menores, absolutamente alejado de los antiguos modelos represivos de los internados.

En estos tiempos de furor crítico y despiadado hacia la clase política, especialmente para los del partido al que pertenecemos, el reconocimiento y la valoración positiva de algunos logros constituyen tal excepción que, a los que optamos por la asunción de alguna responsabilidad, nos llena no tanto de satisfacción, cuanto de sorpresa, entre otras cosas por la valentía, casi heroísmo, de quienes, desde los medios de comunicación, así se pronuncian: *«... cada vez son menos los que reinciden —los delincuentes menores en Albacete—, gracias a la aplicación de nuevas formas de actuar... entre las que destacan las ejecutadas por parte de la Administración Regional para el tratamiento de menores, que están suponiendo un cambio en las pautas de trabajo para este colectivo, tales como la libertad vigilada, un seguimiento continuo y un tratamiento integral, no sólo sobre su persona, sino también sobre su familia, su barrio o su entorno..., actuación considerada como la estrella de la jurisdicción de menores»* (declaraciones de D. Pablo González Mirasol, Fiscal de Menores de la Audiencia Provincial de Albacete, al diario *La Tribuna*, 9-10-95).

Líneas de futuro en la política social de menores

No hay recetas mágicas y las experiencias de laboratorio deben ser cuestionadas cuando el sujeto de laboratorio es un ser humano desprotegido. Cabe, pues, examinar la experiencia para adoptar tres importantes decisiones:

- a) Abandonar anticuadas formas, ineficaces y a veces poco humanas.
- b) Apostar por métodos y actuaciones que conlleven la participación social en la Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad.
- c) Aprovechar, por último, lo mejor de las actuaciones más eficaces a partir de la consulta a los profesionales más experimentados.

En cuanto a la primera de las líneas de actuación, debemos ser capaces de:

- Actualizar permanentemente el concepto de criminalidad. Satisface, en este sentido, poder leer opiniones como la del actual Fiscal de Menores de Albacete. Decía en una entrevista: *«Se ha desvinculado el concepto de criminalidad a la noción de clase social, edad, sexo, estatus económico... Se suele circunscribir toda la delincuencia a los barrios marginales y a los ojos de esta sociedad, a veces hipócrita, se suele ver como “travesura” un acto delictivo cometido por un niño de clase acomodada y se cataloga directamente como delincuente al chaval marginal»*.
- Agilizar la resolución de expedientes. Tardan en resolverse porque llegan al juzgado «que les toca», junto a los demás que hayan de resolverse.
- Mantener la total confidencialidad del contenido de los expedientes.
- Evitar situaciones aisladas que generan disfunciones. Avanzar en la coordinación.
- Superar las diferencias de criterios entre los distintos profesionales, sobre las medidas a adoptar en cada caso concreto.
- Hacer primar los derechos e intereses del menor sobre los respectivos de los adultos.
- Conseguir que primen los enfoques pedagógicos y psico-sociales sobre los meramente ordenancistas y sancionadores.

En segundo lugar, las medidas de futuro deben basarse en el seguimiento de las recomendaciones que el Consejo de Europa establece:

- La ya mencionada necesidad de acelerar los procesos. La justicia de menores debe ser ágil, que evite los alargamientos innecesarios y, sobre todo, procurar que el tiempo que pase entre la comisión de la infracción y la elección de la medida, sea lo más breve posible.
- No ensombrecer ni esconder la personalidad del menor, sino todo lo contrario, favorecer el desarrollo de sus cualidades y aptitudes.
- Las medidas, en lo posible, deben ser aplicadas en el medio natural, sin interrumpir el proceso educativo del menor.
- Se aconseja que todas las legislaciones tiendan a suprimir las penas privativas de libertad.

Desde estas directrices generales, nuestras actuaciones deben ir encaminadas a:

- Que la responsabilidad del menor pase a primer plano.
- Limitar al mínimo indispensable la intervención de la Justicia.

- Ampliar la gama de medidas alternativas, basadas en principios educativos.
- Ajustar, en la medida de lo posible, cada infracción con una respuesta correcta.
- Procurar una mayor atención a la víctima, haciéndola participe en la ejecución de la medida.
- Y atender prioritariamente las necesidades del menor, tanto personales, familiares, como sociales.

Y deben centrarse en el desarrollo del contenido de la Ley de Solidaridad, que ya en su exposición de motivos marca un objetivo prioritario: **la permanencia del menor en su propia familia, que es donde el mismo alcanza su desarrollo integral.**

Como medidas de acción positiva, la Ley marca cinco programas que deberán llevarse a cabo en coordinación con todas las instituciones públicas y privadas que tienen competencia en esta materia.

1.º Medidas de atención al menor en su propia familia. Mediante:

- a) Medidas de apoyo y capacitación a la familia en habilidades de competencia parental: económicas, técnicas, de orientación, etc.
- b) Medidas preventivas a través de proyectos encaminados a prevenir situaciones de maltrato infantil, abandono, negligencia y absentismo escolar.
- c) Medidas encaminadas a la creación de recursos socioeducativos a través de: CISs, Ludotecas, Escuelas de Padres, etc.

2.º Programa de alternativas a la familia biológica. Mediante:

- a) Medidas dirigidas a la potenciación de las figuras jurídicas establecidas por las normas: acogimiento familiar, adopción, formación de familias acogedoras y campañas de captación de familias acogedoras temporales.
- b) Medidas encaminadas a la normalización de la vida familiar de los menores a través de: creación de pisos tutelados, reestructuración de Centros de Atención al Menor, creación de Unidades de Acogida Urgente, etc.
- c) Medidas destinadas a mayores de 18 años a través de: ayudas de garantía de continuidad hasta su incorporación al mundo laboral.

3.º Programa de inserción de menores en conflicto social e infractores. Mediante:

- a) Proyectos dirigidos a la prevención de conductas antisociales y a evitar la reincidencia de los menores infractores por medio de: talleres prelaborales y ocupacionales, educadores de calle, formación de habilidades sociales, etc.
- b) Proyectos para garantizar que la exención de medidas judiciales tenga un carácter educativo, procurando

que el internamiento del menor en un centro sea la última medida a interponer: programas de medio abierto y trabajos en beneficio de la comunidad (en sus vertientes formativa y ocupacional) mediante la firma de convenios con instituciones públicas y privadas.

4.º Programas de sensibilización.

Dirigidos a concienciar a la población por medio de: campañas informativas, jornadas, conferencias, publicidad, etc.

En cuanto a la tercera de las decisiones, la experiencia acumulada por los profesionales de la Consejería, a lo largo de más de diez años de gestión, puede ser una buena referencia a la hora de determinar métodos y formas de actuación a lo largo de los próximos años.

Todos estos elementos mezclados, unidos, combinados y racionalmente dosificados son los que pueden llegar a conseguir que un niño sobreviva del caos que puede suponer para él un abandono, el cambio de residencia, otros padres o educadores, en suma, iniciar una vida diferente.

A veces me aterra pensar en la responsabilidad que supone decidir acerca de la vida de los niños con los que trabajamos. Niños a los que no conocemos, no queremos, y con los que sólo tenemos una relación profesional. Y sin embargo, niños a los que les decimos dónde y con quién tienen que vivir, qué van a comer, cómo han de vestir, a qué colegio han de ir, y qué deben hacer para divertirse.

Niños sobre los que opinan una legión de profesionales: asistentes sociales, educadores familiares, psicólogos, médicos, maestros, jueces, ... a los que se debería exigir, como primera condición, que se pusieran de acuerdo, porque no nos podemos permitir ni una sola fisura en la intervención.

El éxito de nuestro trabajo estará en conseguir encauzar su vida de tal manera que no nos vuelvan a necesitar nunca más y que su comportamiento e historia de hombres y mujeres adultos sea absolutamente diferente a la de sus padres, para que sus hijos tengan una vida mejor». ■

NOTAS

¹ Informe Foessa-1992, p. 1798.

² Rimbau, C., y Estivill, J. (1987): *Serveis socials i justícia. Dos interlocutors per a un mateix objecte*, en *Papers d'Estudis i Formació*, núm. 2.