

*Defensor del Menor
en la Comunidad de Madrid*



*Defensor del Menor
en la Comunidad de Madrid*

Estudios e Investigaciones 2001

**LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL MENOR
EN LA COMUNIDAD DE MADRID:
UN ANÁLISIS INTERGUBERNAMENTAL
Y COMPARADO**

LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL MENOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID: UN ANÁLISIS INTERGUBERNAMENTAL Y COMPARADO

JORGE CRESPO GONZÁLEZ, (director),

CÉSAR POLO VILLAR, JOSE MANUEL RUANO DE LA FUENTE, PEDRO LUIS PÉREZ GUERRERO (Profesores colaboradores)

MARÍA DE LA O MEGÍA GÓMEZ, JORGE GONZÁLEZ CARRERA, MIGUEL ANGEL DE LA TORRE HERNÁNDEZ, SILVIA GUTIÉRREZ LÓPEZ, JESÚS LLORENTE MÁRQUEZ (Colaboradores técnicos)

JOSE VICENTE GÓMEZ RIVAS, GEMA PASTOR ALBALADEJO, SERGIO V. CRESPO GONZÁLEZ (Otros colaboradores)

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA (U.C.M.)

- I. LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL MENOR COMO INVESTIGACIÓN SOCIAL.—I.1. Generalidades de los procesos de investigación social.—I.2. Justificación del diseño de investigación social aplicado al análisis presente.—I.2.1. *Objeto de investigación*.—I.2.2. *Hipótesis de la investigación*.—I.3. Fases y diseño metodológico de la investigación social.—I.3.1. *El diseño de la muestra*.—I.3.2. *Técnicas de investigación social: técnicas documentales y entrevista en profundidad semi-estructurada*.—I.3.3. *El diseño del cuestionario de la entrevista en profundidad semi-estructurada*.—I.3.4. *Dificultades especiales durante el trabajo de campo*.—II. LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA INTERGUBERNAMENTAL A LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL MENOR.—II.1. Pérdida de significado de las etiquetas para definir y analizar a los Estados, y a sus Administraciones.—II.1.1. *El Estado relacional como forma de Estado*.—II.1.2. *Impacto en España*.—II.2. El análisis intergubernamental.—II.2.1. Definición, características y modelos.—II.2.2. *El modelo español*.—II.3. El análisis intergubernamental aplicado a la figura del Defensor del Menor.—III. LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL MENOR: MARCO NORMATIVO.—III.1. Legislación sobre su figura.—III.2. Legislación que afecta a menores y que el Defensor del Menor utiliza (desde la elaborada por Naciones Unidas hasta la de la Comunidad Autónoma de Madrid).—III.2.1. *Normas que afectan al conjunto de las Administraciones Públicas Españolas*.—III.2.2. *Normas supra / internacionales que afectan de forma directa los derechos de los menores*.—III.2.3. *Legislación en cuanto a las diferentes áreas de actuación del Defensor del Menor*.—IV. ACTORES INTERVINIENTES EN LAS R.I.G. CON EL DEFENSOR DEL MENOR.—IV.1. Introducción.—IV.2. Actores institucionales y no institucionales.—IV.2.1. *Actores institucionales*.—IV.2.2. *Actores no institucionales*.—IV.3. La red formal de actores y la red real de actores.—V. EL SISTEMA DE RIGS EN ACCIÓN.—V.1. Evolución de las actuaciones del Defensor del Menor (de 1996 hasta 2000).—V.2. Redes intergubernamentales para la gestión de la política del menor en la CAM.—V.2.1. *Primera red: la del Defensor del Pueblo*.—V.2.2. *Segunda red: la del Delegado del Gobierno en la CAM*.—V.2.3. *Tercera red: la del IMMF*.—V.2.4. *Cuarta red: la de la Fiscalía de Menores de TSJCAM*.—V.2.5. *Quinta red: municipios*.—V.2.6. *Sexta red: sociedad civil a partir de las ONGS*.—V.2.7. *Séptima red: sociedad civil a partir de los medios de comunicación*.—V.3. El conflicto intergubernamental y la agenda para el futuro.—V.3.1. *El conflicto intergubernamental en relación a la política del menor de la CM*.—V.3.2. *Agenda para el futuro*.—VI. LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL MENOR COMO ORGANIZACIÓN RELACIONAL: LA CUESTIÓN DE LEGITIMIDAD.—VI.1. La difícil construcción de las políticas del menor.—VI.1.1. *Las Políticas Públicas y su análisis*.—VI.1.2. *La difícil construcción de la política del menor en la Comunidad Autónoma de Madrid*.—VI.2. El Defensor del Menor como institución legítima.—VI.2.1. *El concepto de le-*

gitimidad de las organizaciones públicas.—VI.2.2. Los tipos de legitimidad.—VI.3. El Defensor del Menor como organización relacional.—VI.3.1. Los cambios recientes en la forma de actuación de las Instituciones Públicas.—VI.3.2. El papel central del Defensor del Menor en la red de protección al menor.—VI.3.3. Relaciones informales y participación como fundamentos del aprendizaje de la organización.—VI.4. El Defensor del Menor como referente de una nueva forma de hacer política.—VI.5. Elementos de operativización de la legitimidad.—VI.5.1. La legitimidad institucional de la Institución del Defensor Del Menor.—VI.5.2. La legitimidad por rendimientos de la institución del Defensor del Menor.—VII. LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN «MODERNA».—VII.1. Qué entender por una organización moderna.—VII.2. La modernización administrativa y el Defensor del Menor.—VII.2.1. La atención a los ciudadanos.—VII.2.2. El Defensor del Menor como organización flexible y eficaz.—VII.2.3. La calidad y la Institución del Defensor del Menor.—VII.2.4. La gestión intraorganizativa: el trabajo en equipo.—VII.3. Liderazgo y gestión directiva en la Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.—VII.3.1. Introducción.—VII.3.2. Características de la figura.—VII.3.3. El liderazgo de transformación: un modelo comparativo.—VII.3.4. La instucionalización de la figura: dos estrategias claves.—VIII. LA DIMENSIÓN COMPARADA.—VIII.1. La Comparación Internacional.—VIII.1.1. Dependencia orgánica.—VIII.1.2. Funciones.—VIII.1.3. La relación con las autoridades.—VIII.1.4. Relación con el entorno.—VIII.1.5. Perfil profesional y personal del Defensor del Menor.—VIII.1.6. Perfil profesional y personal del equipo.—VIII.1.7. Independencia o no del Defensor del Menor.—VIII.1.8. Evolución de la figura.—VIII.1.9. Conclusiones.—VIII.2. Comparación con las CC.AA. en España.—VIII.2.1. Caracterización del Defensor del Menor respecto al resto de comisionados autonómicos.—VIII.2.2. Estructura general de la defensa de los menores por los comisionados autonómicos.—VIII.2.3. Relaciones con la Institución del Defensor del Menor.—VIII.2.4. Valoración de la figura del Defensor del Menor.—IX. CONCLUSIONES.—X. FUENTES UTILIZADAS.—X.1. Bibliografía.—X.2. Entrevistas en profundidad.—X.3. Cuestionarios cumplimentados en diversas instituciones.—X.4. Fuentes documentales.—X.4.1. Informes anuales.—X.4.2. Herramientas de trabajo de la oficina del Defensor del Menor: formularios.—X.5. Otras: direcciones electrónicas consultadas.

«To strive, to seek, to find and not to yield»

*«Habíamos aprendido de los pájaros
que la libertad no existe.
Y sin embargo intentábamos
alcanzar el viento»
(Pentti Saarikoski)*

*«Les commencements ont des charmes inexprimables»
(Molière)*

AGRADECIMIENTOS

Deseamos expresar nuestro más sincero agradecimiento a cuantas instituciones y personas han colaborado en el desarrollo del presente estudio y sin cuya participación, dedicación y entusiasmo no hubiese sido posible la realización del mismo.

Especialmente a:

- Defensor del Pueblo
Cabinete del Adjunto Primero.
Área de Justicia.
- Defensor del Menor
Titular de la Institución.
Secretaría General.
Cabinete Técnico.
- Consejería de Sanidad
Cabinete Técnico.

- I.R.I.S.
Dirección-Gerencia.
- I.M.M.F.
Dirección-Gerencia.
- Fiscalía TSJCAM
Fiscalía de Menores.
- Distrito Municipal de Fuencarral.
Área de Servicios Sociales.
- Ayto. Manzanares el Real
Concejalía de Juventud y Cultura.
- Ayto. de Leganés
Concejalía de Servicios Sociales.
- Ayto. de Fuenlabrada
Concejalía de Juventud y Deportes.
- Horizontes Abiertos
Presidencia.
- Redacción 7
Dirección General.
- Défenseur des Enfants de Francia.
- The Ombudsman for Children en Islandia (Umbosmaur barna á Íslandi).
- The Chairman for The National Council for Children de Dinamarca.
- Kinder und Jugendanwalt des Landes Steiermark (Stirya: Austria).
- Lapsiasiamies de Finlandia.
- Procurador del Común de Castilla y León.
- Justicia de Aragón.
- Defensor del Pueblo Andaluz.
- Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana.
- Sindic de Greuges de Catalunya.
- Valedor do Pobo de Galicia.
- Dirección General de la Juventud de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Diario EL PAIS.
Redacción Madrid.
- Diario ABC
Redacción Madrid.

INTRODUCCIÓN

La institución del Defensor del Menor es una organización que siempre nos había interesado, tanto desde una perspectiva teórica y profesional (por su reciente creación y funcionamiento aparentemente moderno e innovador), como por su rapidez para materializar y construir ese «nosotros» colectivo que como ciudadanos proyectamos y concretamos en valores. Nos sorprendía en extremo cómo una institución, pequeña y naciente, en tan pocos años hubiera podido entrar a formar parte de nuestro «paisaje moral doméstico», y que la persona que la encarnaba tuviera un protagonismo social tan importante.

Con estos antecedentes a nadie sorprenderá que el director de la investigación buscara la ocasión de saber más de la institución, que hablara con su titular, y que en cuanto la proverbial accesibilidad del Defensor del Menor lo permitió, le expusiera nuestros proyectos de investigación y que uno, el presente, fuera seleccionado para su realización.

El interés politológico del presente análisis es incuestionable, toda vez que rara vez se ha utilizado en nuestro país la metodología intergubernamental de análisis, y todavía cobra más relevancia cuando el objeto principal del mismo es analizar cómo una institución se va consolidando desde el punto de vista de la legitimidad, auténtica clave de bóveda para comprender la democracia y su calidad en una sociedad.

El estudio se desenvuelve en ocho capítulos principales, sin contar las conclusiones ni los relativos a las fuentes y anexos. En los primeros se intenta realizar una aproximación a la investigación social y a la metodología intergubernamental, como marco de comprensión del conjunto del trabajo. A continuación se tratan los aspectos normativos y tras hacer un repaso a los actores que interaccionan con el DM se muestra el contraste existente entre la red formal y real de actores.

El núcleo del estudio está formado por los capítulos V, VI, y VII. En el capítulo V se presentan diferentes redes a partir de diferentes actores relevantes (Defensor del Pueblo, Delegado del Gobierno, IMME..) y se muestra la posición central que en ellas mantiene el DM. El capítulo VI profundiza en la legitimidad y se realiza una operativización cualitativa de la misma a partir de la clásica distinción entre legitimidad institucional y por rendimientos, esquema que se confronta con las actuaciones del DM. Y el capítulo VII se detiene en algunos aspectos que podrían hacer considerar la organización del DM como moderna, en tanto que en el VIII se obtienen conclusiones comparativas, tanto a nivel internacional como en el ámbito del nivel autonómico de gobierno español.

Solo queda agradecer a todas las instituciones que han colaborado en este estudio su disponibilidad, y a la institución del DM y a la Asamblea de Madrid su confianza.

Jorge Crespo González

*Profesor de Ciencia Política y de la admón.
Director de la investigación*

I. LA FIGURA DEL D.M. COMO INVESTIGACIÓN SOCIAL

I. 1. Generalidades de los procesos de investigación social

La investigación social se encuentra sometida a toda una serie de requisitos similares a los que pudiera afectar al resto de disciplinas científicas, que podrían quedar sintetizados en las siguientes fases generales: una fase previa de documentación, la posibilidad de realizar una investigación primaria y la elaboración de un informe final, en donde se reflejarían las conclusiones finales obtenidas del análisis de los datos ¹.

De igual modo, se puede hacer una distinción similar en cuanto a los aspectos metodológicos que rigen la secuencia lógica, que pretende dar solución al problema planteado con los objetivos de la investigación, como son una adecuada formulación del problema de investigación, el imaginar una respuesta probable al mismo, junto a la formulación de las hipótesis y sub-hipótesis operativas, que habría que intentar verificar a través de un procedimiento empírico de contrastación (o refutación). Mediante dicho proceso de contrastación de hipótesis se establecerían una serie de conclusiones, que pasarían a generalizarse al ámbito empírico de referencia, siempre y cuando la validez interna y externa de las mediciones realizadas fueran fiables. En el caso de las ciencias sociales y humanas las aspiraciones de poder llegar a contrastaciones empíricas con total fiabilidad de generalización de sus resultados, se encuentran principalmente limitadas por toda una serie de condicionamientos, que van desde los propios objetivos de la investigación hasta la naturaleza compleja del propio objeto social.

El otro aspecto, no menos relevante del proceso de investigación, vendría dado por su aspecto lógico, el cual genera toda una serie de hipótesis a las que habrá que dar respuesta durante la parte final de la elaboración del informe, que lleva asociado un proceso de conceptualización adecuado para la comprensión y delimitación correcta del objeto de investigación.

La teoría en los procesos de investigación es tanto fuente como destino, sea el proceso de investigación del tipo que sea ². No debemos olvidar que el aspecto inicial para la comprensión de cualquier tipo de problema planteado pasa por una correcta formulación en términos teóricos y conceptuales. Las primeras hipótesis de investigación son los gérmenes iniciales que darán lugar a un desarrollo teórico adaptado a las circunstancias concretas del objeto de la investigación social, ya que, un desarrollo teórico deslindado de la realidad inmediata de referencia no produce ningún tipo de conocimiento eficaz para la investigación.

Todo acto de investigación ha de ser capaz de referirse a la realidad objeto de estudio, especificando las condiciones que supone el tratar con objetos de naturaleza meramente material o física, como sería el caso de las disciplinas físicas o ciencias duras, frente a otro tipo de disciplinas que tienen como objetos de investigación realidades multidimensionales con gran capacidad de autonomía y decisión en su entorno inmediato, y con mayores niveles de indeterminación en cuanto a la orientación de sus acciones o comportamientos; tal es el caso de las investigaciones sociales.

¹ FREEMAN, H. E. , SHERWOOD (1981, 53): «La investigación social está sujeta a los mismos requisitos de habilidad y filosofía que todos los demás esfuerzos científicos, estribando la diferencia en el tema a tratar».

² SIERRA BRAVO, R. (1999,40): «La teoría es un **elemento importante** de la investigación científica. En cierto modo, se puede decir que es su **origen**, su **marco** y su **fin**»

Tal presuposición nos obliga como profesionales de la sociología y de la politología a adelantar los siguientes condicionamientos específicos que rigen las investigaciones de orientación social y humana, en las que el objeto de investigación, así como los sujetos sociales que los integran se caracterizan por la singularidad de sus identidades, tanto sociales como personales.

Los objetos de la investigación social son en su gran mayoría personas con sus propias representaciones de las situaciones sociales, con sentimientos, emociones, empatías y desavenencias, un sentido propio de la vida y capacidades diferentes, todo esto contribuye a configurar personas y sujetos sociales dotados de gran singularidad que dificulta el uso de mecanismos sencillos de generalización³. La singularidad de los sujetos o las personas que forman parte de las investigaciones sociales es un hecho que no se puede eludir en ningún momento. Y en este mismo sentido, los grupos sociales y las organizaciones son capaces de crear un espacio multidimensional y complejo para el análisis, que deriva de la pluralidad de sus componentes (sujetos o personas singulares) con sus racionalidades, así como por la existencia de relaciones de poder tanto formales como informales entre los elementos que las integran. Los grupos y las organizaciones, en el mismo sentido que los sujetos sociales, tienden a configurar otro tipo de entidades objeto de investigación de mayor complejidad, diferenciación y capacidades de integración social.

Entre las principales dificultades específicas con las que se encuentra todo investigador social en el momento de iniciar un proceso de investigación social, con respecto a su objeto de estudio, es que éste principalmente es un sujeto con gran capacidad de reflexión, y posee en algunos casos un alto grado de conocimiento previo sobre el tema que se pretende investigar. En este sentido, hemos decidido denominar al conjunto de sujetos que podrían ser objeto de investigación a través de las técnicas seleccionadas como «actores sociales», dentro de los cuales incluimos tanto organizaciones públicas como privadas, tanto individuales como colectivas. Tal denominación nos hace conferir a nuestros posibles objetos de investigación, una capacidad de autonomía para producir información, que no es reconocida en tal grado en los objetos de otro tipo de disciplinas.

Otro tipo de condicionamiento que forma parte inherente de la naturaleza del objeto de investigación social es la delimitación del objeto social de estudio. Cuando tratamos con sujetos sociales los límites de su figura biológica no viene a constituir el objeto preferente de investigación, ésta sería más bien objeto de otro tipo de disciplinas como pudieran ser la biología o la medicina. En el caso de los sujetos sociales, estos son capaces de elaborar discursos de gran relevancia informativa (procesos de cognición social), que, a su vez, se encuentran entramados con fuertes cargas de emotividad asociadas al objeto de referencia.

Toda la multidimensionalidad subjetivizada de los sujetos sociales que integran la Realidad Social más inmediata en condiciones de mínima interacción social, constituye un contexto situacional de indudable complejidad social. Pero tal complejidad inherente al propio objeto de investigación no debe de impedirnos hacer aproximaciones reducidas de la complejidad (que no simples), las cuales nos permitan disminuir parte de la incertidumbre del entorno social. La labor previa de conceptualización se encuentra orientada principalmente hacia la delimitación de un objeto que se suele caracterizar por la porosidad de su frontera con respecto a su entorno. No son sólo personas el objeto social de los investigadores sociales, sino también sus acciones e interacciones en relación con su entorno más inmediato. Es esta inte-

³ IBAÑEZ GRACIA, T. (1989, 152): «Nuestros métodos de estudio no son ideológicamente neutrales; construyen una cierta clase de mundo, un conjunto de relaciones sociales y de modos de tratar y de valorar a las demás personas.».

ractividad con su entorno la que genera un tipo de pautas u organización social que se deja sentir en su desempeño funcional⁴.

No debemos olvidar tampoco que dichos objetos de investigación social, en los casos de sujetos sociales de tipo institucional están dotados de cualidades de preexistencia temporal, es decir, que gozan de cierta autosuficiencia temporal con respecto al resto de los componentes que integran la institución como organización. En este sentido, la institución como organización subsiste a los elementos que la configuran adquiriendo una mayor dimensión temporal. La dualidad de los conceptos entre los individuos/personas que componen las instituciones y las instituciones/organizaciones que los integran, constituyen aspectos que configuran una realidad paradójica, que no se deja encasillar bajo términos simples de conceptualización, hace falta adoptar una perspectiva integral que sea capaz de contemplar ambas opciones.

Ambos aspectos han de tenerse en cuenta y reconocer la posibilidad de existencia de complementariedad entre términos que parecen paradójicos, cuando en realidad lo que ocurre es que constituyen realidades diferenciadas de un mismo proceso social de construcción de identidades, tanto personales como sociales. El aspecto individual o personalista deja sus propias huellas en la organización o institución particular, en forma de memoria social de la organización. Y el individuo o la persona construye su identidad con respecto a instituciones u organizaciones sociales previamente existentes como objetos de referencia.

La aportación personalista del individuo a la institución como organización⁵ orientada a la resolución de una problemática específica, no debe de desmerecerse en los análisis de investigación social. En este sentido, pues, la orientación de las conductas sociales esta compuesta tanto de aspectos subjetivistas concretos, como por estructuras simbólicas depositadas en las propias instituciones sociales como resultado de la interacción social que se genera, tanto dentro de la propia institución como con su entorno más inmediato.

Así también, desde las últimas tendencias de investigación social, no debemos olvidar la orientación constructivista que pone el énfasis en la capacidad interpretativista de los sujetos que configuran la realidad más cercana, que se origina en cada proceso de interacción social⁶. El objeto de investigación social no permanece inalterable, sino que se recrea y reconstruye en los procesos de intercambio informacional con su medio. Y es desde este relativismo de los diferentes sujetos sociales, desde donde se construyen en relación con el resto de actores, las estructuras o configuraciones simbólicas de sentido de sus acciones (procesos de cognición social). Por eso mismo, está en la base de los procesos de cognición social la posibilidad de limitar las visiones restrictivas de la realidad, y favorecer el intercambio de diferentes perspectivas, para poder generar nuevas soluciones de mayor grado de coordinación social para la resolución de los problemas existentes.

Desde estas limitaciones intrínsecas del objeto de investigación social, la labor del investigador social consistiría en integrar en un marco teórico coherente⁷ las diferentes representaciones sociales que cons-

⁴ MORIN, E. (1986, 166): «La determinación del carácter sistémico, subsistémico, ecosistémico, etc., depende de selecciones, intereses, decisiones, elecciones, que a su vez dependen de las condiciones culturales y sociales donde se inscribe el observador/conceptuador».

⁵ Organización como conjunto de personas orientadas a la consecución de unos fines comunes.

⁶ NAVARRO, P. (1994, 275-276): «No es que interactuemos en una sociedad, lo cual sería algo así como el marco objetivo de nuestras interacciones. Hay sociedad en la medida en que interactuamos».

⁷ VALLES, MIGUEL S. (1997, 59). «Los constructivistas, por su parte, aunque hacen suya esta preocupación y el énfasis de los interpretativistas en la experiencia vivida por los actores sociales, subrayan el perspectivismo y relativismo de todo conocimiento, pretendidamente objetivo, contra el realismo empírico, de la realidad social».

truyen cada uno de los actores desde su propia posición (rol/status/competencia/función social). Representaciones sociales asociadas a una visión limitada de la realidad, sesgada por unas competencias específicas y unas funciones delimitadas en cuanto a sus pautas de actuación, así como por unas adscripciones específicas de tipo social y cultural, que les desborda a cada uno de ellos como partes de un sistema social de mayor dimensionalidad. Situaciones que generan planteamientos paradójicos sobre qué sujeto social dispone de la visión más correcta y precisa de la Realidad Social que les rodea, cuando, en cierto sentido, todas son igual de válidas e incompletas.

Pero la Realidad Social plantea problemas de difícil solución inmediata. La modificación permanente de las circunstancias y la aceleración imparable de los cambios sociales nos incapacita para hacerlos frente y parecen tomar en estos últimos años un cariz de irrefrenable contención. Los medios que se disponen, ya sean desde las Administraciones Públicas como desde las entidades privadas, parecen ser más paliativos y compensatorios que preventivos de nuevas amenazas del entorno. La incertidumbre sobre la orientación de las tendencias de los sistemas sociales permanece presente con mayor insistencia en estos momentos de acelerado cambio social.

Tal consideración inherente de la Realidad Social, así como de las fenomenologías concretas de cada caso específico, dirige los avances de la investigación social hacia un intento de favorecer la comunicación, y la puesta en común de todas estas representaciones o perspectivas limitadas de los problemas con los que se enfrentan los agentes sociales. Para que desde el reconocimiento de las limitaciones de cada una de ellas, se pueda conseguir un efecto multiplicador en la actuación de los diferentes actores sociales que tienden a configurar y construir representaciones unidimensionales (unívocas) de la realidad que les rodea.

I. 2. Justificación del diseño de investigación social aplicado al análisis presente

Antes de comenzar con la justificación del diseño de investigación social que se ha utilizado para la producción de los datos e información relevante para la comprensión de la fenomenología específica que orienta este proceso de investigación social, habría que hacer una clara distinción entre lo que se denominaría la aplicación de la metodología de las Relaciones Intergubernamentales (RIGS) a la figura del Defensor del Menor, y las propias metodologías específicas de la investigación social con sus técnicas específicas de producción de datos e información.

El primer aspecto de la metodología intergubernamental de las RIG aplicada a la Figura del Defensor del Menor en la CAM, queda debidamente aclarado en el punto II del informe, donde se detalla pormenorizadamente cuáles son los fundamentos teóricos, antecedentes y posibilidades de adecuación al caso concreto del Defensor del Menor.

En este apartado se hará exclusivamente referencia a cómo ha sido el proceso que ha dado lugar a la selección de una determinada metodología de investigación social, desde las diferentes perspectivas metodológicas y paradigmas de interpretación.

Un requisito previa a la elección del paradigma y metodología que va a ser utilizada para la producción de los datos e información relevante para los objetivos de la investigación, es la valoración de una serie de consideraciones preliminares (condicionamientos previos) para la correcta selección de la epistemología (presupuestos de conocimiento), así como de la metodología de investigación social (cómo se produce dicho conocimiento). Dichos condicionamientos previos puede resumirse en dos:

- A) El primer tipo de condicionamiento se encuentra fuertemente asociado a la **naturaleza del objeto de investigación** que se pretende investigar (nivel ontológico).
- B) Y el segundo, al **marco teórico de referencia** que se va a utilizar para la interpretación de análisis de los resultados obtenidos durante el trabajo de campo, que presupone una posición del equipo investigador con respecto al objeto de estudio (nivel epistemológico).

La correcta aclaración de dichos condicionamientos ha facilitado el diseño de una metodología de investigación, así como la selección de las técnicas de investigación social que se iban a aplicar para producir los datos o información de especial relevancia para dar respuesta a las hipótesis formuladas durante el proceso de investigación. Estas hipótesis y los datos producidos con dichas técnicas iban a permitir la construcción de un marco teórico explicativo coherente⁸ y más amplio, capaz de dar respuesta a la problemática específica que orienta la presente investigación.

1.2.1. Objeto de investigación

En todo proceso de investigación sea del tipo que sea, no deben de confundirse dos conceptos diferentes que se intercalan durante dicho proceso, pero que hacen referencia a aspectos de la investigación de diferente naturaleza, como es la diferencia entre el objeto y los objetivos de la investigación.

Por objeto de investigación se suele entender aquel sector de la realidad (componente ontológico), que pretende ser objeto de estudio basado en el uso de un procedimiento pautado y programado para la producción de determinadas conclusiones⁹. Mientras que por objetivos se entiende «los aspectos que se desean estudiar acerca del problema de investigación, con el fin de dar una respuesta lo más global posible a éste». (AA.VV 2001,63).

Si bien es cierto que el objetivo de la investigación delimita claramente cuáles son los aspectos que se pretenden estudiar del objeto de investigación (en nuestro caso: «conocer desde una perspectiva de gestión multinivel e intergubernamental las funciones que realiza el Defensor del Menor, y cómo ha ido consolidándose desde el punto de vista de la legitimidad»), también suele ser bastante habitual que dicha formulación de los objetivos quede especificada en una serie de preguntas o hipótesis a las que se pretende dar respuesta, a través de diferentes procedimientos (durante y al final del proceso de investigación) para la correcta comprensión y formulación de las respuestas al problema planteado¹⁰.

Desde esta definición de los objetivos de la investigación sólo nos quedaba precisar cuáles son las funciones que tiene reconocidas el Defensor del Menor en la Comunidad Autónoma de Madrid, y de este modo ir aproximándonos claramente a cuál iba a ser la **naturaleza real del objeto de investigación**. En este sentido, según el artículo 3.1. de la ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, se le reconocen las siguientes funciones: de supervisión de la acción de las Admi-

⁸ ALVIRA MARTIN, F. (1993, 85) define el diseño de una investigación «como el plan global de investigación que integra de un modo coherente y adecuadamente correcto técnicas de recogida de datos a utilizar, análisis previsto y objetivos».

⁹ SIERRA BRAVO, R. (1999, 28) «Los distintos tipos de investigación no se pueden distinguir, pues, por la razón de ser de la actividad investigadora, la solución de problemas, sino que su diferenciación tiene que hallarse en su objeto y el procedimiento o forma de actuación».

¹⁰ VALLES. MIGUEL, S. (1997, 83): «El problema general se concreta en preguntas de investigación, y se buscan las conexiones con perspectivas teóricas o al menos se traza un marco conceptual que oriente la recogida de información y el análisis».

nistraciones Públicas y entidades privadas en la CM, de recepción y tramitación de quejas, propuestas de reforma de procedimiento, reglamentos o leyes, y de divulgación y desarrollo del conocimiento de las condiciones en que se respetan los derechos del menor en la CM ¹¹.

Desde la comprensión de la normativa que reconoce las funciones que le corresponden al Defensor del Menor en la CM, y manteniendo como referencia el marco teórico de la metodología intergubernamental (RIG) ¹² aplicada a la Figura del Defensor del Menor, el objeto de investigación vendría dado por todas aquellas Administraciones Públicas y entidades privadas, y los diferentes niveles de gobierno (con actores procedentes del poder ejecutivo, legislativo y judicial), con los que ha mantenido relación la Figura del Defensor del Menor con el objeto de resolver alguna queja, supervisar alguna actuación, así como para la divulgación del conocimiento sobre dicho sector de población y sus derechos, realizar alguna colaboración institucional o modificar alguna circunstancia que pudiera vulnerar los derechos de algún menor.

Para la delimitación de dicho universo de referencia y una posterior selección de los actores sociales que fuesen objeto de investigación, se confeccionaron unas matrices de datos, en las que se reflejaron la designación del actor social, su nivel institucional, así como la casuística que afectaba a cada grupo de expedientes que habían sido tratados por el mismo actor social. Dichas matrices están basadas en los informes anuales de los años 97, 98 y 99 emitidos por el Defensor del Menor que tienen por objeto ser expuestos ante la Asamblea de Madrid al final de cada legislatura. El informe del año 2000 se publicó durante la fase de diseño de la muestra de actores sociales que iban a formar parte de la muestra teórica; en este sentido, la información proporcionada por dicho informe enriquece y precisa la selección de los actores que pudieran ser de especial relevancia para proporcionar una información actual.

Con dichas matrices se crearon unas bases de datos por año de todos aquellos actores que participaron en la resolución de algunos de los expedientes que fueron iniciados, tanto a instancia de parte (por una queja personal), como de oficio (por parte del Defensor del Menor). Lo que se pretendía con la creación de estas bases de datos era la posibilidad de ir configurando una muestra estructuralmente representativa de actores sociales, que habían mantenido un contacto reincidente o estable con el Defensor del Menor. Además la posibilidad de entrar en valoraciones con respecto a la Figura del Defensor del Menor, en cuanto al tipo de relación mantenida con éste, nos obligaba a seleccionar actores sociales que pudieran disponer de un conocimiento fiable de la figura o de la institución como organización.

Una selección de los actores sociales por procedimientos aleatorios podría ocasionar un sesgo invalidatorio de los actores en el momento de poder construir discursos sociales acerca de la Figura del Defensor del Menor, extremadamente condicionados por la imagen social difundida por el Defensor del Menor a través de los medios de comunicación, o por el desconocimiento de la propia institución.

La necesidad de obtener información ¹³ relevante de los actores sociales con los que ha mantenido contacto el Defensor del Menor, desde una perspectiva multinivel (diversidad institucional), nos obligaba a localizar aquellos nodos ¹⁴ informacionales de mayor interacción social en los que la información no se

¹¹ Los aspectos normativos relacionados con las funciones del Defensor del Menor serán desarrollados con mayor precisión en el capítulo III.

¹² Sobre la metodología de las RIGS véase en el apartado siguiente las concepciones de Anderson y Wright.

¹³ RUANO GOMEZ, J. DE DIOS (1996, 106): «(...) con arreglo al concepto de información desarrollado por la teoría del mismo nombre, puede decirse que cuanto más inesperado sea el suceso producido tanta más información contendrá para el observador».

¹⁴ PIZARRO, N. (1987, 146) : «El concepto de estructura, implícito o explícito, utilizado en las investigaciones reticulares presupone que las estructuras se manifiestan en la forma de los vínculos (ties) existentes entre los elementos o

encontrase demasiado mediatizada por los estereotipos que pudieran haber sido difundidos sobre la institución. En este sentido, las bases de datos han constituido una fuente de información de primera mano para la selección de actores relacionamente estables¹⁵ a los que se les presupone un cierto grado de conocimiento sobre la institución.

El uso del concepto de actor social es resultado tanto de una necesidad conceptual para delimitar el objeto de investigación, como del requisito metodológico para la configuración de la muestra de investigación. Y así, por actor social se entiende a «toda institución tanto pública como privada, individual o colectiva que participa en la resolución de los expedientes, o realiza algún tipo de contacto o intercambio de información¹⁶ con el Defensor del Menor».

A pesar de la labor urgente en la resolución de las problemáticas específicas de las quejas que se dirigen a la institución del Defensor del Menor, no debemos olvidar que el sector de población infantil a la que ha hecho frente el Defensor del Menor, durante estos últimos cuatro años ha sido aproximadamente de 4.661 expedientes, a los que se les puede sumar 7.018¹⁷ llamadas telefónicas o entrevistas presenciales. Es decir, que los 13.608 menores de edad, sigue siendo un número muy pequeño en relación al total de la población de menores de la CAM (1.002.639 menores)¹⁸. Pero, por otro lado, lo suficientemente amplio como para configurar una muestra estructuralmente representativa, a pesar del sesgo que supone que el universo poblacional esté constituido exclusivamente por menores afectados por algún tipo de problemática.

De tal suposición tampoco se puede afirmar que el resto de población infantil se tenga que encontrar en situaciones de desatención social, desamparo o vulnerada en sus derechos fundamentales. Pero tampoco podemos caer en la ingenuidad de pensar que las situaciones de vulneración de los derechos del menor, se corresponden unívocamente con las quejas recibidas en la oficina del Defensor del Menor.

Los datos ofrecidos por la institución del Defensor del Menor, siendo relevantes, no pueden ser valorados con la misma validez y fiabilidad que la de una investigación basada en un diseño muestral aleatorio, con un preciso tratamiento estadístico de los datos. Pero sí que constituyen un valor vivencial y participativo de una problemática que se está produciendo en un momento actual de la historia social de una realidad concreta.

Esta situación específica vivenciada por el Defensor del Menor/Institución constituiría un sector de una realidad limitada (subconjunto social), pero conectada con otro nivel más general y social, que vendría a constituir una visión más integral para la contrastación o comunicación de las diferentes perspectivas de los actores sociales, que participan o tienen funciones en la resolución de las problemáticas, tanto específicas como generales con respecto al sector de población del menor. Parte de los objetivos de esta investigación ha consistido en valorar a través del trabajo de campo cómo ha ido produciéndose un pro-

odos diferenciados que integran un sistema social, siendo estos nodos actores sociales o cualquier tipo de entidades sociales significativas (individuos, grupos, organizaciones, clases). Las redes sociales son, pues, conjuntos de vínculos entre nodos».

¹⁵ La consideración de un actor social como relacionamente estable vendría dado tanto por el número de contactos que mantiene con el Defensor del Menor para cualquier tipo de cometido, como por el número de expedientes en los que participan para la resolución de los mismos.

¹⁶ Todo acto de comunicación supone un intercambio de información entre el emisor y el receptor de la misma, la naturaleza de la misma iría desde datos, expedientes, opiniones, asesoramiento, etc.

¹⁷ Este dato no incluye las entrevistas y atenciones personales durante el año 2000.

¹⁸ Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid (Padrón del año 1996).

ceso de aceptación social a través tanto de lo que la institución «significa» socialmente como de lo que la misma «hace».

De las siguientes apreciaciones se deduce que **el objeto de esta investigación vendría dado por el estudio o análisis de las relaciones, y el tipo de relaciones mantenidas por el Defensor del Menor con determinados actores sociales, tanto públicos de diferente nivel institucional (administración pública, poder ejecutivo, legislativo y judicial), como privados, con los que ha mantenido contacto, ya sea para la resolución de expedientes iniciados por el Defensor del Menor, como para el desarrollo de actividades de divulgación de conocimientos, como para el intercambio de información con actores especialmente relevantes en la resolución específica de problemáticas específicas del menor.**

1.2.2. Hipótesis de la investigación

La posibilidad de dar respuesta a los problemas planteados en este proyecto de investigación, pasa por la formulación de una serie de hipótesis, que sean capaces de orientarnos en la búsqueda de respuestas para la construcción de marcos conceptuales adaptados a la realidad concreta de investigación, que nos permitan comprender desde una perspectiva más amplia la problemática específica que orienta los objetivos del estudio.

La formulación de las hipótesis generales que pretendieron dar respuesta a la problemática inicial se han ido precisando con el paso del tiempo, y de unas hipótesis generales vagamente establecidas se ha pasado a otras de mayor nivel de concreción que quedan expuestas en los apartados más conceptuales de la investigación. El proceso de discusión que dio lugar a la generación de hipótesis, se llevo a cabo en el curso de varias reuniones con los integrantes del equipo multidisciplinar, y fue durante esta fase cuando surgieron las mayores dificultades de la investigación.

Cuando la fenomenología de investigación social resulta de novedosa aparición, y existen escasas referencias directas sobre el tema en concreto, no queda más remedio que adoptar un diseño o concepción emergente¹⁹ de la investigación social, donde cabe la posibilidad de ir generando nuevas hipótesis y sub-hipótesis durante el resto de las fases de la investigación (tanto durante la fase de documentación previa, como durante el trabajo de campo y análisis de los resultados).

El proceso de reformulación constante de las hipótesis²⁰ ha dado lugar a tres grandes hipótesis generales, que junto a las sub-hipótesis que llevan asociadas, serán las que proporcionarán la base para la formulación de la teoría explicativa al problema planteado por los objetivos de la investigación:

1ª) **Hipótesis principal:** ¿Se ha consolidado la institución del Defensor del Menor desde el punto de vista de la legitimidad institucional?

Lo cual llevaría a la contrastación de las siguientes sub-hipótesis:

H1.1: ¿ El Defensor del Menor responde a algún principio inspirador de nuestro sistema político?

¹⁹ MIGUEL S. VALLES (1997, 77). «El concepto de diseño emergente, así como la clave de la flexibilidad del diseño en los estudios cualitativos aparecen hoy en día ya recogidos en los textos sobre metodología cualitativa (el de Lincoln y Guba (1985) es uno de los que ha actuado de difusor».

²⁰ Las hipótesis vendrían a constituir los gérmenes originales que darán lugar a la formulación de la teoría final.

H.1.2: ¿Su legitimidad de origen (dependencia parlamentaria) podría considerarse un aspecto cercano a la legitimidad institucional?

H.1.3: ¿Ha cumplido la Figura del Defensor del Menor con las funciones que tiene reconocidas por la Ley 5/1996, de 8 de Julio, del Defensor del Menor en la CM?

H1.4: ¿Interpreta correctamente los equilibrios internos del sistema político-administrativo español, así como sus principios inspiradores?

2ª) **Hipótesis principal:** ¿Se ha consolidado la institución del Defensor del Menor desde el punto de vista de la legitimidad por resultados?

La contrastación de esta segunda hipótesis principal conllevaría la definición y verificación simultánea de otra serie de sub-hipótesis:

H2.1: ¿Produce rendimientos para las Administraciones Públicas y los ámbitos institucionales?

H2.1.1. ¿ Es posible hablar de un proceso de consolidación de la Figura del Defensor del Menor en la CAM desde el punto de vista de la legitimidad funcional?

H2.1.2. ¿Cómo se produce en tal caso, el rendimiento para cada una de las Administraciones Públicas?

H2.1.3: ¿El desempeño de sus funciones se identificaría con la de control y supervisión de las actuaciones de las Administraciones Públicas, o se puede hablar también de un componente de colaboración (formal e informal) con su entorno institucional?

H2.1.4: ¿Cómo es percibido el desempeño funcional del Defensor del Menor que ha realizado durante los años de vigencia de su cargo con respecto al resto de niveles institucionales?

H2.1.5. ¿Puede hablarse de una especialización funcional según el nivel institucional (local, regional, nacional, inter/supranacional) con el que se relaciona habitualmente el Defensor del Menor?

H2.1.6. ¿ Cómo se produce tal rendimiento , en su caso, en el poder legislativo y judicial?

H2.1.7. ¿ Se han producido cambios a lo largo del tiempo en las relaciones mantenidas con dichos actores sociales?

H2.2. ¿ Se ha transmitido algún tipo de rendimiento al ámbito no institucional?

H2.2.1. ¿ Y cómo se produce, en su caso, tal rendimiento en el ámbito institucional (organizaciones, grupos sociales, ciudadanos individuales)?

H2.2.2: ¿Existe una especialización funcional de acuerdo con el nivel institucional de que se trate, respecto a los actores no institucionales? (inter/supranacional, nacional, regional, local)?

H2.2.3. ¿Se han producido cambios a lo largo del tiempo?

H2.3: ¿Puede ser considerada la institución del Defensor del Menor como una organización moderna?

3ª) **Hipótesis principal:** ¿Puede mejorar la institución del D.M. a la luz de la investigación comparada?.

Con el desarrollo del trabajo de campo y la entrevista en profundidad de los actores sociales seleccionados en el diseño muestral se intentaría dar respuesta a muchas de la hipótesis previamente establecidas, además de obtener conclusiones a través del análisis de los contenidos de los discursos sociales producidos por dichos actores sociales.

I. 3. Fases y diseño metodológico de la investigación social

La distinción más tradicional que se puede realizar entre las metodologías de investigación social estaría basada en la dicotomía entre técnicas cuantitativas y las técnicas cualitativas. Las primeras estarían orientadas hacia los hechos objetivados en el medio social, que son de fácil recolección a través de cualquier encuesta estadística o cuestionario cerrado. Mientras que la segunda vertiente de investigación pretende profundizar en los procesos de construcción social de las identidades de determinados colectivos con respecto a sus grupos de referencia o pertenencia. En estos casos, los procesos cognitivos de configuración de las identidades sociales se produce a través de los discursos sociales elaborados durante la ejecución de la técnicas de investigación. Aunque hay que reseñar que no debería establecerse una distinción tan tajante entre un tipo de investigaciones y el otro, la complementariedad de ambas orientaciones tiene cabida en todo proceso de investigación, y la práctica de un tipo de metodológicas u otro depende sobre todo de los propios objetivos de la investigación.

Aunque, tanto unas como otras presuponen unos principios epistemológicos de conocimiento de la realidad diferentes, según el nivel de observación en que se sitúe el sujeto investigador o equipo de investigación con respecto al objeto de estudio.

La posición del sujeto observador ha pasado a lo largo de la evolución de la ciencia por varias etapas entre las que se puede distinguir un sujeto absoluto, relativo y reflexivo. Cada una de estas posiciones presupone unas cualidades del objeto de observación, así como un tipo de relación especial con éste. El sujeto absoluto (mecánica clásica) esta asociado a la ciencia clásica y la medición del objeto de investigación es totalmente objetiva, en este caso, los instrumentos de medición cuantitativos o estadísticos son suficientes para acceder a postulados verdaderos con respecto al objeto. En el caso del sujeto relativo (mecánica relativista), existe la posibilidad de establecer un conjunto de posiciones relativas sobre la realidad social de cada uno de los sujetos (actor social). En este caso, los procesos cognitivos de construcción social de los discursos sociales que configuran las identidades de los actores sociales con respecto a una problemática específica son de especial relevancia. En la última fase de la evolución de las posiciones del sujeto observador la posición es reflexiva, y no hay posición exterior, el objeto es deformado por la actividad subjetivadora del sujeto²¹. En este último sentido, se produce una transformación del objeto social como resultado de la propia observación del objeto, por parte del sujeto (sistema observador) desde el interior del propio sistema social (u organización social), lo cual desencadena un proceso de irreversibilidad (flecha del tiempo) que dirige al sistema social hacia formas de organización de mayor com-

²¹ IBAÑEZ, J. (1990, 34) «Las revoluciones relativistas y cuántica distorsionan la relación sujeto/objeto. En mecánica newtoniana, el sujeto está separado del objeto. En mecánica relativista, el sujeto es deformado por el objeto: sus parámetros básicos - como espacio, tiempo y velocidad - quedan transformados cuando observa/manipula el objeto. En mecánica cuántica, el objeto es deformado por el sujeto: al observarlo/manipularlo, lo transforma».

plejidad social, con mayores grados de diferenciación social y capacidades de adaptación a un entorno en permanente cambio ²².

Tal disposición epistemológica con respecto al lugar de observación y a la naturaleza ontológica del objeto de investigación nos obliga a combinar diferentes aspectos de una perspectiva epistemológica y de la elección metodológica. Desde la orientación epistemológica, con el respeto a las diferentes apreciaciones relativistas y reflexivas que tienen de la situación los diferentes actores sociales, que participan en la red social que despliega la técnica de investigación. Así como una combinación de un enfoque metodológico típicamente cualitativo que permita una reconstrucción de los diferentes discursos sociales, junto a los procesos cognitivos que realizan de la realidad que les afecta ²³. Esta combinación entre una perspectiva epistemológica y una elección metodológica, puede favorecer la articulación efectiva entre los datos producidos durante el trabajo de campo y el marco conceptual de las relaciones intergubernamentales (RIG's).

Las **fases del diseño de investigación cualitativa** se desarrollaron con la siguiente secuencia:

- 1) **Formulación del problema de investigación:** La conceptualización del problema de investigación se desarrolló a través de reuniones entre los componentes del equipo multidisciplinar compuesto por profesores de universidad y doctorandos de diferente formación (políticos, sociólogos y juristas). Durante las primeras reuniones que tuvieron lugar se plantearon los interrogantes que a través de las primeras hipótesis de investigación pretenderían establecer una conexión precisa entre el marco teórico de referencia y la posibilidad de articular dicho marco con un diseño metodológico, que pudiera dar respuestas concretas en el contexto de una metodología cualitativa de investigación social. Para favorecer esta articulación entre las hipótesis generadas durante las reuniones y el marco concreto de investigación se procedió a realizar una entrevista con el Defensor del Menor que se realizó en la propia institución.

Durante esta fase de la investigación se consultó material bibliográfico de diferente procedencia como pudiera ser los centros documentales de Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), bibliotecas y archivos de la propia institución del Defensor del Menor, así como los recursos disponibles de la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, especializada en temas de Administración Pública, Teoría de las Organizaciones, Relaciones Intergubernamentales, Sociología, así como sobre metodologías y técnicas de investigación social.

- 2) El proceso de maduración de las reuniones mantenidas por el equipo de investigación culminó con el **diseño de una herramienta metodológica** que fuese capaz de adaptarse a los requerimientos específicos de la investigación. En este sentido, se optó por la selección de una metodología de investigación cualitativa para la producción de un tipo de información, que nos

²² MORIN, E. (1986, 140): «(...) todo incremento de complejidad se traduce en un incremento de variedad en el seno de un sistema, este incremento, que tiende a la dispersión en el tipo de organización en el que se produce, requiere desde ahora una transformación de la organización, en un sentido más flexible y más complejo».

²³ ALONSO, L.E., (1998, 50): «La percepción que los actores sociales tienen de la sociedad -o mejor de su sociedad- es por ello tanto un producto de las relaciones «objetivas» que los constriñen como de las situaciones comunicativas que los grupos sociales producen en su interacción, generando símbolos, imágenes y discursos que se comportan como elementos conformadores fundamentales de la visión que los propios actores tienen de la realidad social».

ayudase a comprender con mayor profundidad la problemática específica, que rige las relaciones entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno.

- 3) **Decisiones muestrales y trabajo de campo:** El paso siguiente al diseño de la herramienta metodológica consistió en decidir cuál iba a ser la composición de la muestra y cómo y cuándo iba a realizarse el trabajo de campo. La composición de la muestra tenía que adaptarse a unos criterios previamente establecidos de un marco intergubernamental multinivel. Y el trabajo de campo se desarrolló durante los meses de junio, julio y agosto de 2001.
- 4) La cuarta etapa correspondería con el **análisis de contenido de los datos** producidos durante el trabajo de campo, con dicho análisis se pretendería articular el marco conceptual de referencia de las RIGS, con los datos concretos producidos por la técnica de investigación para la redacción del informe final.
- 5) **Redacción del informe final.**

1.3.1. *El diseño de la muestra*

El uso que se puede hacer de las muestras en los procesos de investigación social cumple varias funciones. Una de ellas, y quizás la menos extendida en el ámbito de las ciencias sociales, es la posibilidad de verificar o refutar hipótesis previamente planteadas. En tal caso, suele ser necesario el diseño de varias muestras para controlar los efectos provocados en la muestra de control derivados de modificar las condiciones de la variable independiente. De este modo, se puede observar y controlar cuáles han sido las modificaciones que ha transmitido la variable independiente a la variable dependiente o de control. Tal concepción coincide bastante con los planteamientos experimentales²⁴ de las ciencias físicas o naturales.

Dentro de esta concepción de la muestra, se pueden plantear diferentes tipos de diseño de investigación, que irían desde el estudio de un caso, el diseño de un solo grupo con pretest y postest, el diseño con grupo de control y equivalente, el diseño de discontinuidad en la regresión, el estudio de series temporales interrumpidas; hasta los mencionados diseños más experimentales, donde existe una posibilidad de manipulación y control de las variables que definen la situación. Tal posibilidad en el caso de las ciencias sociales se encuentra limitada, tanto por planteamientos éticos, como por las propias peculiaridades del objeto de investigación, que goza de gran autonomía y reactividad a las operaciones de medición. Bajo presupuestos epistemológicos complejos de investigación, tanto el sistema observado como el sistema observador constituyen parte de un mismo fenómeno (AA.VV. 2001,48), y los procesos de cristalización de las estructuras sociales de sentido vienen dadas tanto por la posición subjetivista del objeto observado, como por las capacidades objetivadoras de los sujetos observadores²⁵.

²⁴ ALVIRA MARTIN, F. (1993, 103): «Un diseño experimental auténtico se define por dos características interdependientes:

- la utilización de manipulación/tratamiento de la realidad por parte del investigador
- el control de explicaciones alternativas a través de la utilización de al menos un grupo de control equivalente al grupo experimental.».

²⁵ IBAÑEZ (1994, 93) : «La realidad sólo es definible en la relación del sujeto y el objeto: la realidad objetiva del objeto es función de la actividad objetivadora del sujeto, y viceversa».

En el caso de las ciencias sociales el uso de las muestras suele tener una incidencia menor en el descubrimiento de relaciones causales del que pudiera tener en otro tipo de disciplinas. En la mayor parte de los casos el uso de las muestras estadísticas se utiliza para poder trasladar las cualidades o características de determinada muestra o población reducida a otra de mayor amplitud. Este suele ser el uso más habitual que se hace de las muestras estadísticas en la investigación social. Del estudio de una muestra reducida se puede llegar a generalizar cualidades o propiedades a otra población mayor.

Pero el uso de las muestras de población en las investigaciones sociales no se encuentra solamente reducida a la posibilidad de extraer un grupo reducido de elementos de los cuales se puede luego generalizar conclusiones a un universo más extenso, sino que en los estudios de orientación cualitativa las muestras de investigación son también fuente de información, para poder comprender y describir²⁶ mejor fenomenologías sociales a las que no se tiene acceso directo.

Los criterios que se han tenido en cuenta para el diseño de la muestra, no han sido ni la representatividad estadística (generalización de los resultados a una población mayor), ni el diseño puramente experimental (control de variables independientes para establecer relaciones causales entre sucesos de la realidad investigada), sino que, ha consistido en un diseño intermedio que pudiera conjugar aspectos de ambas posiciones.

La estrategia que ha orientado la configuración de tal diseño se ha canalizado en dos direcciones. Por un lado, hacia la producción de información, sobre una realidad que se presentaba insuficientemente accesible a través de fuentes documentales indirectas. Y por otro lado, la riqueza del material proporcionado por los informes de la propia institución ha permitido construir determinado número de hipótesis previas²⁷, que se podrían intentar contrastar (o refutar) con cierto grado de validez con la realidad más inmediata que proporcionaba la muestra²⁸ como subconjunto de una realidad más extensa.

El diseño de la muestra de esta investigación ha buscado una representatividad significativa según una serie de criterios previamente especificados por los propios objetivos de la investigación.

- 1) La muestra debía ser capaz de reflejar **la heterogeneidad significativa** de la población de referencia con la que mantenía contactos el Defensor del Menor. En este sentido, los criterios selectivos iban a venir dados por los diferentes niveles de gobierno existentes en nuestro Estado (nivel local, autonómico, estatal, inter/supraestatal), sin olvidar, en ningún momento la necesidad de hacer referencia a instituciones privadas.
- 2) La estabilidad del contacto y la relevancia institucional de los actores sociales durante el año 1999²⁹, han sido unos factores esenciales para la selección de los actores sociales a entrevistar. Un conocimiento reciente y estable de la relación con el Defensor del Menor favorecería el recuerdo de los detalles en los procedimientos y relación con el Defensor del Menor, así como impediría a los sujetos entrevistados caer excesivamente en los estereotipos. En el año 1999 el

²⁶ ALVIRA MARTIN, F. (1993, 95): « La mayoría de las investigaciones que tienen lugar en Sociología son de tipo descriptivo, tratan de dar a conocer cómo es la realidad social de un modo detallado, aproximándose a veces al establecimiento de relaciones entre fenómenos y características de esta realidad».

²⁷ Apartado I.2.2.del informe.

²⁸ AA.VV. (2001, 86): « Se entiende por muestra a una parte de los elementos o subconjuntos de una población que se selecciona para el desarrollo de un estudio de investigación de esa característica o condición determinada».

²⁹ La selección de los actores sociales de reciente estabilidad fue completado con los datos de la memoria del año 2000, que fue publicada durante la fases finales de ejecución de la investigación.

número de actores sociales diferentes³⁰ con los que entró en contacto el Defensor del Menor de manera estable asciende a la centena de actores sociales³¹ diferentes, con los que contacta para la resolución de algún tipo de problemática relacionada con los derechos del menor.

- 3) Y el último criterio viene dado por las propias consideraciones pragmáticas de **accesibilidad a los actores** seleccionados previamente. En los casos en que la agenda del actor social se encontrase sobrecargada se hizo uso de cuestionarios por correo electrónico, como sistema alternativo de la entrevista en profundidad con las limitaciones metodológicas que esto supone para la obtención de una información especialmente significativa³², así como por el grado y la calidad de las respuestas obtenidas.

Con el número de entrevistas realizadas no se pretendía responder a ningún criterio de representatividad estadística ni por cuotas, tan sólo se pretendía con el diseño de la «muestra teórica» de carácter intergubernamental y multinivel, así como conseguir una información directa de los actores más diversos implicados, para desarrollar a posteriori un marco conceptual coherente, con respecto a los procesos de legitimidad tanto institucional como por resultados, de una institución relativamente novedosa, adaptada a las situaciones específicas que han posibilitado su emergencia en el ámbito institucional.

La selección estratégica de casos vendría dado por el siguiente «muestreo teórico», con la aplicación de las correspondientes técnicas de investigación social:

NIVEL INSTITUCIONAL	ACTORES SOCIALES	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN APLICADA
NIVEL INTER/SUPRANACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la ENOC • UNICEF • Análisis de diferentes figuras similares al Defensor del Menor en el ámbito internacional³³ • Análisis de la Comisión Europea. 	Cuestionario por correo-electrónico Técnicas de documentación
NIVEL NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Defensor del Pueblo (Gabinete del Adjunto Primero y Área de Justicia). • Cortes Generales. • Delegado del Gobierno. 	Entrevistas personales en profundidad Cuestionario por correo-electrónico. Técnicas de documentación.
NIVEL AUTONÓMICO	<ul style="list-style-type: none"> • Defensor del Menor (Defensor del Menor, Jefe del Gabinete Técnico y Secretario General). • Dirección Gerencia del IRIS. • Dirección Gral. de la Juventud de la CAM. • Dirección Gerencia del IMME. • Consejería de Sanidad. • Comisionados de las Asambleas Autonómicas³⁴ 	Entrevistas personales en profundidad. Técnicas de documentación. Cuestionarios por correo electrónico.

³⁰ El número de quejas y de actores sociales no tiene que coincidir, pues, es habitual que un solo actor participe en la resolución de varios expedientes. Durante el año 1999 el número de expedientes resueltos fue de 852 expedientes.

³¹ La matriz de actores sociales con los que entra en contacto durante el año 1999 se incluye en el apartado IV.3 .

³² ALONSO, L.E. (1998, 68): «La subjetividad directa del producto informativo generado por la entrevista es su principal característica, y a la vez, su principal limitación».

³³ Defensores del Menor de: Francia, Finlandia, Islandia, Dinamarca y Styria (Austria).

³⁴ Los comisionados parlamentarios que respondieron a nuestro cuestionario fueron: Procurador del Común de Castilla y León, Justicia de Aragón, Defensor del Pueblo andaluz, Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana, Sindic de Greuges de Catalunya, Valedor de Pobo de Galicia.

NIVEL INSTITUCIONAL	ACTORES SOCIALES	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN APLICADA
NIVEL LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> Representantes de diferentes ayuntamientos de la CAM³⁵ 	Entrevistas personales en Profundidad. Técnicas de documentación.
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ABC EL PAÍS Empresa de comunicación de la CAM: Redacción 7. 	Cuestionario por correo electrónico. Entrevista en profundidad.
INSTITUCIONES PRIVADAS	<ul style="list-style-type: none"> Representante de la institución privada «Horizontes Abiertos». 	Entrevista en profundidad.
PODER JUDICIAL	<ul style="list-style-type: none"> Fiscal Jefe de Menores Tribunal Superior de Justicia de Madrid. 	Entrevista en profundidad.

I.3.2. *Técnicas de investigación social: técnicas documentales y entrevista en profundidad semi-estructurada*

Las técnicas de investigación social que han sido seleccionadas de entre las disponibles en el campo de la investigación social se encontraban estrechamente ligadas a una serie de criterios previos, que delimitan su idoneidad para la producción de información relevante, para dar respuesta tanto a las hipótesis planteadas durante el proceso de investigación, como por ser capaces de proporcionar unos contenidos específicos dirigidos a responder a los objetivos de la investigación.

Los criterios previos que condicionan la selección de las diferentes técnicas de investigación se enmarcarían bajo los siguientes condicionamientos:

- 1) Adecuación de la técnica a la naturaleza del objeto de investigación (criterio ontológico). El objeto de investigación esta constituido principalmente por actores sociales de procedencia diversa dentro del ámbito político-administrativo, así como privado.
- 2) La posibilidad de aplicación de dicha técnica bajo los presupuestos epistemológicos que se han establecido para obtener la información de la realidad social (criterio epistemológico). Se parte de una posición relativista de observación de la realidad que se pretende investigar, en donde las informaciones proporcionadas por los actores implicados goza de la misma validez en relación a las opiniones del resto de actores sociales.
- 3) Y por último, que dichas técnicas sean capaces de producir información relevante para dar respuesta a las hipótesis y sub-hipótesis planteadas durante el proceso de investigación. En este sentido, el guión de la entrevista semiestructurada ha estado orientado a responder a las hipótesis o preguntas planteadas durante el proceso de documentación y comprensión del problema de investigación.

El primero de los recursos o técnicas utilizadas para favorecer la comprensión adecuada del problema con el que nos enfrentábamos, se ha basado en el uso de técnicas documentales de fuentes directas proporcionadas por la propia institución. En este sentido, la lectura de los diferentes informes anuales³⁶,

³⁵ La selección de los municipios como de los distritos de la Comunidad de Madrid, se realizó previa contrastación con el número de expedientes en los que habían participado con el Defensor del Menor durante los años 1999 y 2000. Los municipios seleccionados fueron los de: Madrid, Fuenlabrada, Leganés y Manzanares el Real.

³⁶ Informe Anual 1997, 1998, 1999 y 2000.

confeccionados por la Institución del Defensor del Menor, fue de especial relevancia informativa, para conocer desde dentro de la propia institución cuáles eran las funciones desempeñadas y cómo se desarrollaba la actividad a lo largo del año.

El uso de fuentes directas proporcionadas por la propia institución podría constituir un sesgo en la valoración de dichas actividades, por lo que fue necesario hacer uso de otras fuentes de información para una contrastación informativa. Por tal motivo, se realizaron búsquedas a través de INTERNET y otras fuentes bibliográficas sobre figuras similares en otros países y comunidades autónomas, quedando reflejados los resultados de dichas consultas en el capítulo VIII³⁷ del informe.

No obstante, las fuentes documentales directas proporcionadas por la propia Institución del Defensor del Menor han servido para dar respuesta a algunas de las hipótesis que han sido formuladas durante el proceso de investigación; pero el uso exclusivo de fuentes proporcionadas por la propia institución podría haber producido un sesgo considerable en la visión integral de la Figura del Defensor del Menor en relación con su entorno inmediato³⁸.

La prioridad metodológica demandaba la necesidad de diseñar una investigación de corte cualitativo, que fuese capaz tanto de contrastar algunas de las hipótesis planteadas durante la fase de formulación del problema, como que pudiera servir además de fuente de información directa de la realidad social del resto de actores sociales que configuran la red de protección de la defensa de los derechos del menor en la CAM, y/o que habían mantenido contacto con el Defensor del Menor o la Institución.

La técnica de investigación social más adecuada para poder generar información de un modo más directo sobre los procesos cognitivos de representación de las identidades grupales, orientados a la protección de los derechos del menor en la CAM, iba a ser la entrevista en profundidad semi-estructurada³⁹.

El objeto de investigación estaría configurado por toda una serie de actores sociales de diversa procedencia y composición, desde los niveles institucionales más cercanos con la problemática específica de los menores, hasta con actores de alto nivel institucional con fuertes adscripciones políticas.

Esta variedad del universo de investigación planteaba la necesidad de hacer uso de una técnica flexible a las diferentes circunstancias con las que nos íbamos a encontrar. Así como con un diseño de un cuestionario adaptable a las condiciones específicas de cada actor social que se fuese a entrevistar. A la naturaleza diversa del universo de actores sociales que había mantenido contacto con el Defensor del Menor había que incluir el grado de intensidad y estabilidad del contacto. Un contacto esporádico o pasajero en el trato con el Defensor del Menor podría incapacitar al actor social, como fuente de información relevante, para poder describir y valorar cómo había sido tanto el procedimiento administrativo que regula sus relaciones institucionales, así como el tipo de relación mantenida con la Figura del Defensor del Menor en contraste con el entorno institucional más cercano.

³⁷ Capítulo VIII La dimensión comparada.

³⁸ LUHMANN, N (1998, 40): «El punto de partida de cualquier análisis-sistémico debe consistir en la diferencia entre sistema y entorno.... Los sistemas están estructuralmente orientados al entorno, y sin él, no podrían existir: por lo tanto, no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación».

³⁹ ALONSO, L.E. (1990, 76): «La entrevista de investigación social encuentra su mayor productividad no tanto para explorar un simple lugar fáctico de la realidad social, sino para entrar en ese lugar comunicativo de la realidad donde la palabra es vector vehiculante principal de una experiencia personalizada, biográfica e intrasferible».

La posibilidad de encontrar actores sociales que no hubiesen mantenido contacto directo con el Defensor del Menor, pero sí con la Institución como organización social, hizo necesaria la creación de una distinción relacional, entre las relaciones mantenidas con la Figura personalizada en su titular, y la Institución, como organización orientada a la resolución de los casos específicos. La distinción entre persona y organización es uno de los ejes conceptuales precisos que contribuyen a comprender con mayor claridad la problemática de la Figura Social del Defensor del Menor.

La dinámica de la entrevista en profundidad pretendía obtener de cada actor social (entrevistado), un discurso social lo más espontáneo posible, que fuera capaz de representar desde la situación micro de la entrevista, los procesos de construcción de identidades sociales de los grupos sociales de pertenencia⁴⁰ con los que se identificaban. De su relación con la Figura del Defensor del Menor, tanto en términos de legitimidad institucional, como en términos de colaboración interinstitucional deseábamos conocer los aspectos más destacables de las políticas de protección del menor⁴¹, dentro del ámbito de sus propias competencias.

La posibilidad de producir un discurso lo suficientemente espontáneo capaz de representar aspectos especialmente relevantes para los objetivos de la investigación se encontraba asociada a la existencia de una suerte de contrato comunicativo⁴², que rige la interacción social entre el entrevistado y el entrevistador. El respeto de las condiciones de dicho contrato permite obtener de la entrevista la información especialmente relevante para los objetivos de la investigación, sin que tal condición tenga que suponer ningún tipo de abuso de la confidencialidad por parte del entrevistador. En este sentido, el uso que se haga de los datos obtenidos durante el trabajo de campo, permanecerán en el más absoluto anonimato⁴³, haciéndose referencia a algunas de las alusiones de los actores sociales entrevistados con carácter verificador o refutación de hipótesis planteadas durante el proceso de investigación.

Todas las entrevistas fueron grabadas a través de dispositivos electromagnéticos (grabadora) para favorecer la fiabilidad de los contenidos obtenidos durante la fase de análisis de los datos. Todas las entrevistas se desarrollaron bajo un clima de cordialidad y sinceridad en las respuestas obtenidas, con algunos casos, en los que la disposición sincera de las respuestas no excluía la posibilidad de realizar algún tipo de críticas con respecto al tipo de relación mantenida por el Defensor del Menor con dichas instituciones. La valoraciones críticas han de ser utilizadas en el análisis de los datos como un dato más para la mejora de las relaciones interinstitucionales.

Las dificultades con los que nos encontramos en el momento de poder generar un discurso lo suficientemente espontáneo con respecto a la Figura del Defensor del Menor fueron las siguientes:

⁴⁰ Nivel local, autonómico, estatal, internacional, supraestatal, privado, etc.

⁴¹ En este sentido, las relaciones con el Defensor del Menor se buscaba que se valorasen en términos del tipo de comunicación, comprensión de las problemáticas comunes, intercambio de información entre diferentes actores sociales, etc.

⁴² ALONSO, L.E. (1998, 81): «La entrevista aquí resulta siempre paradójica, interesa y se solicita por ser una forma de producir expresiones de carácter ciertamente íntimo; pero precisamente dejan de ser íntimas al producirse. Situación paradójica, típicamente doblevinculante en el sentido de la escuela de Palo Alto (Watzlawick P. Y otros, 1981), doble vínculo que hay que romper acudiendo a una situación de pacto que facilite el encuentro y el diálogo».

⁴³ SIERRA BRAVO, R. (1999, 69): «En el caso de investigaciones de o con seres humanos, las más elemental ética exige de modo particular que:

- a) Se les informe sobre todos los aspectos de la investigación que pueden influir en su participación.
- b) Se respete totalmente su libertad de ser o no investigados.
- c) Se asegure su anonimato y el secreto de los datos personales obtenidos.

- 1) El Defensor del Menor es un alto comisionado dependiente de la Asamblea de Madrid, con competencias de supervisión y control sobre las administraciones públicas y entidades privadas que prestan servicios a la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid. Tal circunstancia podría suponer un impedimento para la interacción espontánea entre el entrevistado y entrevistador cuando aquel hubiera sido supervisado, pero en la mayoría de los casos tal circunstancia no fue una condición insalvable para la comunicación sobre los aspectos concretos de la Figura del Defensor del Menor.
- 2) Por otro lado, la difusión que tiene el Defensor del Menor a través de los medios de comunicación como una personalidad dedicada al cuidado y la protección del menor, genera una imagen social a la cual es difícil trasladar planteamientos críticos, o todo lo contrario.
- 3) La grabación de las conversaciones también podría contribuir a inhibir al entrevistado sobre aspectos de mayor profundidad valorativa y crítica sobre la orientación personalizada de la persona en el cargo, dicha posibilidad es comprobada durante la detención de la grabación: en algunos de los casos, los entrevistados aludían con mayor énfasis a argumentaciones críticas o halagadoras, así como a su valoración de la institución.

1.3.3. *El diseño del cuestionario de la entrevista en profundidad semi-estructurada*

La diversidad de actores sociales, así como las disposiciones diferenciales en cuanto al tipo de relación que cada uno de ellos podría mantener con el Defensor del Menor, nos planteo la necesidad metodológica de confeccionar un cuestionario semi-estructurado que pudiera dar respuesta a las siguientes problemáticas específicas con las que nos podíamos encontrar:

- 1) La diversidad de actores sociales de diferente nivel institucional y con diferente contenido funcional con respecto a las competencias de protección de la defensa de los derechos del menor, podrían reflejar un grado muy diferencial de conocimiento de la Figura del Defensor del Menor. Aunque se intento diseñar una muestra con un alto grado de estabilidad con el Defensor del Menor, también resultaba interesante para los objetivos de la institución la necesidad muestral de entrevistar a actores sociales directamente implicados en la resolución de las políticas de protección de los derechos del menor.
- 2) La diferenciación institucional (local, autonómica, estatal, supraestatal, internacional, privada, etc.) presupone igualmente diferentes tipos de relaciones con el Defensor del Menor, e incluso, con la propia institución⁴⁴.

Partiendo de estas dificultades iniciales el diseño del cuestionario esta dividido en ocho bloques principales:

- 1) Presentación de la investigación: objetivos de la investigación y justificación de la elección del actor social.
- 2) Funciones del actor social con respecto a las políticas del menor en el desempeño de su cargo.

⁴⁴ La diferencia entre actores propiamente institucionales y los más profesionales, marcaban dos posibles vías de contacto con el Defensor del Menor, a distinguir: los contactos con la persona en el cargo (Javier Urrea), y los contactos a través de la Institución como actor social diferente al de la persona en el cargo.

- 3) Las relaciones externas de la institución con su entorno social más inmediato para la resolución de problemáticas específicas del menor.
- 4) Historia social del actor social con la Figura/Institución del Defensor del Menor.
- 5) La gestión interna de los procedimientos administrativos de regulación de los expedientes incoados por el Defensor del Menor.
- 6) Valoración personal de la relación mantenida con el Defensor del Menor/Institución.
- 7) Proyección de la Figura/Institución del Defensor del Menor para próximas legislaturas.
- 8) Ficha técnica del actor social.

Dentro de cada temática general se introducen una serie de preguntas que tienen como función principal la posibilidad de precisar con mayor nivel de concreción el sentido o información solicitada sobre cada uno de los temas generales. De igual modo, la secuencia temática no ha sido estricta, en la medida que el entrevistado poseía un preciso conocimiento sobre los temas planteados se ha favorecido la libre construcción cognitiva de los procesos que rigen tanto las relaciones con el Defensor del Menor, como en las configuraciones de las identidades de los grupos de pertenencia social.

La dinámica de la entrevista se orientaba a intentar obtener los aspectos de la relación con el Defensor del Menor menos accesibles desde las fuentes documentales, y en cómo se revivía desde los marcos temáticos planteados la relación con la institución, tanto desde los contextos generales que suponían un menor grado de implicación con las respuestas planteadas, hasta las preguntas o bloques que suponían un mayor grado de implicación en la respuesta de tipo valorativo sobre la Figura y la Institución.

La contrastación de ciertas hipótesis planteadas durante el proceso de investigación requería la implicación sincera de los entrevistados en las preguntas planteadas. Las preguntas así como los bloques debían de hacerse en unos términos que no fueran los suficientemente precisos, como para que la pregunta no presupusiera la respuesta obtenida, ni tan ambiguos como para que el entrevistado no pudiera intuir el sentido de la pregunta. Tal equilibrio no ha sido fácil y los diferentes niveles de colaboración sincera de los entrevistados se refleja en el grado de relevancia de la informaciones⁴⁵ producidas durante las entrevistas en profundidad. La duración de la entrevista ha oscilado entre la hora y las dos horas, tiempo suficiente para favorecer una interacción social libre y espontánea para la producción de un discurso social capaz de ayudarnos a comprender los aspectos más concretos de la problemática investigada.

Complementarios al diseño del cuestionario de la entrevista personal semi-estructurada, se confeccionaron dos cuestionarios para mandar por correo electrónico, tanto a figuras con competencias similares a las del Defensor del Menor en otras comunidades, autónomas como algunos de los actores a los que no se pudo acceder vía entrevista personal. El diseño de los cuestionarios mantienen la misma secuencia temática que el de la entrevista, con ciertas modificaciones en la codificación de algunas de las respuestas del cuestionario para favorecer la comprensión de la pregunta. La relevancia que pueda tener

⁴⁵ La posibilidad de obtener información relevante para la investigación se encuentra asociado al concepto de información, como un suceso no probable o imprevisto durante el proceso de diseño inicial de la investigación, así todas las informaciones proporcionadas por los entrevistados que no se correspondiesen con los prejuicios o ideas preconcebidas por el sujeto-equipo de investigación, han contribuido a confeccionar un marco conceptual más preciso a las condiciones específicas del objeto de investigación.

los resultados obtenidos por dichos cuestionarios ha de limitarse a un valor comparativo con respecto a los datos producidos durante el trabajo de campo ⁴⁶.

1.3.4. *Dificultades especiales durante el trabajo de campo*

Los problemas principales con que nos hemos encontrado durante el desarrollo del trabajo de campo se pueden reducir a los siguientes:

- 1) **Problemas en cuanto a la selección de los actores sociales:** En líneas generales se puede decir que había una buena aceptación, por parte, de los entrevistados para dejarse entrevistar, pero también ha habido casos de actores institucionales que no han favorecido la posibilidad de ser entrevistados con toda una serie de excusas (saturación de agenda, no está disponible en este momento, ya me pondré en contacto con Uds., etc.). Para ser justos, cabe decir que los mayores problemas en este sentido surgieron en el poder ejecutivo del nivel autonómico de gobierno de la CAM. En tales casos se ha intentado suplir la imposibilidad de realizar la entrevista con un cuestionario más estructurado vía correo electrónico.

En la mayoría de los casos, las respuestas obtenidas a través del cuestionario no han sido tan relevantes para los objetivos de la investigación, como en el caso de que se hubiese realizado personalmente. Y ante la ausencia de respuesta, se le ha intentado sustituir en el diseño muestral, por otro actor social de similares características. Aunque la negativa a concertar la entrevista para realizar la investigación sobre el Defensor del Menor, ha sido considerado un elemento relevante en el momento de realizar el análisis sobre el tipo de relación entre el Defensor del Menor y dicho actor social.

- 2) **Problemas de ausencia de respuesta** de algunos de los actores sociales de especial relevancia para los objetivos de la investigación: En algunos de los casos se ha producido una ausencia de respuesta tanto por contacto personal, a través de la entrevista personal, como por el correo electrónico. En tales casos se ha intentado compensar la falta de respuesta con la consulta de material bibliográfico de referencia.
- 3) **Problemas en la realización de las entrevistas:** La dinámica de las entrevistas ha resultado ser fluida, espontánea y sincera en sus respuestas, en la mayoría de los casos. Las mayores reticencias surgían generalmente en las preguntas de corte valorativo.

Todas estas limitaciones acaecidas durante el desarrollo del trabajo de campo no impedirían la formulación de conclusiones generalizables, con matices, al resto del universo poblacional de referencia, y la consecución de un alto valor descriptivo para la contrastación de las hipótesis planteadas durante la fase de documentación del proceso de investigación.

⁴⁶ Incluimos en el Anexo copia de los bloques generales de preguntas realizadas en las entrevistas personales, así como los cuestionario electrónicos remitidos a los comisionados de las CC.AA y a los Ombudsmen for Children de otros países.

II. LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA INTERGUBERNAMENTAL A LA INSTITUCIÓN DEL D.M.

El presente capítulo va a mostrar cómo determinadas tendencias que vienen constatándose en la gestión de los asuntos públicos desde hace unas décadas, señalan la emergencia de una nueva manera de comprender nuestros sistemas políticos (II.1), siendo necesarios marcos analíticos que permitan entender el funcionamiento de los mismos, como por ejemplo el aportado por las Relaciones intergubernamentales (II.2), que son, además, pertinentes para penetrar en lo que aporta una figura como la del DM a nuestro sistema político-administrativo y, más extensamente, a nuestra sociedad (II.3).

II.1. Pérdida de significado de las etiquetas para definir y analizar a los Estados, y a sus Administraciones

Desde hace unos lustros viene constatándose que, al menos a efectos analíticos y de funcionamiento real, van disolviéndose las diferencias entre los Estados federales y unitarios, y ello unido a varios procesos paralelos que toman cuerpo desde la Segunda Guerra Mundial en muchos países: la creación y consolidación del Estado de Bienestar, que ha significado un incremento material y cuantitativo en las áreas de intervención pública; la descentralización (con diferentes manifestaciones y alcances) del poder ejecutivo nacional de gobierno en muchos Estados, que ha puesto de relieve la aparición de nuevas estructuras y unidades de gestión de los asuntos públicos; y, más recientemente, la devolución al ámbito de la sociedad civil de determinadas funciones, bajo diversas fórmulas y controles, que hasta hace poco realizaban las Administraciones, así como una fuerte globalización de los asuntos públicos, que exigen actuar también en espacios inter y supranacionales.

Algo similar podríamos apuntar respecto a la disolución de las diferencias entre los Estados sociales, o de Bienestar, y los Estados liberales, pues en la actualidad existe una aceptación generalizada entre los países desarrollados de la economía de mercado, con correcciones, como el mejor medio de asignación de recursos en una sociedad, y al mismo tiempo se está produciendo una convergencia en los porcentajes del Producto Interior Bruto que gestionan los poderes públicos. Las categorías de definición de los tipos de Estado que nos aporta el Derecho Constitucional y Político se están replanteando y reformulando, por eso para describir cómo funcionan en la práctica nuestras organizaciones públicas sea más adecuado hablar de Estado relacional (MENDOZA, 1995) o de Gobierno multiorganizativo (OSTROM, 1987).

II.1.1. *El Estado relacional como forma de Estado*

Se trata de un enfoque que reconoce las limitaciones del Estado Liberal de Derecho (con una Administración de potestades, de carácter garantista y regulador), así como del Estado del Bienestar (que intenta universalizar determinadas conquistas sociales a partir de una Administración de servicios difícilmente viable en determinadas coyunturas económicas), sin menospreciar sus aportaciones. Con esta nueva categoría se intenta iniciar una reflexión sobre las fronteras entre el mundo público y el de la sociedad civil, entre Estado y sociedad hablando en términos sistémicos, en un mundo que disuelve los límites entre ambos.

La Administración propia al Estado relacional, sin menospreciar **los aspectos técnicos o materiales, deberá vincularse decisivamente al concepto de red, siendo capaz de orientar, gestionar, liderar y, en su caso, crear redes en que interaccionen múltiples organizaciones, de diferente estatus institucional y nivel de gobierno, pero que tienen objetivos concurrentes o sinérgicamente convergentes. Se tratará de una Administración de interdependencias**⁴⁷. Esta Administración debe tener en cuenta **varios factores**:

- a) La irrupción de **una nueva concepción del ciudadano**, que tanto en lo individual como en sus manifestaciones colectivas pasa de ser mero administrado a ser sujeto activo, con unos derechos consolidados que le permiten tener un protagonismo en todas las fases de las políticas y programas públicos.
- b) **La emergencia de la sociedad civil**, que solicita participar en los asuntos públicos en un entorno en que el Estado para servir mejor a los ciudadanos ha de ser más modesto, pero sin abdicar del liderazgo democrático sobre su territorio y población. Para que esa sociedad civil participe es necesario abrir los campos de análisis y de acción de lo público, patrocinando una cultura de la colaboración y de la corresponsabilidad⁴⁸, y realizando un reparto funcional entre los actores diferenciando, por ejemplo, entre quién debe proveer los servicios, controlarlos y producirlos, favoreciendo en su caso las fórmulas de gestión indirecta o externalizaciones que fueran pertinentes. Pero sin olvidar tampoco que esa apertura e indiferenciación entre las fronteras de lo público y de lo privado debe propiciar por parte de las organizaciones públicas capacidades de concertación de los intereses de unos y de otros en función de objetivos públicos colectivamente definidos, de ahí la necesidad de dar participación a los ciudadanos.
- c) En este entorno **el Estado relacional debe asumir un conjunto de nuevos roles hacia dentro y hacia fuera de la organización**, que tendrán el correspondiente impacto sobre su legitimidad.

Hacia fuera las Administraciones del Estado Relacional deben intentar cooperar a efectos intergubernamentales con otras organizaciones públicas del nivel que sea, pero también con la ciudadanía y con las fuerzas vivas de la sociedad civil; deben encargarse asimismo de concertar y agregar sus intereses.

Hacia dentro, el liderazgo organizativo debe organizarse en torno a la asunción de tres grandes bloques de roles⁴⁹: *roles decisionales*, como la innovación, la resolución de los conflictos y alivio de tensiones, distribución de los recursos y establecimiento de prioridades y las condiciones de la cooperación; *roles interpersonales* de enlace, liderazgo e interrelación hacia dentro de la organización y hacia fuera; y *roles informativos*, para la obtención, seguimiento y difusión de la

⁴⁷ Quien quiera profundizar en el concepto y características de la gestión en red, así como en su adaptación al ámbito comunitario europeo, puede consultar CRESPO (2001a, 34-39).

⁴⁸ A una potenciación de las relaciones e interacciones entre el sector público y privado aluden aquellos que defienden la aplicación del principio de subsidiariedad horizontal, propiciando criterios de reparto de funciones sobre algunas materias entre ambos; discursos que, por otra parte, coinciden en el tiempo con la petición de una Administración más cercana a los ciudadanos, más abierta, en un entorno de «modestia» para las tareas públicas. En sentido son interesantes las aproximaciones realizadas en Francia, esencialmente por M. CROZIER, desde la Sociología de las Organizaciones. Véase por ejemplo CROZIER (1995).

⁴⁹ Tomados de DIAZ (1997, 50).

información, estableciendo redes y sistemas de comunicación que gestionen los flujos internos y externos de información.

Sin duda **una organización pública que funcione de acuerdo con estos nuevos parámetros tendrá la posibilidad de legitimarse de cara a los ciudadanos** y a la sociedad tanto desde el punto de vista institucional (en la medida en que la organización cumple con los principios y valores, jurídicos o no, que alientan nuestro sistema político-administrativo), pero también, y sobre todo, en el plano de los rendimientos, ya que es de esperar que las decisiones político-administrativas adoptadas sean superiores a las que las organizaciones públicas hubieran sido capaces de tomar aisladamente, en la medida en que se acercan al óptimo paretiano, pues han superado obstáculos importantes hasta llegar a constituir acuerdos negociados⁵⁰.

- d) **La importancia de la participación de los ciudadanos y de los empleados** públicos es incuestionable. Los ciudadanos, ya sea de forma individual (con sus quejas, sugerencias, etc.) o colectiva (a través de asociaciones, órganos consultivos, etc.) suponen un fuerte freno y control a los posibles pruritos inmovilistas o corporativos que pudieran oponerse a nivel organizativo al cambio. Los empleados públicos, cada uno en su posición, aportan la capacidad crítica para la implantación de las políticas, favoreciéndola por sus conocimientos de los procesos de trabajo, así como de las zonas sensibles de relación entre Administración/ciudadanos.

II.1.2. *Impacto en España*

En el caso español se ha venido reconociendo por la doctrina⁵¹ que los grandes retos que ha tenido que afrontar nuestro Estado han sido: el de la democratización, el de la descentralización territorial, el de la creación y consolidación del Estado de Bienestar y el de la integración en la Unión Europea, a lo que habría que agregar hoy el ya citado de la globalización. Ello ha tenido como efecto el establecimiento de múltiples estructuras de adopción e implantación de decisiones a nivel inter/supranacional, nacional, subnacional, y el recurso a la negociación continua entre centro y periferia, así como entre actores institucionales y no institucionales, como nota característica del modelo creado. La concepción policéntrica del mismo, la aparición de nuevos actores con diferentes racionalidades y legitimidades que interactúan en el devenir de los asuntos públicos, hace que, desde el punto de vista del funcionamiento concreto de nuestros aparatos públicos, el pacto y la negociación sustituyan a la jerarquía y adscripción exclusivistas de competencias. Y que desde la perspectiva del análisis sea necesario pasar de los estudios que radicaban esencialmente en aspectos normativos y estáticos, a aquellos que sin menospreciar lo jurídico se aproximen mejor a la descripción de la realidad relacional que nos ha tocado vivir. Podemos concluir que la realidad político-administrativa española se asemeja a la descrita para el Estado Relacional en tanto nueva fórmula de organización y funcionamiento público, y que dicha circunstancia nos solicita nuevas maneras de análisis adaptadas a los requerimientos y complejidad de la misma. Lo que nos acerca al

⁵⁰ Esta visión positiva también puede tener su contestación en que un modelo de adopción y ejecución de decisiones políticas que privilegie la decisión conjunta y la obtención del consenso, penalizando seriamente las opciones radicales, conduce hacia negociaciones a la baja y decisiones subóptimas. De ahí la importancia de que quien tiene democráticamente la capacidad de gobernar y liderar democráticamente una sociedad no abdique de sus responsabilidades a la hora de definir los objetivos colectivos.

⁵¹ Por ejemplo, PRATS (2000, 61 y ss).

marco analítico intergubernamental o de las Relaciones intergubernamentales, cuya definición y elementos fundamentales pasamos a describir a continuación.

II.2. El análisis intergubernamental

II.2.1. Definición, características y modelos

De acuerdo con ROSE (1984, 14), gobernar consiste esencialmente en convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados, a través de programas públicos que integran numerosos actores de diferentes niveles de gobierno, e incluso con frecuencia de la sociedad civil. Siendo esto así cobra relevancia **el concepto de Relaciones Intergubernamentales**, que define tanto un marco analítico como el conjunto de actuaciones que se producen entre organizaciones de todo tipo. No en vano, ANDERSON (1960, 3) nos proporciona la definición en su sentido más clásico como «un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación»⁵², a las que nosotros agregamos las que se producen además con organizaciones del entorno de la sociedad civil. Esa definición, cruzada con la necesidad de los contactos e interacciones entre organizaciones públicas y privadas para el desarrollo de las políticas públicas, hace que ROSE (1985, 22 y ss) estime que más allá de cual sea el reparto de poder existente formalmente en un Estado, finalmente los actores se ven compelidos a actuar conjuntamente, en un entorno de interacción, para que el sistema funcione, y que en ese sentido «las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen».

De acuerdo con WRIGHT (1978), podemos encontrarnos con **las cinco características esenciales** de las RIGS⁵³:

- a) **Las RIGS trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas**, e incluyen una amplia panoplia de relaciones verticales y horizontales entre todos los niveles de gobierno (nacional, estatal/autonómico y local), a lo que habría que añadir las que se producen con organismos autónomos, empresas públicas, etc. En el caso español además debe tenerse en cuenta los actores supranacionales con capacidad de influencia en las políticas nacionales. Todo esto, claro está, propicia un mundo de complejidad e interdependencia, en que el número de conexiones entre actores puede ser asombroso.
- b) La importancia del elemento humano, es decir, las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades político-administrativas. Es lógico tener en cuenta esta dimensión ya que las políticas las realizan personas que se relacionan representando a organizaciones públicas, de cualquier nivel de gobierno, y/o privadas. De ahí que no sea sólo importante que los actores posean un conocimiento técnico de los temas que tratan, sino también los valores y cultura que aportan, y que haya que analizar no solamente las relaciones formales, sino también las informales. En lo referido a los aspectos culturales, es relevante que comprendan la dimensión intergubernamental y relacional del trabajo, ya que la cooperación y la búsqueda de ajustes

⁵² Debe notarse que aunque las primeras reflexiones sobre las RIGS datan del primer tercio del siglo XX, es sólo a partir de los años 70 cuando se plantea el estudio en perspectiva comparada, vinculado sin duda a la superación de los análisis tradicionales acerca de los Estados unitarios y federales.

⁵³ Nosotros seguimos aquí la visión que de esas cinco características de las RIGS hace AGRANOFF (1991, 4 y ss.).

informales, sustituyen a veces la existencia de normativas rígidas ante una realidad poliédrica y dinámica.

- c) Existencia de **pautas estables de contacto entre las personas que intervienen en las RIGS**. Esto tiene varios efectos ya que la estabilidad de los contactos permiten: crear un entorno de relación estable y confiable en que se van configurando y conociendo las posiciones y límites de los actores; no abusar del cortoplacismo y de la maximización de los beneficios a costa de preferencias muy acusadas o irrenunciables para otros actores, que pudieran sentirse gravemente perjudicados; relaciones estables, aunque a veces sean conflictivas, con independencia de las mayorías políticas y gobiernos coyunturales. La preocupación central de los participantes es que los asuntos salgan adelante.
- d) **Los actores no proceden solamente de los diferentes niveles territoriales, sino también de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial**; y las personas que intervienen son tanto políticos como otros empleados públicos, ya que en el ámbito institucional cualquier persona es potencialmente un participante en las RIGS. Habida cuenta de la gran complejidad y especialización de los diferentes programas públicos, suelen ser personas procedentes de los servicios técnicos y sus directivos los que intervienen con más frecuencia, aunque eso no significa que cualitativamente sus contactos tengan mayor relevancia.
- e) Las RIGS se caracterizan por su **vinculación a las políticas públicas**, en sus diferentes fases de formulación, implantación y evaluación.

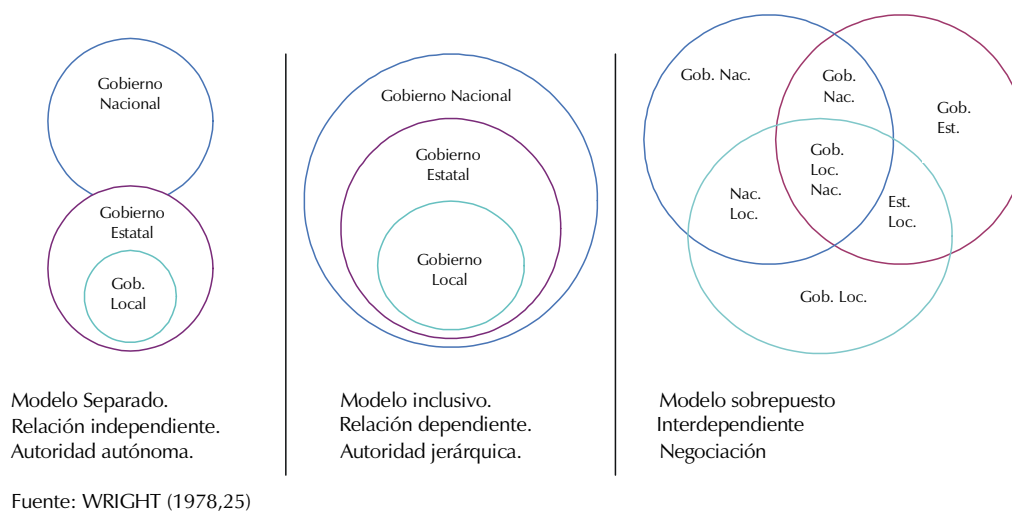
Es el propio WRIGHT (1978, 24 y ss) quien nos propone la existencia de **tres modelos de RIGS (separado, inclusivo y sobrepuesto)** para la realidad político-administrativa americana, los cuales, salvando algunos matices, pueden ser trasladados al entorno europeo continental, y sobre todo a los países federales o complejos, al disponer a nivel interno de una importante distribución territorial del poder, como es el caso español. Como todos los modelos, los que aporta WRIGHT no describen totalmente la realidad, ni se presentan químicamente puros en ningún Estado, pero sí permiten obtener conclusiones significativas sobre las modalidades de relación entre las diferentes esferas de acción pública existentes en Estados individuales, y realizar comparaciones. Los tres modelos expresan los tres tipos genéricos de relaciones de autoridad que pueden existir entre entidades políticas: ausencia de autoridad (autonomía), autoridad dominante (jerarquía), y autoridad igual (negociación).

El modelo separado se caracteriza porque existe una delimitación perfecta entre las fronteras que separan a los distintos niveles de gobierno, sólo se reconoce constitucionalmente la existencia del nivel de gobierno nacional y estatal (regional), mientras que la Administración local depende esencialmente del gobierno estatal/regional. La relación entre esferas de gobierno son, por lo tanto, independientes, y el tipo de autoridad ejercida es autónoma. El modelo separado propicia un buen elenco de situaciones conflictivas, ya que la definición de las fronteras de las esferas competenciales es un proceso siempre abierto, y los valores que lo alientan son competitivos.

El modelo inclusivo da cobijo a las relaciones dependientes y a la autoridad jerárquica. El actor principal es nivel nacional de gobierno, con su propia prolongación periférica en el territorio, siendo los niveles estatal/regional y local de gobierno meras extensiones administrativas del mismo. La dirección de las relaciones es única y de arriba hacia abajo.

El modelo sobrepuesto se caracteriza por tres particularidades: las esferas de autonomía o de independencia de cada nivel de gobierno son comparativamente pequeñas; en las políticas públicas más importantes se involucran simultáneamente actores públicos nacionales, estatales/regionales y locales; y la notas fundamentales de relación son la interdependencia y la negociación, toda vez que el poder de cada nivel de gobierno para actuar en solitario es muy limitado. Este es el modelo más usual en los países desarrollados donde existe un reparto interno de poder, y es el que da lugar al sistema de RIGS más variado, complejo y multidireccional.

Tabla 1: Modelos de Relaciones Intergubernamentales



II.2.2. El modelo español

Con la creación del Estado de las Autonomías se instaura en nuestro país un modelo de RIGS que se acerca al modelo interdependiente o superpuesto, abandonándose el que había regido hasta entonces, durante el franquismo, que incluía rasgos del modelo inclusivo y separado.

Como reconocen BAÑÓN, RAMOS y TAMAYO (1995, 23) puede sostenerse que «en el caso español las áreas de actuación de los distintos niveles de gobierno no están definidas como esferas separadas con contenido mutuamente excluyentes». En nuestro sistema priman las competencias compartidas, e incluso en las que son exclusivas hay que tener en cuenta la interpretación del Tribunal Constitucional, no considerándolas «excluyentes». Por otra parte, los mismos autores reconocen que se producen flujos masivos de recursos entre actores, tanto en términos informacionales como de financiación intergubernamental. Todo ello tendría como correlato necesario que el éxito de la acción pública en nuestro Estado depende de la capacidad de actuar conjuntamente, por lo que se penalizaría seriamente el conflicto, al menos como estrategia mantenida en el tiempo, dando prioridad a la negociación y al ajuste mutuo como pauta de relación entre niveles de gobierno. Otro dato que apuntaría nuestra evolución hacia el modelo sobrepuesto es el hecho de que los gobiernos subnacionales, sobre todo los autonómicos, no son meras extensiones administrativas del centro, ni están bajo su control formal.

Algunos factores que, sin embargo, limitarían la identificación del sistema de RIGS español en tanto cercano al modelo sobrepuesto, y que indican que todavía quedan cosas que mejorar, son los siguientes:

por una parte, el gusto, en diversos círculos nacionales y subnacionales, por un discurso monista de la soberanía, que materializa posiciones próximas al modelo separado; seguidamente, el hecho de que no se hayan creado mecanismos de relación intergubernamental al máximo nivel que permitan la participación de los niveles subnacionales en la formulación de las políticas públicas nacionales, pudiendo constatarse lo mismo en lo relativo a la participación de los entes locales en la creación de normas autonómicas; y, finalmente, la situación crónica de penuria de nuestras haciendas locales, así como de debilidad organizativa de nuestros municipios, que les impediría, salvo en casos muy particulares, una participación sólida en las redes de gestión intergubernamental.

II.3. El análisis intergubernamental aplicado a la figura del DM

El análisis intergubernamental permite explicar cómo funciona nuestro sistema político desde una perspectiva politológica, y apuntar algunas conclusiones sobre la legitimidad de las autoridades públicas, no únicamente a partir de criterios normativos (lógica burocrática tradicional), sino también a partir de los rendimientos que produzcan tanto para la sociedad (ciudadanos y sus expresiones organizativas), como para las propias organizaciones públicas.

Como hemos explicado en otro lugar⁵⁴, el entorno público español de nuestros días debe afrontar unas nuevas dimensiones de complejidad en la gestión cotidiana: más actores intervinientes, sean institucionales o no, que aportan diferentes recursos y racionalidades; un replanteamiento de las relaciones entre sector público y privado; modificaciones de la dialéctica entre centralización y descentralización; y la relevancia de las conexiones y entrecruzamientos formales e informales. La gestión de los asuntos públicos, dentro de un sistema político-administrativo policéntrico, como es el nuestro, implica ya no sólo resolver técnicamente algo, sino gestionar la participación para cualquier política de un conjunto o red de organizaciones, formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes, que intentan obtener objetivos conjuntos en un escenario flexible y a la vez suficientemente estable.

Y esas dimensiones de complejidad citadas, que exigen una nueva forma de actuar y entender la intervención pública, se muestran con especial intensidad en lo que se refiere a la política del menor y a la propia institución del DM de la CAM: en efecto, la política del menor se construye en torno a un espacio propio de mediación entre intereses públicos entre sí (dependientes de diferentes niveles de gobierno y de distinta adscripción institucional en la división de poderes), y entre éstos y los intereses privados, en el cual interaccionan diferentes actores con una desigual distribución de recursos e informaciones, pero en relación de dependencia mutua. Y ello, de acuerdo con el marco teórico de las RIGS, cuyas características han sido descritas más arriba, nos acerca a la metodología intergubernamental de análisis, la cual, dando la importancia apropiada a los aspectos normativos y sin olvidarse de la dimensión informal en la gestión pública cotidiana, permite prestar especial atención, en el caso que nos ocupa, a los actores que intervienen en los variados aspectos que afectan a la política del menor en la CAM (en la que el DM tiene una posición nodal), siendo especialmente apropiada para afrontar las necesarias interacciones entre actores en una política que, como ésta, tiene una fuerte composición transversal y multinivel. Consúltense el capítulo IV, y el epígrafe VI.1.

⁵⁴ Véase CRESPO (2001b).

III. LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL MENOR: MARCO NORMATIVO

El marco analítico de las RIGS trasciende los enfoques eminentemente formalistas o legalistas, prestando la atención justa a los instrumentos jurídicos y a las normas de procedimientos. Como reconocía *WRIGHT* (1981,10), una de las ventajas del mismo es que no ignora o infravalora lo formal, sino que intenta superar los límites de lo estrictamente jurídico. La gran diversidad normativa que afecta a la institución y a su ámbito de actuación da cuenta de la gran complejidad de gestión (de todo tipo, también del conocimiento) de una política horizontal que afecta en numerosos ámbitos materiales a la población objeto: los menores.

Este capítulo se compone de 2 apartados, en el primero de ellos se dará una visión general de las normas que afectan de forma directa a la figura del DM (desde la Constitución hasta su propia Ley y Reglamento). En el segundo apartado realizaremos un seguimiento del conjunto de normas, que afectan a la actividad Institucional del DM, desde una perspectiva material.

III.1. Legislación sobre su figura

La Constitución Española de 1978 es la norma fundamental que da sentido a todo nuestro sistema político. Constituye el marco general en el que se delimitan las competencias y se dan las directrices que deben guiar las actuaciones de las Administraciones Públicas y al mismo tiempo reconoce los derechos y libertades de los ciudadanos.

Nuestra Constitución en su Título Preliminar, artículo 1º reconoce como valores supremos del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Del mismo modo en su Título I (de los derechos y deberes fundamentales) artículos 10.1 y 10.2 reconoce el derecho a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad. Estos derechos fundamentales serán interpretados conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. No debemos olvidar el artículo 18 donde, según la Constitución, «se garantizará el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen». El artículo 20.4, íntimamente ligado al 18, destaca la necesidad de una especial protección de la «juventud y de la infancia» en lo que respecta a la protección de sus derechos. Estas referencias a la especial protección de los derechos de la «juventud y de la infancia» dan pie y legitiman la aparición de una figura que se encargue de que los mandatos constitucionales sean llevados a cabo. Por otro lado, podemos encontrar algunos artículos de nuestra «Carta Magna» como, por ejemplo, el artículo 27 donde se habla del derecho a la educación (igualdad, no discriminación, gratuidad...) que son de especial aplicación a los menores de edad y que justifican la existencia de una institución que vele por su aplicación.

Otro referente normativo importante para la Institución del Defensor del Menor es la **Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid**⁵⁵, concretamente en el Título II (De las Competencias de la Comunidad), artículo 26.1.24 «Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la Juventud». Esta competencia faculta a la Comunidad para desarrollar cuantas acciones considere oportunas para la «protección» de los menores.

⁵⁵ Posteriormente modificado por la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo y la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

Origen más cercano de la Institución del Defensor del Menor es la **Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid**. La citada Ley en su Título IV, Capítulo I (defensor de los menores), artículo 76.1, dice lo siguiente « Se crea la Institución del Defensor del Menor como Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar los derechos de los menores en la Comunidad de Madrid...». En este artículo se sentaron las bases de la posterior Ley que dará vida al Defensor del Menor en la CM.

Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, crea formalmente la Institución del Defensor y concreta el ámbito competencial de esta Institución, de este modo la actuación del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid se concreta en 5 funciones fundamentales ⁵⁶:

- a) Supervisión de las Administraciones Públicas de la CAM y de las Entidades Privadas que presten servicios a la infancia y adolescencia.
- b) Recibir y tramitar quejas.
- c) Proponer reformas de procedimientos legislativos o leyes para una eficaz defensa de los derechos de los menores.
- d) Propiciar el conocimiento y la divulgación de los derechos de los menorese.
- e) Desarrollar acciones para conocer la situación en los que los menores desarrollan sus derechos y los adultos los respetan.

La Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor tiene su posterior desarrollo en el **Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la CM**, en el que se estructura la Institución en una Secretaría General, un Gabinete Técnico y un Consejo Técnico, otorgando funcionalidades a cada uno de estos órganos.

Otra norma, por último, que afecta a la figura es la **Ley 36/1985 Reguladora de las Relaciones del Defensor del Pueblo con Figuras Similares en las diferentes Comunidades Autónomas**.

III.2. Legislación que afecta a menores y que el Defensor del Menor utiliza (desde la elaborada por Naciones Unidas hasta la de la Comunidad Autónoma de Madrid) ⁵⁷

III.2.1. Normas que afectan al conjunto de las Administraciones Públicas españolas

Las normas que enumeramos en este apartado, por su carácter general, afectan a todo un conjunto de Administraciones Públicas y afectan a todas por igual independientemente del nivel de gobierno en el que se sitúen (nacional, regional o local) o del poder al que estas administraciones se hallen adscritas (ejecutivo, legislativo o judicial) ⁵⁸. Por este motivo entendemos que estas normas también afectan a la

⁵⁶ Artículo 3.1 del la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

⁵⁷ En este capítulo no se trata de realizar un análisis exhaustivo de las normas existentes en cada ámbito de actuación de la institución del Defensor del Menor sino que se ha tomado como referencia para realizar el seguimiento de la normativa el Informe Anual del 2000, presentado por dicha institución en la Asamblea de la CM.

⁵⁸ Por supuesto, salvando las especiales condiciones de autonomía organizativa de las organizaciones al servicio de las altas instituciones del Estado y de la CM (caso de la Asamblea de Madrid)

actividad de la Institución del Defensor del Menor y por tanto no podemos obviar su existencia. De este modo enumeramos algunas de ellas:

- Constitución, de 6 de Diciembre, de 1978.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos del Carácter Personal.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (en sus artículos básicos y las correspondientes modificaciones de la misma).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 41/1999 de modificación de la Ley 30/1992
- Ley 1/1986, de 10 de abril, Reguladora de la Función Pública en la Comunidad de Madrid
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, modificada por la 53/1999, de 28 de diciembre.
- Real Decreto 429/1996, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
- Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal.
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

III.2.2. *Normas supra/internacionales que afectan de forma directa los derechos de los menores*

Antes de entrar en materia, repetir que el motivo de este capítulo no es realizar un análisis exhaustivo de toda la legislación existente de cada uno de los epígrafes a tratar, ya que de ser así deberíamos analizar varios centenares de normas y éste no es, en ningún caso, el motivo de este estudio. Lo que se muestra a continuación no es más que un marco descriptivo de la realidad normativa que atañe a la Institución del Defensor del Menor.

A continuación citamos las normas supra/internacionales que, por su contenido, tienen una especial importancia en el ámbito de actuación del Defensor del Menor ya que se trata de normas que afectan de forma directa o indirecta a los derechos del niño.

Estas normas tienen su origen en Organizaciones Supra/Internacionales de las que el Estado Español forma parte (Naciones Unidas y Unión Europea principalmente) y que han pasado por tanto, tras la ratificación de éstas, a formar parte del ordenamiento jurídico nacional. Las más destacadas son:

- Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.
- Declaración Universal de los Derechos del Niño de la Asamblea de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1959.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 ratificado por España en 1977.

- Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989.
- Carta Europea de Derechos del Niño Hospitalizado de 1996 junto con la Carta Europea de los Derechos del niño.

III.2.3. *Legislación en cuanto a las diferentes áreas de actuación del Defensor del Menor*

En este apartado vamos a realizar una enumeración de las diferentes normas que afectan a la actividad del Defensor del Menor según sus áreas de actuación, siguiendo el orden y estructura de los Informes Anuales que este Comisionado presenta ante la Asamblea de Madrid. De este modo el apartado se divide en 4 grandes áreas temáticas (Integración Social y Protección Jurídica, Educación y Cultura, Sanidad y Funcionamiento) que contienen una gran diversidad normativa, tanto en volumen como en contenido.

En cada uno de las áreas temáticas las normas son ordenadas según su procedencia (Internacional, Estatal o Regional) y del mismo modo según su rango normativo (Leyes Orgánicas, Ordinarias, Reales Decretos, etc). Este orden será alterado en posteriores capítulos otorgando un lugar preferente a las normas y órganos procedentes de la Comunidad Autónoma de Madrid ya que este Comisionado Parlamentario tiene un carácter regional. Insistimos en que no se trata de un lista exhaustiva, sino de las normas citadas en el último informe de 2000 para justificar actuaciones.

III. 2.3.1. Integración social y protección jurídica. supra/internacional

Resolución del Parlamento Europeo de 1984 sobre el alcance de libertad religiosa.

ESTATAL:

- Constitución, de 6 de Diciembre, de 1978.
- Ley Orgánica 9/2000 Sobre Medidas Urgentes para la Agilización de la Justicia.
- Ley Orgánica de Libertad Religiosa 7/1980 .
- Ley Orgánica 8/2000 que modifica 4/2000 sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor
- Ley Orgánica 4/1992 Reguladora de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores.
- Ley Orgánica 5/2000 Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, modificada por la Ley Orgánica 7/2000.
- Ley Orgánica 8/1985 Reguladora del Derecho a la Educación.
- Ley Orgánica 1/1990 reguladora de la Ordenación General del Sistema Educativo.
- Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial, artículo 2.1.
- Ley Orgánica 10/1995 artículo 227 apartado tercero «reparación del daño procedente del delito compartirá siempre el pago de las cuantías adeudadas».

- Ley de 1/2000 de Enjuiciamiento Civil artículos 710 y 711, 919 y siguientes (sobre la imposición de multas.
- Ley 21/1987, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en Materia de Adopción.
- Ley 30/1981, que determina el procedimiento a seguir en causa de nulidad, separación y divorcio.
- Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que deroga las Disposiciones Adicionales de la 1ª a la 9ª de la Ley 30/1981.
- Ley 19/1994, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras.
- Ley 30/1981 que determina el procedimiento a seguir en la causa de nulidad, separación y divorcio tal como se establece en el artículo 3.7 de la Ley 50/1981 por la que se regula su Estatuto Orgánico y normas concordantes.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal en el Artículo, 259 y siguientes 262.
- Ley 7/1995 de Procedimiento Laboral.
- Real Decreto Legislativo 1/1995 Estatuto de los Trabajadores
- Real Decreto Ley 932/95 por el cual se traspasan Funciones y Servicios de la Administración General del Estado a la CM.
- Real Decreto 1435/1985 sobre la Relación Laboral de Artistas en Espectáculos Públicos.
- Real Decreto 352/92 autorizador de Centro Privados
- Reglamento 1347/2000 relativo a la Competencia, Reconocimiento y Ejecución de Resoluciones Judiciales en Materia de Responsabilidad Parental sobre Hijos Comunes.
- Código Civil, artículos: 91, 94, 142, 154, 156, 158, 159, 160.2, 172.1, 172.2 172.4 173.1, 178.1, 188, 269 y 303, 1902, 1903, 1904.
- Código Penal, artículos 223, 227, 228, 556, 622

NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

- Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías y Derechos de la Infancia y de la Adolescencia.
- Ley 18/1999 Reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y su correspondiente Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado en el vigente año (2001).
- Real Decreto Autonómico 121/1988 Regulador del Procedimiento de Constitución y Ejercicio de la Guarda y Tutela.
- Real Decreto Autonómico 192/1996 de Intervención de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional, para el aumento en la rapidez de los trámites.
- Decreto 71/1992, que modifica parcialmente el Real Decreto Autonómico 121/1988, que establece la revisión semestral por parte del Pleno de la Comisión del Menor de las medidas de pro-

tección de los menores sujetos a tutela, ratificándolas o modificándolas en razón de su evolución.

- Decreto 276/2000 de creación de un Consejo Asesor de Personas Discapacitadas en la CM.
- Orden 2200/1996 Reguladora de las Ayudas Económicas modificada por la Orden 145/2000.
- Orden 537/1999, artículo 14 sobre la Admisión de Niños y Niñas en las Escuelas de la Red Pública de Educación Infantil de la Comunidad de Madrid.

III.2.3.2. Educación y cultura

ESTATAL:

- Constitución, de 6 de Diciembre, de 1978.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.
- Ley Orgánica 8/1985 Reguladora del Derecho a la Educación.
- Ley Orgánica 9/1995 de 20 de noviembre de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.
- Ley Orgánica 8/1985 de 3 de Julio Reguladora del Derecho a la Educación.
- Ley Orgánica 9/199, de 20 de Noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los Centros Docentes.
- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor y a la Intimidad Personal y Familiar, y a la Propia Imagen.
- Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Rectificación.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos del Carácter Personal.
- Ley 25/1994 de 12 de julio por la que se incorporaba, en su artículo 17, la Directiva 89/552/CE al Ordenamiento Jurídico Español que trata sobre la coordinación de la normativa de los estados miembros relativa al ejercicio de actividades de radio difusión televisiva.
- Ley 23/1982 de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.
- Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, artículos 90 y 91.
- Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local
- Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley 1/1982, de 24 de febrero, que regula las salas especiales de exhibición cinematográfica.
- Ley 17/1997 de 4 de julio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
- Ley 62/1978 de 26 de diciembre de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.
- Ley General de Publicidad 34/1988 de 11 de noviembre en su artículo 3.

- Real Decreto 3474/2000 que establece la estructura y las enseñanzas mínimas correspondientes al bachillerato.
- Real Decreto 1004/1991, de 14 de Junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros docentes que imparten enseñanzas de régimen General no Universitario.
- Real Decreto 1007/1991 por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a Educación Secundaria.
- Real Decreto 83/1996 de 26 de Enero, por el que se establece el reglamento orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.
- Real Decreto 735/1995, de 28 mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros sostenidos con fondos públicos.
- Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, por el que se dictan las normas de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación.
- Real Decreto 366/1997 de 14 de marzo en el que se establece el régimen de elección de Centro Educativo.
- Real Decreto 1684/1995, de 20 de Octubre, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados.
- Real Decreto 2296/1983, de 25 de agosto, por el que se establecen normas sobre el transporte escolar y de menores.
- Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, que aprueba el Reglamento General de Conductores.
- Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.
- Real Decreto 82/1996 de 26 de enero por el que se aprueba el reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria y su consiguiente Orden de Desarrollo de 29 de Febrero de 1996 de Ministerio de Educación y Cultura que regula la Organización y Funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria, Escuelas de Educación Infantil y los Colegios de Educación Primaria.
- Real Decreto 1533/1986 de 11 de julio en el artículo 3 por el que se regulan la asociaciones de padres de alumnos.
- Real Decreto 696/1995 de 28 de abril que desarrolla los aspectos relativos al a ordenación, planificación de recurso y la organización de la Atención educativa a alumnos con necesidades educativas especiales.
- Real Decreto 81/1997 de 24 de enero en materia de calificación de obras cinematográficas y audiovisuales que desarrolla la Ley 7/1994 de 8 de junio de protección y fomento de la cinematografía.
- Real Decreto 1189/1982 de 4 de junio que prohibía en su artículo 2 la exhibición y publicidad de carácter pornográfico en escaparates.

- Real Decreto 137/1993, Reglamento de Armas.
- Orden Ministerial de Educación y Ciencia, de 29 de Febrero de 1996, por la que se aprueban las instituciones que regulan la organización y el funcionamiento de las Instituciones de Educación Secundaria, Escuelas de Educación Infantil y Colegios de Educación Primaria.
- Orden Ministerial del Ministerio de Educación y Ciencia, de 24 de noviembre de 1992, por la que se regulan los comedores escolares en los centros docentes públicos que imparten niveles de educación obligatoria e infantil.
- Orden del Ministerio de Educación y Ciencia, de 14 de febrero de 1996, que regula el procedimiento de evaluación psicopedagógico y dictamen de escolarización.
- Orden Ministerial de Educación y Ciencia, de 25 de Agosto de 1995, que regula la evaluación del rendimiento conforme anteriores objetivos.
- Orden Ministerial del Ministerio de Educación y Ciencia, de 17 de junio de 1999, para la convocatoria de becas y ayudas al estudio.
- Resolución de 7 de Junio de 1995 de la Secretaria de Educación en la que hacía referencia a las responsabilidades de los maestros en la ayuda a los niños en su limpieza personal.
- Código Penal de 1995 en su artículo 186 reformado por el Ley Orgánica 11/1996 de 30 de abril que castiga la exhibición directa de materia pornográfico.

NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

- Ley 1/1986, de 10 de abril, que Regula la Función Pública en la CM.
- Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la CM
- Ley 18/1999 Reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia.
- Decretos 24/2000 y 178/2000 para modificar las previsiones sobre competencias y estructura orgánica de la Consejería de Educación que se había tabulado anteriormente en el Decreto 313/1999.
- Decreto 313/1999 de 28 de octubre por el que se aprueban las competencias y estructura orgánica de la Consejería de Educación.
- Decreto 6/2000, de 6 de abril, que vino a desarrollar la Ley 12/1999 por la que se crea el Consejo Escolar de la CM.
- Decreto 7/1993 de 28 de enero que regula las acampadas juveniles en la CM.
- Orden 976/2000 del Consejo de Educación de reivindicación de una jornada continua en los centros escolares.
- Orden 5559/2000, de 17 de octubre, del Consejero de Educación que amplía la regulación vigente sobre horarios de alumnos en los Institutos de Educación secundaria.
- Orden de 18 de septiembre de 1990 por la que se establecen los ratios para la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales.

- Orden 1207/2000, de 19 de abril, de la Consejería de Educación por la que se regulan los programas de garantía social en la CM.
- Orden de 30 de julio de 1999 por la que regula la habilitación de vehículos par el transporte escolar y se dictan normas de expedición de las autorizaciones de transporte regular de uso especial.
- Orden 1509/2000 de la Consejería de Educación, de 16 de mayo, por la que se convocaban ayudas de comedores escolares para el curso 2000-2001.

III.2.3.3. Salud

SUPRA/INTERNACIONAL:

- Declaración de Derechos del niño por las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989.
- Carta Europea de Derechos del Niño Hospitalizado de 1996.
- Decisión Número 276/199/CE Del Parlamento Europeo y Consejo de 25 enero del 2000 Plan Plurianual de Acción Comunitaria para propiciar una Mayor Seguridad en la Utilización de Internet.

ESTATAL:

- Constitución, de 6 de Diciembre, de 1978.
- Ley Orgánica 1/1982 de 5 de mayo de Protección Civil del Derecho al Honor y a la Intimidad Personal y propia Imagen.
- Ley orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad
- Ley 30/1979, de 27 de octubre, sobre extracción y transplante de órganos.
- Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.
- Real Decreto 809/2000, de 19 de mayo, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, de sus Organismos Autónomos y del Instituto Nacional de Salud.
- Código Civil artículo 153.
- Código Penal modificado por la Ley Orgánica 11/1999 en lo que atente a delitos relativos a prostitución y corrupción de menores.

III.2.3.4. Funcionamiento

ESTATAL:

- Constitución, de 6 de Diciembre, de 1978.
- Ley Orgánica 9/2000 Sobre Medidas Urgentes para la Agilización de la Justicia.

- Reglamento 1347/2000 relativo a la Competencia, Reconocimiento y Ejecución de Resoluciones Judiciales en Materia de Responsabilidad Parental sobre Hijos Comunes.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor.
- Ley Orgánica 4/1992 sobre la Reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores.
- Ley Orgánica 5/2000 Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, modificada por la Ley Orgánica 7/2000.
- Ley 30/1992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones. Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Código Civil en los artículos 93 y 142.
- Código Penal.
- Código de Circulación.

IV. ACTORES INTERVINIENTES EN LAS RIGS CON EL DEFENSOR DEL MENOR

IV.1. Introducción

Como se recordará las RIGS analizan y describen un contingente elevado de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación, al que habría que agregar las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil. Para un análisis intergubernamental de la figura del DM es muy relevante detectar el mapa de actores y contraponer la red real de los mismos a la red formal⁵⁹.

De esta forma el contenido de este capítulo en su primera parte es descriptivo de los actores institucionales y no institucionales que intervienen en la actividad del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, intentando reflejar la complejidad relacional a partir del conjunto de actores que interactúa con dicha Institución.

En la segunda parte se contraponen el mapa formal de actores, que se establece en la Ley 5/1996 del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid y en su Reglamento de Organización y Funcionamiento, con la realidad de organizaciones que intervienen y entran en contacto con el Defensor del Menor para la protección de los derechos de la infancia y adolescencia (red real de actores).

⁵⁹ Recuérdese que otras de las características de las RIGS es que superan las fronteras de lo netamente jurídico ya que los actores se ven compelidos a actuar conjuntamente, en un entorno de interacción, para que la política o programa concreto se desarrolle.

IV.2. Actores institucionales y no institucionales

Uno de los aspectos más relevantes del análisis intergubernamental es que permite integrar en su marco explicativo los actores institucionales y no institucionales, y dentro de aquellos los vinculados a los diferentes poderes desde una perspectiva multinivel.

IV.2.1. Actores institucionales

Esta división entre actores institucionales y no institucionales, así como la realizada dentro de aquellos de acuerdo con su adhesión a algunos de los poderes clásicos, se realiza a efectos didácticos ya que en la práctica sería, por ejemplo, difícil sostener que los partidos políticos no sean actores institucionales, así como el propio tripartitismo institucional.

IV.2.1.1. Dependientes del poder ejecutivo

En el poder ejecutivo encontramos una gran diversidad de actores con los que el Defensor del Menor entra en contacto para el desempeño de sus funciones. En el **Poder ejecutivo autonómico** destaca la presencia de actores como el Gobierno, a través de la Presidencia, el Gabinete y el Consejo de Presidencia, con los que han tratado temas vinculados a la problemática del menor, como los menores que viven con sus madres en cárceles, determinados aspectos de la Ley 5/2000 Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, dotación de recursos materiales y humanos, y gran diversidad de temas debido al contenido general de las competencias que posee el Gobierno de la C.M. y su Presidente.

También ha entrado en contacto con la práctica totalidad de las Consejerías, destacando particularmente la Consejería de Educación (por el elevado número de quejas que se reciben sobre esta materia, realizando supervisiones, recomendaciones, solicitando información...)

Actor destacado es la Consejería de Servicios Sociales con la que se tratan asuntos como la mendicidad y menores y situación de la población inmigrante, entre muchos otros.

Organismo Autónomo de la Consejería de Servicios Sociales, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF), es actor esencial en la actividad del Defensor del Menor ya que por sus funciones a propósito de los menores (centros residenciales, protección social, acogimiento...) las relaciones entre ambas instituciones son casi diarias y de gran diversidad temática. También en el marco de los servicios sociales de la CM se encuentra la Comisión de Tutela del Menor, adscrita al IMMF, desarrollando su actividad en el marco de la adopción nacional e internacional, acogimiento familiar, etc.

Por otro lado también es importante la Consejería de Sanidad, con quien trata, entre otros, asuntos de salud pública y salud mental de los menores.

Las relaciones con la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte se concentran a través de Instituto para el Realojo e Inserción Social (IRIS) con quien colabora para el realojo de familias chabolistas con menores, y otros programas a propósito de dicho realojo.

Con el **poder ejecutivo de nivel nacional** los actores son múltiples destacando por encima del resto el Delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid, con quien mantiene relación directa ⁶⁰. Algunos de los temas de sus encuentros son la situación de los menores inmigrantes, la relación de los menores con el alcohol, las drogas y las armas y los medios materiales y humanos del GRUME, entre otros.

Encontramos numerosas interacciones con los diferentes ministerios, destacando el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes ⁶¹, con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Interior...

En cuanto al **nivel local de gobierno** encontramos un elevado número de actores (potencialmente podría mantener contacto con los 169 municipios en la Comunidad de Madrid), siendo el más importante el Ayuntamiento de Madrid ya que en relación con él surgen la mayoría de las quejas remitidas a la Oficina del Defensor del Menor, del mismo modo que mantiene relación con los Distritos y con sus respectivos Servicios Sociales.

Además del Ayuntamiento de Madrid, en el nivel municipal de gobierno se relaciona con la práctica totalidad de los municipios de la CM, ya sea a través de sus alcaldes, a través de concejales o con los servicios sociales ⁶².

Actor municipal de importancia es la Red Local a favor de los Derechos de la Infancia y Adolescencia. En esta red nacional, que tiene su propia vertebración en la CM, se trabaja intentando articular políticas integrales dirigidas a este colectivo.

Con el nivel **Inter/Supranacional de Gobierno**, podemos citar la colaboración con el Comité Consultivo que trata los temas del menor y de la infancia en la Comisión Europea. También mantiene una colaboración con la Dirección General V de la Comisión Europea en los asuntos de colaboración interpolicial – judicial y el trato recibido en la sociedad por los menores. Además colabora con UNICEF y otras organizaciones, sin olvidar las relaciones con multitud de Oficinas de Defensa de los Menores en numerosos países.

IV.2.1.2. Dependientes del poder legislativo

El Defensor de Menor depende institucionalmente del **poder legislativo autonómico**, por ello, la Asamblea de la CM es uno de los actores que mas relevancia tienen en la actividad de dicha Institución, ya que es quien lo nombra y ante quien tiene que «rendir cuentas» en forma de informe anual o informes extraordinarios (en caso de que los hubiera) y donde quedan reflejadas las actividades realizadas durante ese período. Además, el Defensor del Menor realiza recomendaciones para la modificación de Leyes y Reglamentos en cuanto que estos afectan a la problemática del menor. Y asimismo mantiene relación directa con el Presidente, Mesa y Comisión permanente de la Asamblea.

La Institución del Defensor del Menor tiene capacidad para relacionarse con otros Altos Comisionados Parlamentarios de otras Comunidades Autónomas ⁶³. De este modo remite expedientes y podría

⁶⁰ Artículo 4. f. del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

⁶¹ Algunas de las competencias han sido transferidas a la CM.

⁶² Ver tabla 4.

⁶³ Artículo 4.b del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

coordinar su actuación con actores como El Ararteko (País Vasco), El Sindic de Greuges (Comunidad Valenciana y Cataluña) respectivamente, Defensor del Pueblo de Andalucía, Valedor do Pobo (Galicia), Diputado del Común (Canarias), El Justicia de Aragón y Procurador del Común (Castilla y León). Con estos actores anteriormente enumerados trata temas de infancia y adolescencia, tanto para cuestiones monográficas o problemas concretos, como para tratar la problemática general que afecta al menor en sus respectivas comunidades.

La participación en el **poder legislativo nacional** se manifiesta a través del Congreso de Diputados, para exponer el criterio de la Institución sobre, por ejemplo, la anteriormente citada Ley 5/2000, también para informar de diferentes asuntos como la situación de los menores inmigrantes, de etnia gitana o el Ordenamiento Jurídico en cuanto a la protección de menores. Sin olvidar, mucho menos, el Senado donde se han tratado temas como la comercialización de videojuegos, comportamientos violentos, intolerancia, etc.

En este mismo sentido, El Defensor de Pueblo, como Alto Comisionado del Congreso de los Diputados, es un actor con el que mantiene relaciones de colaboración y coordinación, ya que a él se remiten todas las quejas que se refieren al funcionamiento de la Administración General del Estado.

Finalmente en el **nivel Inter/supranacional del poder legislativo** podría tener contactos con el Parlamento Europeo, donde se tratan asuntos de diversidad temática para los menores. Del mismo modo, en el ámbito de la Unión Europea podría tener relación con el Defensor del Pueblo Europeo si se tratan temas de la problemática del menor así como cuestiones técnicas.

Un actor destacado y en creciente expansión es la ENOC⁶⁴ (Red Europea de Defensores del Menor), asimismo, podemos encontrar actores como UNICEF con quién se colabora en gran medida y quien posee la Secretaría General de esta organización. También aparecen aquí las Oficinas de Menores de países como Suecia y Noruega entre otros.

IV.2.1.3. Dependientes del poder judicial

La colaboración entre la Institución del Defensor del Menor y el Poder Judicial es primordial para la defensa de los derechos de los menores, por ello son numerosos los casos en los que se requiere la colaboración del Poder Judicial. El actor mas destacado en estas relaciones, y que sirve de nexo de unión, es el Ministerio Fiscal, a través del Fiscal Jefe del TSJM⁶⁵, quién a su vez canaliza los asuntos hacia la Fiscalía de Menores. El contenido de sus relaciones son comunicaciones por parte del Defensor del Menor a la Fiscalía de «conductas o hechos presumiblemente delictivos», pero el Defensor del Menor no podrá examinar aquellas quejas que estén pendientes de resolución judicial.

IV.2.2. Actores no institucionales

IV.2.2.1. Partidos políticos

No consta formalmente que mantenga contactos con los partidos como organizaciones de la sociedad civil, aunque sí podría decirse que existe una relación cercana y frecuente, con matices, con sus articulaciones parlamentarias a través de los grupos políticos.

⁶⁴ Ver tabla 5. Este actor es también de difícil clarificación.

⁶⁵ Artículos 3.1 y 25 de la Ley 5/1996 del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid y artículo 4.e del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

IV.2.2.2. Medios de comunicación

Son innumerables los medios de comunicación con los que contacta la institución: diversas televisiones (TVE, Telecinco, Antena 3, TeleMadrid...), prensa escrita (El País, Diario 16, La Razón, El Mundo...), radio, Internet, etc.⁶⁶ a través de los que divulga los derechos de la infancia y adolescencia.

IV.2.2.3. Asociaciones, fundaciones, ONG, universidades...

El DM se relaciona con centenares de asociaciones, fundaciones y ONG, y a través de ellas tiene un contacto directo con la realidad social y obtiene valiosa información sobre la problemática que afecta al menor en la CM (CARITAS, HORIZONTES ABIERTOS, asociaciones de vecinos, inmigrantes, padres de alumnos, fundaciones y un largo etc.⁶⁷. Actores como universidades, centros de investigación y otras entidades contribuyen a crear y difundir el conocimiento adquirido y generado por la institución, al igual que para la elaboración de material divulgativo⁶⁸.

IV.3. La red formal de actores y la red real de actores

Como podemos ver en las seis tablas que se adjuntan existe una diferencia cuantitativa enorme entre la red formal de actores, según la Ley de creación del Defensor del Menor y su Reglamento de desarrollo, y la red real con la que esta Institución mantiene contactos para el desempeño de su actividad.

Así debemos indicar la gran complejidad de estas relaciones ya no sólo por el número de actores (que vienen a ser varios centenares) sino porque se relaciona con los diferentes niveles de gobierno (Comunidad Autónoma, Nacional, Local e Inter/Supramunicipal), a pesar de ser una figura de la Comunidad Autónoma de Madrid, así como con los diferentes poderes existentes dentro de cada nivel de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Esta complejidad se ve agravada por la peculiaridad de esta Institución ya que posee una competencias muy horizontales por lo que le resulta necesario mantener relaciones con todo tipo de poderes para la adecuada defensa de los derechos de la infancia y adolescencia. Por otro lado, es una característica de la Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid el constante contacto con la sociedad civil, tanto a través de ONG, Asociaciones, Fundaciones, Medios de Comunicación, etc..., del mismo modo que mediante las quejas presentadas ante la institución que son un referente de la problemática que afecta al menor.

En cuanto a la red de actores formal⁶⁹ observamos en primer lugar que las relaciones que se prevén en la Ley 5/1996 del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la CM, se limitan a un número muy reducido de actores y la mayoría de ellos se posicionan en el nivel autonómico. Por el contrario, la red real de actores es inmensamente mas amplia ya que se sobrepasan las previsiones de la norma y se mantienen relaciones en el nivel estatal, no sólo a través del Delegado del Gobierno en la CM (artículo 4.f del Reglamento del De-

⁶⁶ Ver tabla 6.

⁶⁷ Ver tabla 6.

⁶⁸ Artículos 3.1.a, 3.1.b, y 33 de la Ley 5/1996 del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

⁶⁹ Ver tabla 1.

fensor del Menor), sino colaborando con, por ejemplo, buena parte de los Ministerios, una gran variedad de Direcciones Generales y Subdirecciones, Organismos Autónomos...⁷⁰.

En cuanto al poder ejecutivo local es importante destacar que el contacto con este nivel de gobierno se canaliza a través de los Alcaldes de los Ayuntamientos. Pero la realidad de las relaciones es mucho más amplia ya que las relaciones llegan tanto a los concejales, como a los servicios sociales (son 72 en la Comunidad de Autónoma de Madrid), al igual que con los diferentes distritos que componen el Ayuntamiento de Madrid⁷¹. Del mismo modo son numerosos los colegios, institutos, comisarías locales, etc. con los que entra en contacto y que escapan a las previsiones normativas formando una red de gran amplitud.

Algo similar sucede si nos trasladamos al poder legislativo ya que la norma solamente habla de relaciones con el Defensor del Pueblo⁷² (en el nivel nacional de gobierno), pero sin referirse a las relaciones que mantiene con el Parlamento Estatal, al que acude, si se le solicita, para informar de la situación del menor, así como para dar la visión institucional ante asuntos que afectan a la infancia y adolescencia como la Ley 5/2000, que regula la Responsabilidad Penal del Menor, siendo por tanto un referente importante en la política nacional del menor a pesar de ser una institución con un ámbito de actuación en principio limitado a la Comunidad de Madrid.

La Ley 5/1996 del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid no trata expresamente las relaciones con la Presidencia de la Comunidad de Madrid ni con su entorno, pero estas relaciones existen ya que son varias las ocasiones en que se producen encuentros institucionales entre ambos órganos. Del mismo modo hay un amplio número de actores relacionados con el Gobierno y Administración de la Comunidad, como se observa en la tabla 2, como las Direcciones Generales, Subdirecciones, Unidades Administrativas con los que colabora en la defensa de los derechos del menor y de la infancia .

Por otro lado, es importante destacar que en la red formal de actores se omite toda referencia hacia la internacionalización de la Figura y sin embargo esta constituye una parcela importante en la actividad institucional ya que colabora con Organizaciones internacionales: es miembro de la Red Europea de Defensores del Menor (ENOC), mantiene relaciones con Oficinas de Defensa del Menor de un gran número de países, no sólo europeos sino del resto de los continentes.

Especialmente importantes son sus relaciones con la sociedad civil, ya que son varios centenares de actores⁷³ con los que la institución del Defensor del Menor entra en contacto. Estas relaciones son fruto del interés de la institución por conocer de primera mano la problemática que afecta a la población objeto de esta Institución. A esto contribuye el amplio margen de actuación e independencia con que cuenta la misma ya que podrá establecer convenios de colaboración con Universidades, centros de investigación y supervisará las actuaciones de todas aquellas organizaciones, ya sean públicas o privadas, que presten servicios a la infancia y adolescencia. Esta previsión legal podemos afirmar que la ha cubierto con creces debido al gran número de actores contactados considerando la corta existencia de la institución, que no llega a los 5 años de edad.

⁷⁰ Ver tabla 3.

⁷¹ http://www.comadrid.es/servicios_sociales/

⁷² Ver tabla 3.

⁷³ Ver tabla 6.

Por estos motivos podemos concluir que la red formal de actores constituye un marco delimitado de las relaciones de la institución pero que la realidad de la actividad del Defensor del Menor es mucho más amplia ya que las competencias horizontales y transversales requieren de la colaboración de todos los niveles de gobierno y de todos los poderes para un correcto desempeño de sus funciones y la adecuada defensa de los derechos de los menores.

Por todo ello puede afirmarse que la red formal de actores no recoge la complejidad relacional que debe asumir el DM, ya que el mapa de actores que diseña es muy reducido y monocéntrico (prioriza los contactos institucionales); pero supone una buena base de partida para proyectar la institución ante centenares de actores institucionales y no institucionales y cumplir las funciones que la ley le otorga.

TABLA 1: RED FORMAL DE ACTORES

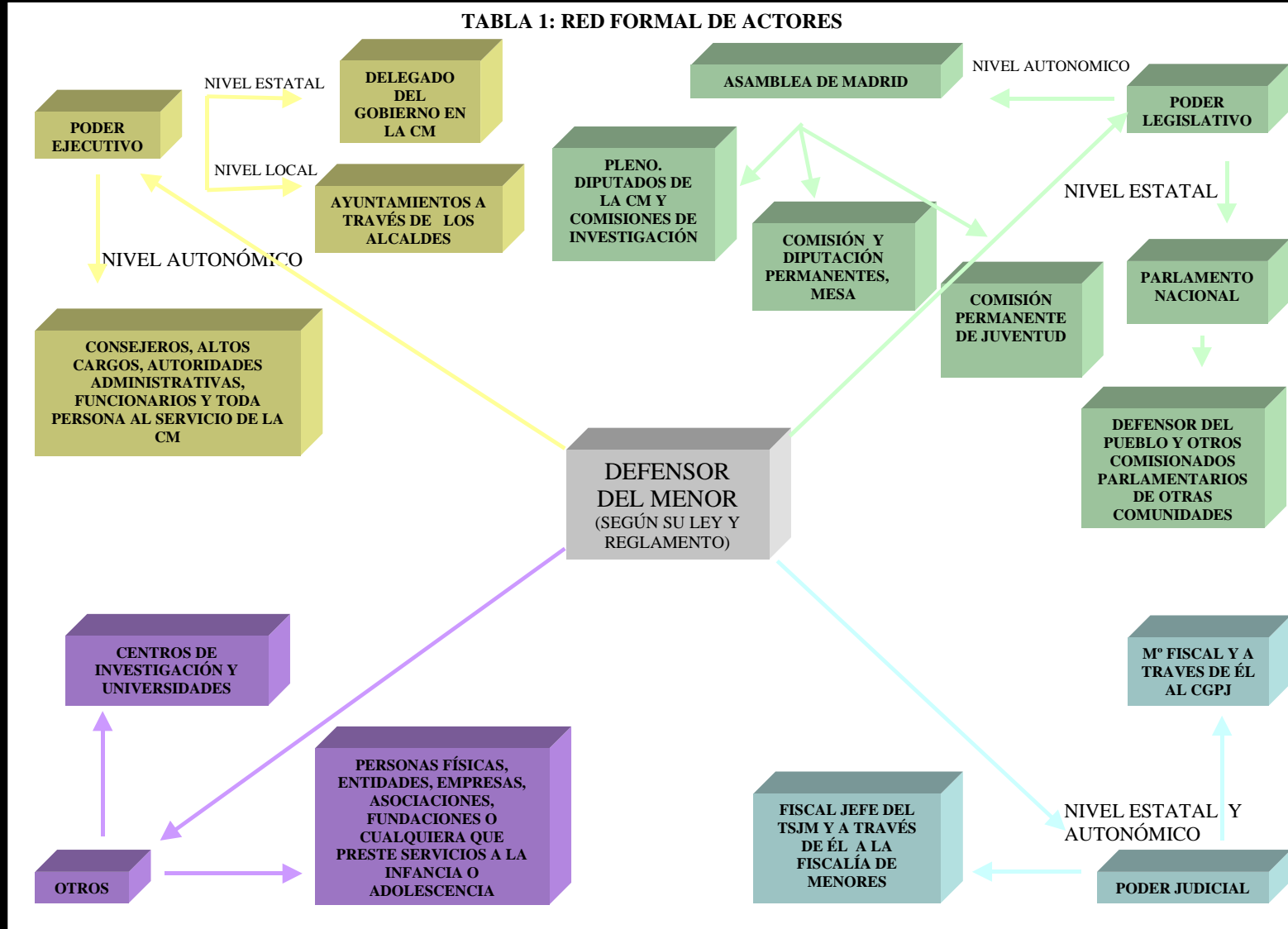


TABLA 2: RED REAL DE ACTORES DEL NIVEL AUTONÓMICO

PODER EJECUTIVO

CAM: PRESIDENCIA Y GABINETE DE PRESIDENCIA. CONSEJO DE GOBIERNO. RELACIÓN CON TODAS LAS CONSEJERÍAS, PARTICULARMENTE CON LAS SIGUIENTES UNIDADES: INSTITUTO MADRILEÑO DEL MENOR Y LA FAMILIA, COMISIÓN DE TUTELA DEL MENOR, EQUIPO 10, COMISIÓN TERRITORIAL DE ABSENTISMO ESCOLAR, FEDERACIÓN MADRILEÑA DE FÚTBOL, INSTITUTO MADRILEÑO DE DEPORTES, INSTITUTO PARA EL REALOJO E INSERCIÓN SOCIAL, DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y VIVIENDA, DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN EDUCATIVA, DIRECCIÓN GENERAL DE LA MUJER, DIRECCIÓN GENERAL DE CENTROS DOCENTES, DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS, DIRECCIÓN GENERAL DEL ENTE PÚBLICO RTVM, DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN, DESARROLLO Y VOLUNTARIADO, DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA, DIRECCIÓN GENERAL DE ALIMENTACIÓN Y CONSUMO, CENTROS DE MENORES (de acogida, de atención, hospitalarios, residenciales...), SUBDIRECCIÓN TERRITORIAL DE EDUCACIÓN DE MADRID (centro, norte, sur, este, oeste), SERVICIO REGIONAL DE BIENESTAR DE LA CAM.

CONTACTOS EVENTUALES CON OTRAS CCAA: DIPUTACIÓN FORAL DE VIZCAYA, CCAA DE ARAGÓN, ADMINISTRACIÓN REGIONAL DE CASTILLA LA MANCHA....

PODER LEGISLATIVO

ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD DE MADRID (PLENO Y MESA, COMISIONES DE INVESTIGACIÓN, DIPUTADOS, COMISIÓN Y DIPUTACIÓN PERMANENTES, COMISIÓN DEL MENOR,...)

OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:
 ARARTEKO (País Vasco), SINDIC DE GREUGES (de la Comunidad Valenciana y de Cataluña), DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, VALEDOR DO POBO (Galicia), EL JUSTICIA DE ARAGÓN, PROCURADOR DEL COMÚN (Castilla y León) y DIPUTADO DEL COMÚN (Canarias).

TABLA 3: RED REAL DE ACTORES A NIVEL ESTATAL

PODER EJECUTIVO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES*** (multitud de centros escolares, institutos, guarderías; Dirección General de Juventud, Equipos de Orientación del MEC, Subdirecciones Territoriales de Educación de Madrid Centro, Este, Oeste, Norte y Sur, Dirección General de Deportes, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación...)

MINISTERIO DE INTERIOR (Secretaría General Técnica,, Dirección General de Policía, Dirección General de Política Interior, Dirección General de Migraciones, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Dirección General de Protección Ciudadana, Policía Nacional, Guardia Civil, Policía Local, Brigada de Extranjería de la Policía Nacional, Numerosos Centros Penitenciarios, Agencia de Protección de Datos, Unidad de Intervención de Armas de la Guardia Civil, Coordinación de Relaciones Ciudadanas de la Policía Nacional, GRUME...)

MINISTERIO DE JUSTICIA (Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, Servicios de Convenios internacionales de la Secretaría General Técnica...)

MINISTERIO DE SANIDAD Y DE CONSUMO (Secretaría General Técnica del INSALUD, Dirección General de Sanidad y Consumo, Dirección General de Prevención y Promoción del Salud, Instituto Nacional de Consumo, numerosos Centros Médicos y Hospitalarios de los que destacan La Paz, Gregorio Marañón, Severo Ochoa, Niño Jesús, y Psiquiátricos...)

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (Dirección General de la Mujer, Dirección General de Acción Social del Menor y la Familia, Dirección General de Coordinación y Voluntariado, Dirección General de Coordinación y Alta Inspección, subdirección General de Infancia y Familia, Instituto de la Juventud...)

MINISTERIO DE FOMENTO (Dirección General de Industria, Energía y Minas...)

DELEGADO DEL GOBIERNO DE LA CM

OTROS: RTVE, Agencia de Protección de datos...

***** Algunas de estas funciones han podido ser transferidas a la CM.**

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO
SENADO
DEFENSOR DEL PUEBLO

PODER JUDICIAL

CGPJ;
JUEZ DECANO DE MADRID;
AUDIENCIA PROVINCIAL DE MADRID;
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO;
FISCAL JEFE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD DE MADRID;
FISCAL DE MENORES.

* Esta descripción incluye la organización territorializada de la Justicia en la Comunidad de Madrid, y sustituye e integra al Poder Judicial Autonómico.

TABLA 4: RED REAL DE ACTORES A NIVEL LOCAL

PODER EJECUTIVO

AYUNTAMIENTO DE MADRID: En las relaciones del la Institución del Defensor del Menor con el Nivel Local debemos destacar de las relaciones con el Ayuntamiento de Madrid.

Dentro de este Ayuntamiento encontramos actores muy variados como el INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL EMPLEO Y FORMACIÓN EMPRESARIAL (IMEFE) y los SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID (de gran importancia), y también los DISTRITOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID (son 21 distritos pero con los que mantiene contactos con mayor frecuencia son ARGANZUELA, CARABANCHEL, CENTRO, CHAMBERÍ, FUENCARRAL, LA LATINA, PUENTE DE VALLECAS, VILLA DE VALLECAS Y VILLAVERDE...).

MUNICIPIOS (el Defensor del Menor colabora con la práctica totalidad de municipios de la Comunidad de Madrid, hemos seleccionado los mas representativos en cuanto al número de quejas: PARLA, FUENLABRADA, MÓSTOLES, ALCALÁ DE HENARES, MANZANARES EL REAL, MAJADAHONDA, GETAFE, TORRELODONES, LEGANÉS ,POZUELO DE ALARCÓN, VILLAREJO DE SALVANÉS...)

El Defensor del Menor se relaciona con los SERVICIOS SOCIALES de dichos Municipios, del mismo modo se relaciona con frecuencia con TÉCNICOS DE EDUCACIÓN y EQUIPOS DE MENORES Y FAMILIA

RED LOCAL A FAVOR DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

COMISARÍAS LOCALES

COLEGIOS MUNICIPALES

TABLA 5: RED REAL DE ACTORES SUPRA/INTERNACIONALES

EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA: PARLAMENTO EUROPEO , COMISIÓN, EUROPEA DG V, , COMISIÓN DE PETICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO, TRIBUNAL DE JUSTICIA, DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA UNIÓN EUROPEA, OFICINA DE PUBLICACIONES, ETC.
CONSEJO DE EUROPA.
UNICEF.
RED EUROPEA DE DEFENSORES DEL MENOR (ENOC):
OFICINAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES: AUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, FINLANDIA, FRANCIA, HUNGRÍA, ISLANDIA, NORUEGA, PORTUGAL , RUSIA Y SUIZA COMO MIEMBROS EUROPEOS Y OTROS MIEMBROS DEL RESTO DEL MUNDO COMO AUSTRALIA, CANADA, COSTARICA, GUATEMALA, NUEVA ZELANDA, ISRAEL, SUDÁFRICA...

TABLA 6: RED REAL DE ACTORES NO INSTITUCIONALES**ASOCIACIONES, FUNDACIONES ONG, MEDIOS DE COMUNICACIÓN...**

CARITAS, HORIZONTES ABIERTOS, ASOCIACIÓN DE AMIGOS DEL PUEBLO SAHARAUI, ASOCIACIÓN TAMIZ, ASOCIACIÓN INFANTIL ONCOLÓGICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, AECI, MENSAJEROS DE LA PAZ, FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, FUNDACIÓN ANAR, ASOCIACIÓN CONTRA EL CANCER, FUNDACIÓN PEQUEÑO DESEO, ASOCIACIÓN ALMADINA, ALTERNATIVA PARA LA LIBERACIÓN ANIMAL, CEPRI, APADEMA, ÁNGEL DE LA GUARDA, ASPACEN, CENTRO ESPAÑOL DE AUTISMO, FEDERACIÓN DE AUTISMO DE MADRID, NUEVO HORIZONTE, FUNDACIÓN GAL PAU, ASOCIACIÓN DESPERTAR, AFANIAS POZUELO, FUNDACIÓN LESIONADOS MEDULARES, CEAPA, CONCAPAPA SAVE THE CHILDREN, ASOCIACIÓN MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA, FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGODEPENDENCIA, ASOCIACIÓN DE ATENCIÓN DE VÍCTIMAS DEL DELITO, ASOCIACIÓN DEPREVENCIÓN CONTRA EL MALTRATO, CIRCO MUNDIAL, FUNDACIÓN PULEVA, SECRETARIADO GENERAL GITANO, ASOCIACIÓN ROSASENSAT, ASOCIACIÓN PAIDERA, FUNDACIÓN INTERNACIONAL O'BELEN, ACCIÓN FAMILIAR, ASOCIACIÓN ESPAÑOLA EN DEFENSA DEL MENOR (AEDM), ASOCIACIÓN PARA LA DOCENCIA Y PEDIATRÍA EXTRAHOSPITALARIA (ADIPE), ASOCIACIÓN DE FAMILIAS ACOGEDORAS (AFAIM), ALDEAS INFANTILES, ASOCIACIÓN MADRLEÑA PARA LA PREVENCIÓN DE LOS MALOS TRATOS EN LA INFANCIA, ASOCIACIÓN DE SCOUTS DE ESPAÑA, ASOCIACIÓN DE ABUELOS Y ABUELAS EN MARCHA, ASOCIACIÓN DE AYUDA A PADRES SEPARADOS, ASOCIACIÓN DE EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA, ASOCIACIÓN DE MUJERES JURISTAS, COMUNIDAD DE SAN EGIDIO, CONCAPA, CRUZ ROJA ESPAÑOLA, CRUZ ROJA JUVENTUD, FUNDACIÓN HUÉRFANOS DE POLICÍA, FUNCOE, FUNDI, FUNDACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y ESTUDIOS SOCIALES, NUEVO COLOR, ONCE, ONCE CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, SOCIEDAD DE TERAPIA GRUPAL, SOS FAMILIA, UNAF...

COLEGIOS PROFESIONALES: COLEGIO OFICIAL DE ABOGADOS DE MADRID, COLEGIO OFICIAL DE PSICÓLOGOS DE MADRID....

UNIVERSIDADES: UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID...

MEDIOS DE COMUNICACIÓN: TELEVISIÓN (TVE1, LA 2, TELEMADRID, ANTENA 3, TELECINCO, CANAL+, ...); PRENSA ESCRITA (EL PAÍS, EL MUNDO, ABC, LA RAZÓN...) RADIO (CADANA SER, CADENA COPE, RADIO NACIONAL DE ESPAÑA, ONDA CERO...) DESTACAR QUE SON INNUMERABLES LAS RELACIONES CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN YA QUE SUS APARICIONES EN ELLOS SON INNUMERABLES, NO SÓLO EN LOS AUTÓMICOS SINO TAMBIÉN EN LOS DE ÁMBITO NACIONAL.

V. EL SISTEMA DE RIGS EN ACCIÓN

V.1. Evolución de las actuaciones del Defensor del Menor (de 1996 hasta el 2000)

Previamente a la creación de la figura del Defensor del Menor de la CM existen varios precedentes que apuntan la necesidad de la creación de figuras específicas que se encarguen de la defensa de los derechos y libertades de los menores intentando crear una discriminación positiva que favorezca el correcto desarrollo de sus derechos.

Este es el criterio tanto de las Naciones Unidas como del Consejo de Europa, que manifiestan esta necesidad. Ya en la Convención de Derechos del Niño se recoge la importancia de la creación de figuras que se encarguen de la protección del espacio ocupado por la infancia. En este sentido, podemos decir que la Comunidad de Madrid con la creación de la Figura del Defensor del Menor no ha inventado nada sino que se limita a dar respuesta a unas recomendaciones que surgen de las distintas cuestiones y debates que se han ido produciendo sobre la Infancia tanto en la ámbito nacional como en el internacional.

En la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid, artículo 76.1, se dice lo siguiente «Se crea la Institución del Defensor del Menor como Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid...». Con esta Ley se sientan las bases de la política de protección a los menores en la CAM y se prepara el escenario de la próxima creación de la Ley del Defensor del Menor⁷⁴.

La Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid culmina este proceso previo y se institucionaliza, por tanto, la creación de esta figura que se encarga de la protección de los menores en al Comunidad de Madrid; para ello se le otorgan amplias competencias y plena independencia. De este modo se convierte en figura pionera en asumir competencias sectoriales en el marco de los menores de edad en España, aunque ya existían figuras similares en otros países⁷⁵.

Una vez aprobada la Ley 5/1996 comienza la actividad del DM. Lo más característico de este primer momento son las diferentes actuaciones que se realizan por la institución con la intención por darse a conocer en dos sentidos, por un lado ante las instituciones públicas de la CM y por otro ante la sociedad civil.

En este primer momento (ver Tabla I) de creación de la figura se puede ver que el presupuesto de la Institución durante este ejercicio es de poco mas de 146 millones de pesetas (por los mas de 254 millones del año 1999), del cual más de la mitad se gasta en el Capítulo I (Personal) y se realiza un importante desembolso en el capítulo IV (Inversiones Reales) sobre todo en equipamiento informático, mobiliario de la institución y biblioteca.

En este sentido, y a pesar de poderse considerar el período que transcurre entre los años 96 y el 97 como un período de creación de la Institución, y de darse a conocer en los ámbitos público y privado, también debemos destacar la amplia aceptación de la institución por la sociedad, ya que en este primer momento recibe 823 quejas que dan lugar a la apertura de expediente, realiza 11 recomendaciones, 6 estudios, 101 conferencias y mesas redondas, etc (ver Tabla II) y que por tanto legitiman la Institución

⁷⁴ No se realizó ninguna modificación de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre reguladora de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

⁷⁵ Ver capítulo VIII.1 «Comparación Internacional».

desde su momento de creación dando cuenta de la necesidad real de la existencia de una figura que se encargue de la defensa de los derechos y libertades de la infancia y adolescencia.

En este primer momento es destacable, por otro lado, la interacción con las ONG que realizan su actividad en el entorno de los menores, que aportan a la institución el conocimiento de la problemática real que los afecta, junto con las quejas que la institución recibe.

Poco a poco la Institución, mediante el autoaprendizaje que se deriva de su propia actividad (tramitar quejas), junto con los estudios que esta misma realiza o encarga a entidades privadas, va generando un importante conocimiento de la realidad social de los menores que le convierte en referente, no sólo en la Comunidad de Madrid sino a nivel nacional. De este modo debemos destacar las intervenciones de este comisionado en el Parlamento Nacional, a través del Congreso para dar la visión institucional sobre el Proyecto de la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores que será aprobada en el 2000 (Ley 5/2000). Por otro lado también es requerido por el Senado para su participación en la Ponencia de Estudio sobre «Intolerancia y nuevas formas de esclavitud y marginación en nuestra sociedad». Otro ejemplo más, que confirma lo anteriormente expuesto, es la petición por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de que el DM contribuyese a la preparación de un informe nacional para la «Cumbre Mundial a favor de la infancia».

«Al principio no teníamos legitimidad, si yo escribía a alguien, como lo he hecho, a la vocal del CGPJ, o al Magistrado del Tribunal Supremo, etc.. percibía que no me conocía nadie, ahora a todo el mundo le parece genial.» «... Lo que ha cambiado de 5 años acá es que hay ámbitos que nunca se pensaba que se iban a dirigir al DM, qué piensa la Institución. Tampoco pensaba que la propia Fiscalía se iba a dirigir al Defensor del Menor o que la Audiencia fuera a hacer lo mismo» (ENTREV. D.M., DEFENSOR)*. Estas manifestaciones dan cuenta de cómo la Institución del DM se ha dado a conocer en el ámbito de lo público. Esta misma reflexión se podría trasladar a la sociedad civil ya que se ha producido una explosión de la popularidad de la institución. Esto se puede ver claramente en la cobertura que los diferentes medios de comunicación realizan sobre la Institución. Se produce un aumento considerable, desde una perspectiva numérica, de las intervenciones de la figura en los medios de comunicación ya que en 1998 intervino en un total de 985 veces para aumentar a 1320 en 1999 y a 1360 en el 2000 (Tabla II). Por ello se ha producido, tanto por parte de las Instituciones Públicas, como por la sociedad civil, una aceptación y reconocimiento de la existencia de una figura específica en la defensa de los menores, convirtiéndose de este modo en un referente importante para todo lo que concierne a este colectivo, tanto en la gestión de los asuntos (institucional) como a nivel informativo (medios de comunicación).

La consolidación de la actividad de la Institución del DM no se ha producido únicamente en el ámbito nacional sino que, al mismo tiempo, se ha producido una internacionalización de su actividad. La ENOC⁷⁶, juega un papel importante en este sentido. La creación de esta red coincide, en el tiempo, con el nacimiento de la Figura del DM en la CM y tiene como principal finalidad potenciar la creación de figuras independientes que se encarguen de salvaguardar los derechos de los menores en los diferentes países, intentando crear una expansión internacional de esta figura (en este sentido debemos destacar el gran papel de UNICEF que posee la Secretaría General de esta organización y es una de las principales impulsoras de la red). Como podemos ver en la Tabla II, y con motivo de la participación del DM en esta

⁷⁶ Red Internacional del Defensores del Menor.

* Siempre que en las siguientes páginas hacemos referencia a datos obtenidos a partir del trabajo de campo, señalaremos su procedencia utilizando las abreviaturas ENTREV. o CUEST. (si se trata de informaciones obtenidas de una entrevista o de un cuestionario) y escribiendo a continuación la institución de la que procede la información y, si es posible, su órgano de emisión.

red, se producen diversas salidas internacionales, hasta un total de 23 a lo largo de este periodo (1997-2000). Es en 1999 cuando el DM de la CM asume la presidencia de esta Red Europea y es también en este año cuando por primera vez se reúnen los integrantes de la red en Madrid, esto es un acontecimiento importante para la institución porque acapara no sólo la atención nacional en cuanto a la protección de la infancia y adolescencia, sino que también es protagonista e impulsor de la expansión de esta red a otros países que no poseen todavía una figura similar.

Se podría pensar que con la asunción de la presidencia de la ENOC se podía haber producido un descenso de la actividad regional del DM (en los límites de la Comunidad de Madrid), pero no sucede así ya que el número de quejas que dan lugar a apertura de expediente sigue en progresión (844 en 1998, y 852 en 1999 y 1071 en el 2000), el número recomendaciones siguen en constante progresión pasando de 11 en el 97 a un total de 31 en el 2000, lo que supone un salto cuantitativo importante en la actividad del DM, y por otro lado nos da muestras de la consolidación no sólo de la actividad que el DM realiza, sino del conocimiento que esta institución ha adquirido, que le permite llegar a ámbitos que anteriormente sería impensable que pudiera llegar. Se puede decir que la asunción de nuevas actividades por parte de la Institución del DM no han repercutido en el descenso de su actividad sino que han venido a complementar todo un proceso de expansión de la misma.

A modo de conclusión, decir que la institución, desde el día de su nacimiento, se ha dedicado a la defensa de los menores en el ámbito de sus competencias: «Desde el primer día dijimos vamos a hacer estudios, ¿supervisar la Administración? Sí; ¿Orientar al legislador? Inmediatamente; ¿Divulgar los derechos de la infancia? Desde el primer día» (ENTREV. D.M., DEFENSOR).

En segundo lugar, la actividad que se realiza en el seno de la Institución del DM va en aumento de año en año y sin embargo los recursos (tanto humanos como materiales) destinados a cubrir estas necesidades no han aumentado en la misma proporción.

En tercer lugar, se puede decir que la institución del DM ha sido muy rentable a lo largo de estos años ya que tiene un presupuesto reducido y sin embargo realiza muchas actividades, traspasando incluso el ámbito de la CM.

Por último se dice que no ha habido una variación, en términos generales, de las actividades desempeñadas por el DM sino que lo que hay es una asunción de nuevas tareas sin que esto repercuta en un abandono de las anteriormente realizadas.

TABLA I: SOBRE LOS PRESUPUESTOS

	PRESUPUESTO 1997	PRESUPUESTO 1998	PRESUPUESTO 1999	PRESUPUESTO 2000	$\Delta\forall$	%
CAPÍTULO I. Personal	81.400.000	157.945.000	172.404.000	141.921.000	-30.483.000	-17,68
CAPÍTULO II. Gastos corrientes en bienes y servicios	45.000.000	61.600.000	79.920.000	81.520.000	1.600.000	2,00
CAPÍTULO VI Inversiones Reales	20.000.000	6.000.000	2.600.000	2.652.000	52.000	2,00
CAPÍTULO VIII. Activos Financieros				5.147.000	5.147.000	100,00
TOTALES	146.400.000	225.545.000	254.924.000	231.240.000	-23.684.000	-9,29

Fuente: INFORMES DM 1997-2000

TABLA II: RESUMEN DE LA ACTIVIDAD DEL DM

AÑOS	QUEJAS		SUPERVISIÓN AAPP- EAPP	FORMULACIÓN ACTOS PROPIOS				DIVULGACIÓN DERECHOS INFANCIA				ESTUDIOS	CONSEJO TÉCNICO	
	Llamadas	No apertura expediente		Visitas	Advertencias	Recordatorios	Sugerencias	Recomendaciones	Publicaciones	Conferencias	Mesas redondas			Encuentros con ...
1997	823	139	30	-	3	7	11	5	11	36	1194	4	2	9
1998	844	159	22	1	3	9	12	4	106	28	985	4	3	4
1999	852	107	11	-	6	7	15	5	90	49	1320	6	-	2
2000	1071	122	35	-	3	5	31	7	118	65	1360	5	-	3
TOTALES	3590	527	98	1	15	28	69	21	415	178	4859	19	5	18

Fuente: INFORMES DM 1997-2000.

V.2. Redes intergubernamentales para la gestión de la política del menor en la CM

En las siguientes páginas vamos a tratar de poner en movimiento a algunas instituciones que tienen funciones en torno a la política del menor en la CM, para así poder vislumbrar cómo se van creando redes de relación entre actores, que combinan determinados rasgos como por ejemplo un mayor componente institucional o no institucional, dosis variables de estabilidad en el tiempo, diferente respaldo formal en su composición y, sobre todo, diferente posición del DM en las mismas. En total se trata de siete redes, que han sido elaboradas en gran medida a partir del trabajo de campo realizado, y que intentan dar cuenta de actores pertenecientes a diferentes poderes y niveles de gobierno nacionales. La explicación de la red que corresponde a cada actor de esta particular muestra, se verá complementada con un gráfico en que se muestran sinópticamente las organizaciones implicadas, que se adjunta al final del capítulo.

V.2.1. Primera red: la del defensor del pueblo

La red de actores del Defensor del Pueblo se desprende de la actividad de esta Institución en relación a las competencias sobre menores que tiene recogidas en su ley, pero debemos decir que su ámbito de actuación es de mayor amplitud porque ésta es solamente una parte de su actividad. Por tanto el DP y el DM se asemejan en que ambos son Altos Comisionados Parlamentarios, por lo que son políticamente independientes y en su actuación no reciben instrucciones de ninguna autoridad. Ambas figuras tienen diferencias como que el DP recibe quejas sobre cualquier actividad de las Administraciones, mientras que el DM tiene un ámbito de actuación restringido a las actuaciones de las Administraciones en la CM relacionadas con menores. También se diferencian en su dependencia institucional, ya que el primero depende del Parlamento Nacional, mientras que el segundo «rinda cuentas» ante la Asamblea de la CM.

La red se caracteriza por ser eminentemente monocéntrica ya que la práctica totalidad de los actores que la componen son institucionales, además el DP no tiene competencias, a diferencia del DM, para supervisar las actuaciones de las entidades privadas, de este modo los actores de la sociedad civil tienen un menor protagonismo que otras redes que analizaremos posteriormente.

Los actores más destacados de esta red son los dependientes del Poder Legislativo, en los que a nivel nacional se sitúa el DP, en el regional el DM y otros Comisionados Parlamentarios de otras Comunidades Autónomas⁷⁷, y en el supranacional es actor destacado el DP de la Unión Europea⁷⁸.

Son dos los actores más destacados en la defensa de los derechos y libertades de los niños en el ámbito del Poder Judicial, el primero de ellos es el Fiscalía General del Estado, y en segundo lugar la Fiscalía de Menores. Como podemos ver en la Red Intergubernamental I los asuntos enviados por el DP a la Fiscalía de Menores del TSJCAM deben pasar primero por la Fiscalía General del Estado y ésta los remite a la Fiscalía General del TJCAM, quién a su vez los canaliza hacia la Fiscalía de Menores. Esto contrasta con el cauce que siguen las tramitaciones del Defensor del Menor que llegan de facto directamente desde la Institución del Defensor del Menor a la Fiscalía de Menores (según la entrevista mantenida con la Fiscalía de Menores «el recorrido para la comunicación del DP es éste: Fiscal General del Estado, Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia y este al Fiscal de Menores, pero aquí tenemos al Defensor del Menor que probablemente detecte ese problema con anterioridad o a la vez pero que nos llega antes que la del Defensor del Pueblo»).

En cuanto a los actores pertenecientes al poder ejecutivo se destaca tanto la supervisión que ejerce a la Administración General del Estado como a las Administraciones Autonómicas.

Por otro lado, aunque con un papel variable en importancia, en esta red intervienen actores de la sociedad civil como ONG, asociaciones o fundaciones, aunque estos contactos no siempre propician una institucionalización de las relaciones.

La ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid en su artículo 15⁷⁹ regula el contenido de las relaciones entre ambos Comisionados (DM y DP), y el artículo 20.1⁸⁰ de la misma ley regula la colaboración entre el Defensor del Menor, Defensor del Pueblo y las figuras similares en las Distintas Comunidades Autónomas. La Ley 36/1985, anteriormente citada, junto con las propias leyes de creación del DP y del resto de Comisionados Autonómicos vienen a completar las normas que configuran formalmente esta red. Las relaciones del DP con los órganos judiciales (Fiscalía General del Estado y Fiscalía de Menores de la CAM) tienen del mismo modo un componente normativo que tiene su origen en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. En resumen podemos decir

⁷⁷ Las relaciones del Defensor del Pueblo con otros Comisionados Parlamentarios de las Comunidades Autónomas vienen reguladas por la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

⁷⁸ Véase el gráfico adjunto.

⁷⁹ «Cuando el Defensor del Menor reciba quejas referidas al funcionamiento de órganos dependientes del la Administración Central del Estado deberá dar cuenta al Defensor del Pueblo a cuyo fin debe procurar establecer cauces permanentes de coordinación...».

⁸⁰ «A tenor de lo dispuesto en el artículo 1, párrafo 2, apartado a) de la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, reguladora de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las Figuras similares en las distintas Comunidades autónomas, todos los poderes públicos, así cualesquiera de las entidades privadas, que presten servicios a menores de edad, citadas en el apartado 2 del artículo 14, que reciban financiación pública, están obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Menor...».

que esta red posee un alto componente normativo y que esencialmente es ese elemento normativo el que regula las relaciones entre los diferentes actores que desarrollan su actividad en el ámbito de la protección de los derechos de los menores. De este componente normativo se desprende también la gran estabilidad de que goza la red. Otro elemento que determina la gran estabilidad de la red es el componente institucional de los actores destacados que la forman.

En cuanto a la funcionalidad de la red para el DM debemos decir que responde al traslado de quejas hacia el DP siempre que estas se refieran al funcionamiento de la Administración del Estado, es decir, que el DM es conducto de comunicación de las quejas que llegan a su institución referentes al funcionamiento de la Administración del Estado, cumpliendo con el artículo 15 de su norma de creación.

Parece ocurrir que, a pesar de los buenos deseos expresados en las entrevistas en profundidad realizadas⁸¹, no existe hoy por hoy la conveniente coordinación (el DM no es convocado a las reuniones de coordinación del DP con sus homólogos territoriales; ni tampoco se ponen en contacto para planificar conjuntamente estudios y otras intervenciones), ni tampoco la cultura de la institución respecto a la problemática de los menores es la misma (tratamiento sectorial y reactivo por parte del DP, frente a una orientación transversal y preventiva por parte del DM; y diferente formación de los equipos, dándose una mayor prioridad a la formación jurídica por parte del DP).

V.2.2. Segunda red: la del Delegado del Gobierno en la CM

La red de actores que se desprende de la actividad del Delegado del Gobierno en la CM ha sido formada a partir de las numerosas reuniones y contactos institucionales que esta institución ha mantenido con el DM desde la creación de este último⁸². Los temas de estos encuentros son de una gran variedad entre los que destacan inmigración, jóvenes y drogas, jóvenes y alcohol, delincuencia, armas simuladas, recursos materiales y humanos del GRUME, la coordinación de fuerzas de seguridad del Estado, así como la colaboración de la Delegación del Gobierno en el programa «Convivir es Vivir».

Esta red de actores se caracteriza por ser esencialmente pluralista, ya que sus principales actores son institucionales (dentro de los actores institucionales destacan los del ámbito ejecutivo en sus distintos niveles de gobierno), pero también existe una participación de la sociedad civil a través de asociaciones y ONG, principalmente, aportando su particular visión de las diferentes problemáticas que afectan a los menores.

Las Relaciones Institucionales entre la Delegación del Gobierno y el Defensor del Menor destacan por su fluidez y colaboración, requiriendo ésta última, para su eficacia y eficiencia, de la intervención de actores de los diferentes niveles de gobierno y también de los diferentes poderes. Otras organizaciones del nivel nacional de gobierno afectadas son: el Ministerio del Interior (a través de sus diferentes Direcciones Generales) y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Local, Guardia Civil y GRUME). En ocasiones, dependiendo de las temáticas abordadas es necesaria la colaboración de Embajadas, (ver Gráfico II) sobre todo cuando se abordan problemas relacionados con la inmigración.

En cuanto al nivel regional del poder ejecutivo existen relaciones ocasionales con la Presidencia de la CM pero destacan sobre el resto las mantenidas con la Consejería de Servicios Sociales y con el IMMF

⁸¹ ENTREV. DEFENSOR (DEFENSOR) y ENTREV. D.P. (GABINETE ADJUNTA PRIMERA Y ÁREA DE JUSTICIA).

⁸² Informes anuales del DM a la Asamblea de la Comunidad de Madrid desde 1997 hasta 2000 ambos incluidos.

que está adscrito a ésta, que es quien posee buena parte de las competencias ejecutivas sobre menores en la CAM.

Como ya apuntábamos anteriormente la sociedad civil aporta su conocimiento de la situación que les afecta de forma directa y en algunos casos han formado parte de las reuniones entre las diferentes instituciones del ámbito público, éste es el caso de la Asociación Tirso de Molina-Atila (Informe Anual de 1997, 559) o Movimiento contra la Intolerancia (Informe Anual de 2000, 553).

Esta red se caracteriza por su estabilidad, y ello por el gran número de contactos y reuniones en las que ambas instituciones participan de forma activa (durante el transcurso de 1997 fueron 19 veces las que se reunieron ambas instituciones (DM y Delegado del Gobierno) y 4 las reuniones realizadas en la Sede de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid en el año 2000, a las que el DM fue invitado y en las que colaboró de forma activa). Las últimas reuniones tuvieron un contenido variado, destacando los temas de «violencia urbana y la limitación de la distribución de armas simuladas» (Informe anual del 2000, 553).

Esta red tiene una gran funcionalidad en cuanto a las actividades desempeñadas por el DM, ya que a través de ella la Institución del Defensor del Menor realiza supervisiones de las actuaciones de las Administraciones Públicas (IMMF, Ayuntamientos, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad...) en cuanto al desarrollo de su actividad en lo que atañe a los menores (alcohol, drogas, protección ciudadana, entre otros). Del mismo modo, las interacciones entre los actores sirven al Defensor del Menor para detectar nuevas necesidades, lo que deriva en recomendaciones; éste es caso del GRUME, en constante déficit de medios tanto materiales como humanos, lo que desencadenó la recomendación de una mayor dotación para este cuerpo (Informe Anual de 1997, 560). Por otra parte, estos contactos y reuniones transversales son muy propicios para un mejor conocimiento de la problemática del menor en la CM, otorgando una dimensión horizontal e integradora al vincular en las discusiones a responsables de diferentes áreas materiales de las Administraciones, al mismo tiempo que permiten avanzar en la detección y conocimiento de nuevos problemas y en sus posibles soluciones.

V.2.3. Tercera red: la del IMMF

Esta red de actores ha sido configurada a través de las entrevistas en profundidad realizadas en el trabajo de campo, destacando la entrevista realizada al propio IMMF (DIRECCIÓN-GERENCIA). Estas entrevistas nos han permitido configurar el mapa de actores reales que podemos ver en la red intergubernamental expresada en el gráfico correspondiente.

Una característica de esta red es su gran número de actores, que a su vez pertenecen los diferentes poderes y niveles de gobierno, y su complejidad. La misma aumenta si tenemos en cuenta que no sólo está formada por actores pertenecientes al ámbito de lo público sino que es muy importante la participación de ONG y otras asociaciones de la sociedad civil:

«Nosotros colaboramos con ONG, con las que desarrollamos programas, no sólo para estancia y atención de los niños con las que tenemos concertadas plazas, sino también con organizaciones que trabajan para la prevención y que están subvencionadas por nosotros» (ENTREV. IMMF).

Por ello podemos decir que esta red es una red pluralista que combina el ámbito de lo público con el de lo no público, y en la que los contactos con el sector privado no sólo aportan recursos cognitivos

sino también una posibilidad de gestión externalizada o indirecta, con sus ventajas y problemáticas correspondientes.

La posición del DM en esta red es central, no sólo porque supervisa las administraciones de la CAM que trabajan en el ámbito del menor, sino también porque ambas organizaciones se ven obligados a trabajar de una forma conjunta:

«El DM tiene una posición predominante e importante para nosotros. Si tu lees la Ley desde luego le señala como el vértice de todo el sistema de atención a la infancia... más que como coordinador como impulsor de avances y novedades, porque tiene una visión mas amplia que otras instituciones» (ENTREV IMMF).

Otros actores importantes son la Consejería de Servicios Sociales a la que el IMMF esta adscrita (nivel regional de gobierno) y otras Consejerías, de las que destacan la de Educación y Sanidad. Por otro lado, y en este mismo nivel de gobierno, es actor destacado la Comisión de Tutela (órgano colegiado que tiene la función de revisar las actuaciones del Servicio de Protección al Menor del IMMF tratando de llegar a decisiones consensuadas entre sus miembros) del que debemos destacar su composición multidisciplinar y en el que participan miembros de las diferentes consejerías. Del mismo modo son muy importantes los Servicios Sociales Generales del nivel local de gobierno ya que « el IMMF y la Comisión de Tutela se nutren del trabajo de los Servicios Sociales Generales... La Comisión de Tutela no manda a sus especialistas a ver una vivienda sino que se nutre del trabajo de realizan los propios los Servicios Sociales» (ENTREV IMMF). En cuanto a la relación con el poder judicial los actores más destacados y estables son los diferentes Juzgados (de familia, de lo penal, de lo civil...) y la Fiscalía de Menores.

La relación entre el DM y el IMMF tiene un fuerte componente normativo, ya que viene recogida en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid, cuyo Título IV, Capítulo I (Defensor de los Menores), artículo 76.1, dice lo siguiente: « Se crea la Institución del Defensor del Menor como Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar los derechos de los menores en la Comunidad de Madrid...». Asimismo debe considerarse que la Ley del DM le concede la competencia de supervisión de las Administraciones Públicas que realicen su actividad en el ámbito de los menores, y en este sentido podemos ver que la interacción entre ambos actores es obligada. El IMMF además tiene la obligación de informar a la Fiscalía de Menores de buena parte de sus decisiones ya que la Fiscalía de Menores tienen como competencia la superior vigilancia de los derechos y libertades de la infancia (recogida en el estatuto del Ministerio Fiscal).

La estabilidad relacional de esta red es grande, debido por un lado al componente normativo que existe entre los diferentes órganos que la componen y por otro lado a la necesidad informal que existe entre los órganos de relacionarse entre sí, para cumplir sus funciones sobre una problemática viva que evoluciona minuto a minuto.

Hay una gran estabilidad en cuanto a las relaciones con los actores institucionales, pero también es cierto que existe una red consolidada, en gran medida, también en el ámbito de lo no público ya que las colaboraciones con ONG y otras asociaciones son constantes y muy importantes para la labor del IMMF:

«Asociaciones como Nuevo Futuro, como Mensajeros de la Paz, como UNICEF, como Cruz Roja, por decir las cuatro mas grandes han aportado muchísimas cosas en este campo... En los barrios éstas han

hecho un trabajo magnífico, al que la Administración probablemente no hubiera llegado» (ENTREV. IMMF).

En cuanto a la labor desempeñada por el DM en esta red podemos decir que ha contribuido de forma directa al control y supervisión de la correcta aplicación de los programas que este Instituto está llevando a cabo y, del mismo modo, son destacable sus recomendaciones de actuación que tratan de solucionar las distintas problemáticas y nuevas necesidades que se van detectando.

V.2.4. Cuarta red: la de la Fiscalía de Menores del TSJCAM

Esta red de actores, que se expone a continuación, es la red que se desprende de las relaciones del DM y la Fiscalía de Menores. Debemos tener en cuenta que el ámbito de acción de la Fiscalía de Menores es más amplio que el que aparece en esta red.

El Defensor del Menor, a través de su Ley de creación (artículo 25.1⁸³), tiene la obligación de poner en conocimiento al Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la CAM las posibles conductas o hechos delictivos. Del mismo modo a través del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se canalizan las relaciones con la Fiscalía de Menores de Madrid (artículo 25.2⁸⁴). El DM, según el artículo 16 de la Ley 5/1996 de Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid tiene la obligación de dar cuentas al Ministerio Fiscal de las quejas referidas a la administración de justicia y este último, en su caso, las elevará ante el CGPJ. Para finalizar, según los artículos 3.2⁸⁵ y 18.2⁸⁶, el DM no podrá intervenir en casos individuales cuya solución esté encomendada a órganos jurisdiccionales y tampoco podrá entrar a examinar las quejas que estén pendientes de resolución judicial.

La red se caracteriza por su carácter monocéntrico, es decir, la red tiene un alto componente formal y normativo aunque se podría decir que es un monocentrismo difuminado por la aparición de actores de la sociedad civil como fundaciones, asociaciones u ONG que tienen su ámbito de actuación en torno a los menores «nosotros nos hemos abierto a todas las ONG que trabajan en el mundo del menor, les explicamos en que consistía el trabajo de la fiscalía y hemos tenido relación con todos...desde los Coordinadores de Barrio, la Asociación de Madres contra la droga...» (ENTREV. FISCALÍA).

Como se puede deducir de lo que se ha dicho anteriormente los actores más destacados son los que vienen determinados por la norma. Así, junto a la Fiscalía de Menores y el Defensor del Menor, destaca el Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el Ministerio Fiscal y por último el Consejo General del Poder Judicial, todos ellos pertenecientes al poder judicial, excepto del DM (legislativo de la CAM).

⁸³ «Cuando el Defensor del Menor, en razón del Ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid».

⁸⁴ El Defensor del Menor establecerá a través de del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el adecuado cauce de comunicación con la Fiscalía de Menores, con pleno respeto de las competencias respectivas, intercambiar información conducente a una mejor coordinación de la defensa de los derechos de los menores de edad».

⁸⁵ «En ningún caso, el Defensor del Menor podrá intervenir en el procedimiento para la solución de casos individuales cuya solución esté encomendada a órganos jurisdiccionales...».

⁸⁶ «El Defensor del Menor no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente de resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiese por la persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales de Ordinarios o el Tribunal Constitucional...»

Otro órgano importante que aparece en esta red es el IMMF, ejecutivo regional, que posee muchas competencias sobre menores en la CM. Este órgano que, como vemos en el gráfico adjunto, está subordinado a la Consejería de Servicios Sociales, tiene la obligación de rendir cuentas ante la Fiscalía de Menores por su función de superior vigilancia. Así, cualquier tipo de actuación del IMMF como, por ejemplo, la concesión de la tutela, o su retirada, debe informarse obligatoriamente a la Fiscalía de Menores. Por otro lado, el Defensor del Menor realiza una vigilancia en otro ámbito, sobre su actuación en general (sobre las diferentes competencias del IMMF), en cuanto a las quejas que esta Institución recibe sobre su funcionamiento, de las cuales se deducirán recomendaciones a la Asamblea o al propio Instituto, o las canalizará hacia otros conductos como pudiera ser la Fiscalía de Menores.

Se trata, por tanto, de una red estable ya que la mayoría de actores son institucionales y permanentes y existe un vínculo legal entre los actores que tienen competencias sobre menores, por lo que las interacciones entre las diferentes instituciones son obligadas. La mayor volatilidad en esta red se encuentra del lado de la sociedad civil, ya que aunque es común la participación de las organizaciones del entorno de lo no público estas no son estables, sino que entran en contacto para casos determinados.

Esta red tiene la funcionalidad directa de contribuir al control de la aplicación de la normativa y la superior vigilancia, por parte de la Fiscalía, de la Administración autonómica y, en caso de conductas o hechos presumiblemente delictivos, proceder a la correspondiente denuncia. Por otro lado existe una funcionalidad indirecta que es la creación de conocimiento y la realización de recomendaciones, que será analizada en otra parte de este informe.

Al margen de cuestiones más o menos formales, y a la estabilidad de las relaciones que proporciona el marco normativo, cabe expresar (en plena concordancia con la metodología intergubernamental de análisis, que prioriza los aspectos informales y otorga gran importancia al factor humano en la gestión) que la existencia de relaciones previas entre los titulares de ambas instituciones, junto con el hecho de compartir una visión común del papel de la sociedad civil y de sus organizaciones en el quehacer público, así como de la posesión de una cultura y comprensión similar de buena parte de la problemática del menor, han provocado un mayor rendimiento de esta red, la cual, por otra parte, es plenamente convergente con la propia del DM.

V.2.5. *Quinta red: municipios*

El diseño de esta red parte esencialmente del trabajo de campo realizado en municipios de la CM, así como en algún distrito del municipio de Madrid. La extrema diversidad en que se realiza la gestión de los asuntos públicos en cada municipio impide sacar conclusiones generalizables totalmente al resto, y de esta manera pueden aparecer actores relevantes en un lugar y no serlo tanto en otros. Esto es especialmente aplicable a las relaciones con organizaciones no institucionales.

La red de actores municipales se caracteriza por ser eminentemente monocéntrica, ya que los actores más importantes de esta red son pertenecientes al poder ejecutivo, por un lado, los alcaldes y concejales, ligados al ámbito político, y por otro los órganos operativos o de gestión como son los Servicios Sociales de los Ayuntamientos o Distritos. A pesar de ser una red altamente monocéntrica no está exenta de participación de las organizaciones de la sociedad civil/ sector privado, pero predominan los actores ligados al sector público.

De entre los distintos actores que participan de la red municipal, distribuyéndolos por poderes, destacan:

- a) De los precedentes del Poder Legislativo: el DM, que tiene la función de supervisión de las Administraciones Públicas, y también, y ésta es la función más desarrollada en torno al nivel local de gobierno, realizar tareas divulgativas de los derechos de los menores. En esto se basa fundamentalmente su aportación a esta red.
- b) De entre los actores del poder Ejecutivo local, predominantes en esta red, destacan las áreas de Servicios Sociales de los diversos distritos, en el caso del Ayuntamiento de Madrid; las Concejalías de Servicios Sociales de los municipios de la Comunidad, aunque no exclusivamente; los trabajadores y educadores sociales tienen papel destacado ya que son los que mantienen contactos con la realidad y quien realizan los informes. En cuanto a los actores del Ejecutivo autonómico son importantes la Consejería de Servicios Sociales; el IMMF; la Comisión de Tutela. También del sector privado participan ONG, organizaciones de vecinos; APAS, etc.

Debemos destacar la existencia de la Red Local para la Defensa de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en que participan 8 Municipios de Madrid pero cuyo ámbito es el conjunto del Estado. Podría convertirse en un órgano sectorial de reunión entre los municipios que tuviera efectos positivos para la implantación de una política del menor integral. El DM ha acudido en varias ocasiones a esta red:

«Nosotros pertenecemos a la red de infancia y adolescencia. Se trata de una red nacional, donde sobre todo se trabaja en temas de infancia, en temas de planes integrales y de darle a la infancia lo que realmente necesita, es una estructura política para que a su vez haya una estructura social... Trabajamos con el DM, que yo creo que es figura importante (convencido), sobre todo de cara a la defensa de los intereses de los niños/as, a mi juicio creo que está poco promocionado, no a nivel de adultos pero sí de los niños y con Javier he tenido bastantes contactos, y le hemos invitado cada vez que hemos hecho un evento. Nos han parecido importantes dos cosas: una, su presencia, porque está reconocido socialmente y te genera un prestigio el DM de la CM, que venga a tu evento, y Javier Urra va a casi todos eventos, es una persona que no suele tener problemas en la agenda. Y sobre todo aquellas cosas que hemos detectado que son mejorables». ENTREV. FUENLABRADA.

Si bien es cierto que la Ley 5/ 1996, de 8 de Julio, del Defensor del Menor, contempla de una manera extremadamente genérica las relaciones que éste debe mantener con los diversos municipios de nuestra Comunidad, las mismas deben interpretarse a partir del cumplimiento de las funciones generales que le otorga la norma: supervisión de las Administraciones Públicas y de las Entidades privadas, realización de propuestas de reformas de procedimiento, de divulgación de los derechos de la infancia y la adolescencia, etc. Y en ese sentido es justo reconocer que las funciones que predominan no son tanto las de supervisión, sino sobre todo las de divulgación, sin olvidar que su relación con los municipios permite además redefinir los problemas que afectan a menores y reorientar las estrategias.

V.2.6. *Sexta red: sociedad civil a partir de las ONG*

La siguiente red se ha realizado a partir del trabajo de campo realizado en la ONG Horizontes Abiertos, siendo en rigor solamente válida para la misma. Sin embargo, consideramos que es suficientemente expresiva de las relaciones que pueden darse entre la institución del DM y las organizaciones sin ánimo de lucro, y las que pertenecen al llamado tercer sector. En el caso de Horizontes Abiertos, la información obtenida de la entrevista en profundidad al responsable de la organización se ha visto complementada con la extraída de los Informes anuales que el DM presenta a la Asamblea de la CM, en que por ejemplo

se da cuenta de una reunión monográfica sobre la situación de los menores que viven en las cárceles y en qué forma desarrollan sus derechos⁸⁸. Es claro que en el caso que nos ocupa, la red de actores surge a partir de Horizontes Abiertos, la misma estará muy mediatizada y especializada por el ámbito material donde se proyecta su actuación: las prisiones.

La red de actores se caracteriza por ser pluralista, con esto queremos decir que no solamente existen actores de procedencia pública, sino que existen otros procedentes de ámbitos privados, en este caso se trata de Horizontes Abiertos. Podemos decir, por tanto, que el DM junto con Horizontes Abiertos son los impulsores de esta red y principales protagonistas.

Horizontes Abiertos desarrolla su actividad en el ámbito de la sociedad civil, ya que se trata de una ONG y aporta un conocimiento específico sobre el tema. Además debemos destacar que este actor es quien pone en conocimiento del DM aspectos sobre la situación material, cultural, social y familiar, en que viven los menores en las cárceles. El DM, tras tener conocimiento de esta situación informa a la Presidencia del Gobierno de la CM (ejecutivo regional) de los hechos mediante un escrito y por tanto es el impulsor de la reunión monográfica citada. Para poner en práctica los acuerdos adoptados sobre la mejor manera de respetar y garantizar los derechos de los menores en centros penitenciarios, es necesaria la conformidad de actores gubernamentales de diferentes niveles de gobierno, como por ejemplo el Ministerio del Interior (ejecutivo nacional), que tienen las competencias sobre instituciones penitenciarias, o los ayuntamientos (ejecutivo local) que son quienes poseen el suelo. Por tanto, se trata de una red formada por actores de los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), los diferentes poderes (en este caso ejecutivo y legislativo) y actores de la sociedad civil.

Esta red se caracteriza por su inestabilidad, ya que no existe una institucionalización de estas reuniones, sino que responden a una problemática concreta y muy específica en el ámbito del menor, cuya percepción y posterior conversión en problema a introducir en la agenda de decisión política cobra una fuerte dimensión informal.

La funcionalidad de la red se puede vincular a la búsqueda de un impacto en las políticas públicas. La reunión monográfica sería la manera de conectar una necesidad social y pública con el ámbito de decisión política, a través de un conducto mediador muy especial: la institución del DM.

V.2.7. *Septima red: Sociedad Civil a partir de los medios de comunicación*

La red ha sido formada a raíz del trabajo de campo realizado a través de cuestionarios electrónicos enviados a los Diarios El País y ABC, también mediante la entrevista en profundidad mantenida con la empresa dedicada a la producción de contenidos audiovisuales, Redacción 7, así como de las diferentes informaciones recogidas a través de Internet junto con las extraídas de los informes anuales que el DM realiza a la Asamblea de la CM.

Esta red puede ser definida como pluralista ya que en ellas se unen actores burocráticos y gubernamentales con un elevado número de actores que provienen del ámbito privado como las asociaciones y fundaciones, organizaciones dedicadas a la distribución de noticias (como la agencia EFE) y multitud de ONG.

⁸⁸ En función del artículo 3.e) de su Ley de creación, tiene la competencia de «Desarrollar acciones que permitan conocer las condiciones que en que los menores de edad ejercen sus derechos, los adultos los respetan y la comunidad los conoce».

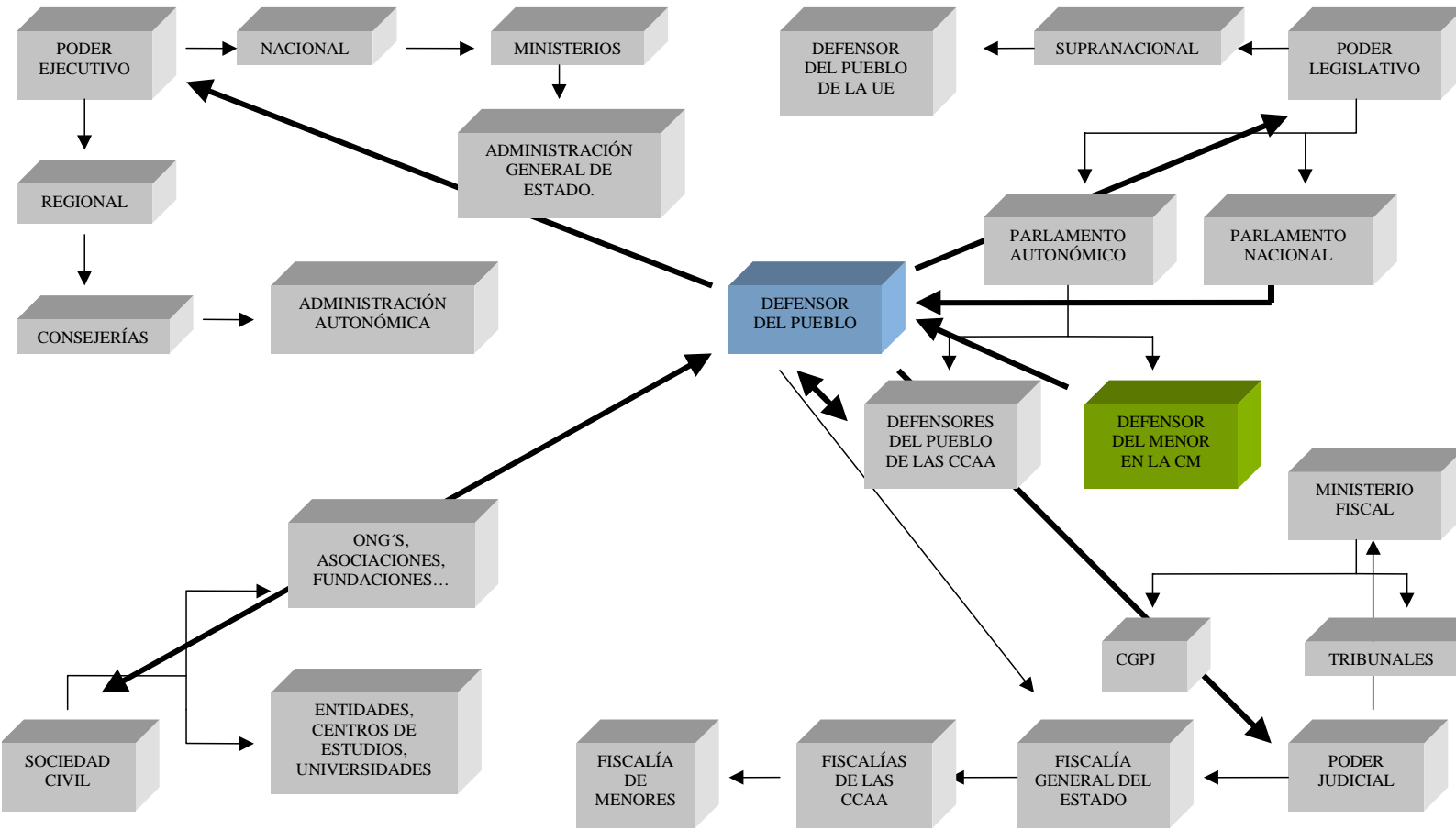
De este modo, esta red de actores se compone de «todos los organismos (públicos y privados) que se relacionan con el menor» (CUEST. ABC). En cuanto a los actores más destacados del poder ejecutivo nacional sobresalen los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales; Educación, Deportes y Cultura; e Interior. En cuanto al Ejecutivo regional destaca el IMMF y del poder judicial la Fiscalía de Menores. Estos actores son los más solicitados por los medios de comunicación para realizar su actividad informativa en los temas de menores.

Esas organizaciones, junto con el Defensor del Menor, constituyen la parte más estable de la red, pero a pesar de la existencia de unos actores institucionales más o menos consolidados no podemos hablar de una red estable ya que estos contactos dependen de la realidad del momento y de las necesidades informativas de los medios. Además esta red tiene un componente no institucional muy elevado, lo que provoca una gran volatilidad de los actores que intervienen pues son cientos los que componen la sociedad civil, y en unas ocasiones se acude a unos y otras a otros. No obstante, se reconoce con facilidad la referencia constante a la institución objeto de este estudio.

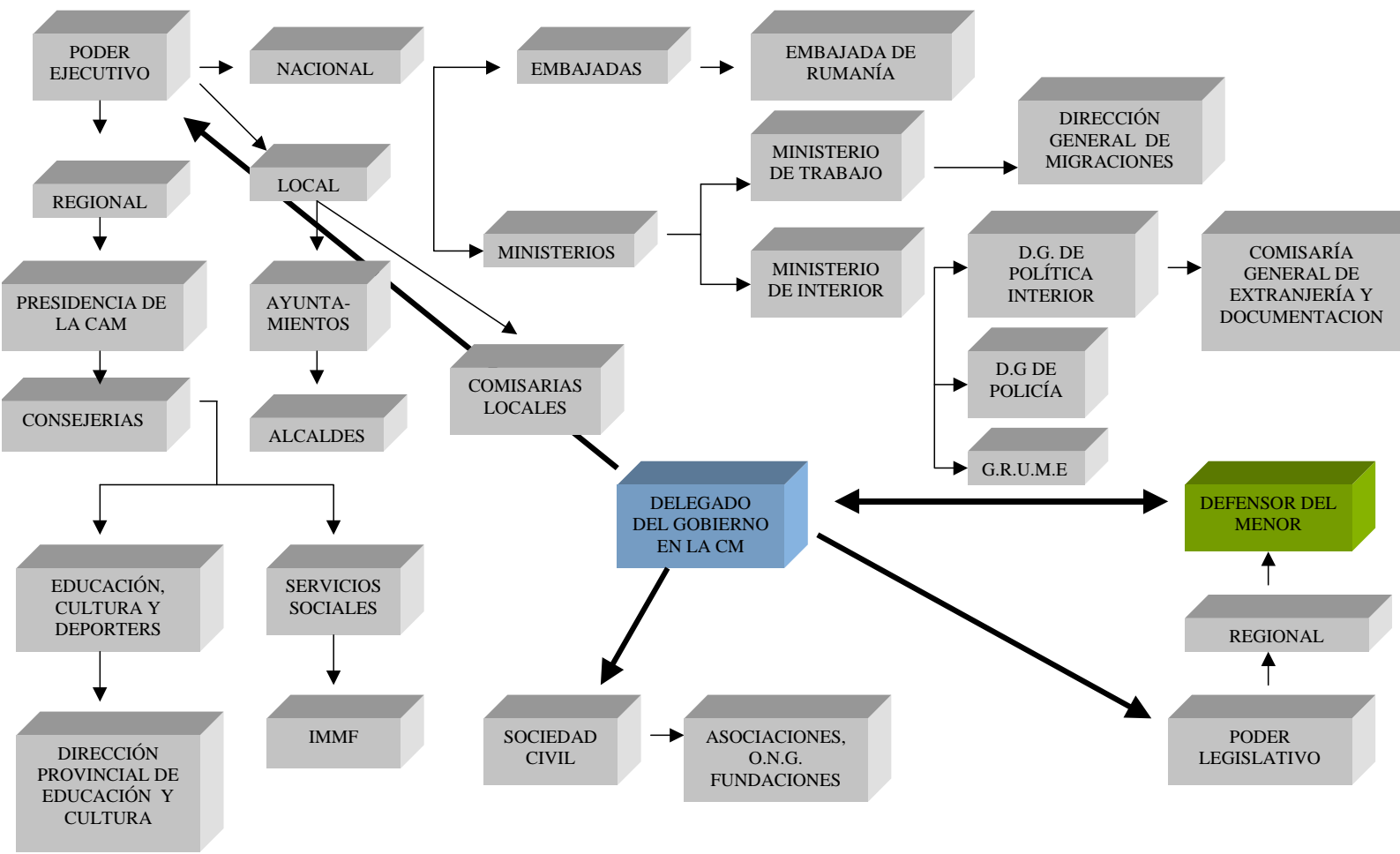
La ley y el reglamento que regulan la Institución del Defensor del Menor no regulan las relaciones del DM con los medios de comunicación, pero una de las características de las administraciones democráticas es su transparencia hacia la sociedad, de este modo las relaciones con los medios de comunicación se convierten en necesarias «la institución del DM representa una mediación, estando en el ámbito de lo administrativo es sensible a la necesidad de informar y por tanto al trabajo de los medios» (ENTREV. REDACCIÓN 7).

Lo que sí prevé la Ley 5/1996, del Defensor del Menor en la CAM, en su artículo 3, apartado d) es la competencia de la institución en la divulgación de los derechos de la infancia y adolescencia. Es claro que el desarrollo de esta competencia resultaría imposible sin la presencia de los medios de comunicación que hacen que esta divulgación tenga un efecto multiplicador y llegue de este modo a un mayor número de población. Y, por otra parte, en el apartado a) de esta misma ley se contempla la competencia de supervisar las actuaciones de las entidades privadas que presten servicios a los menores, de este modo la relación del DM con los medios no se basa solamente en la labor informativa sino que este ejerce una supervisión de sus actuaciones defendiendo los derechos de los menores.

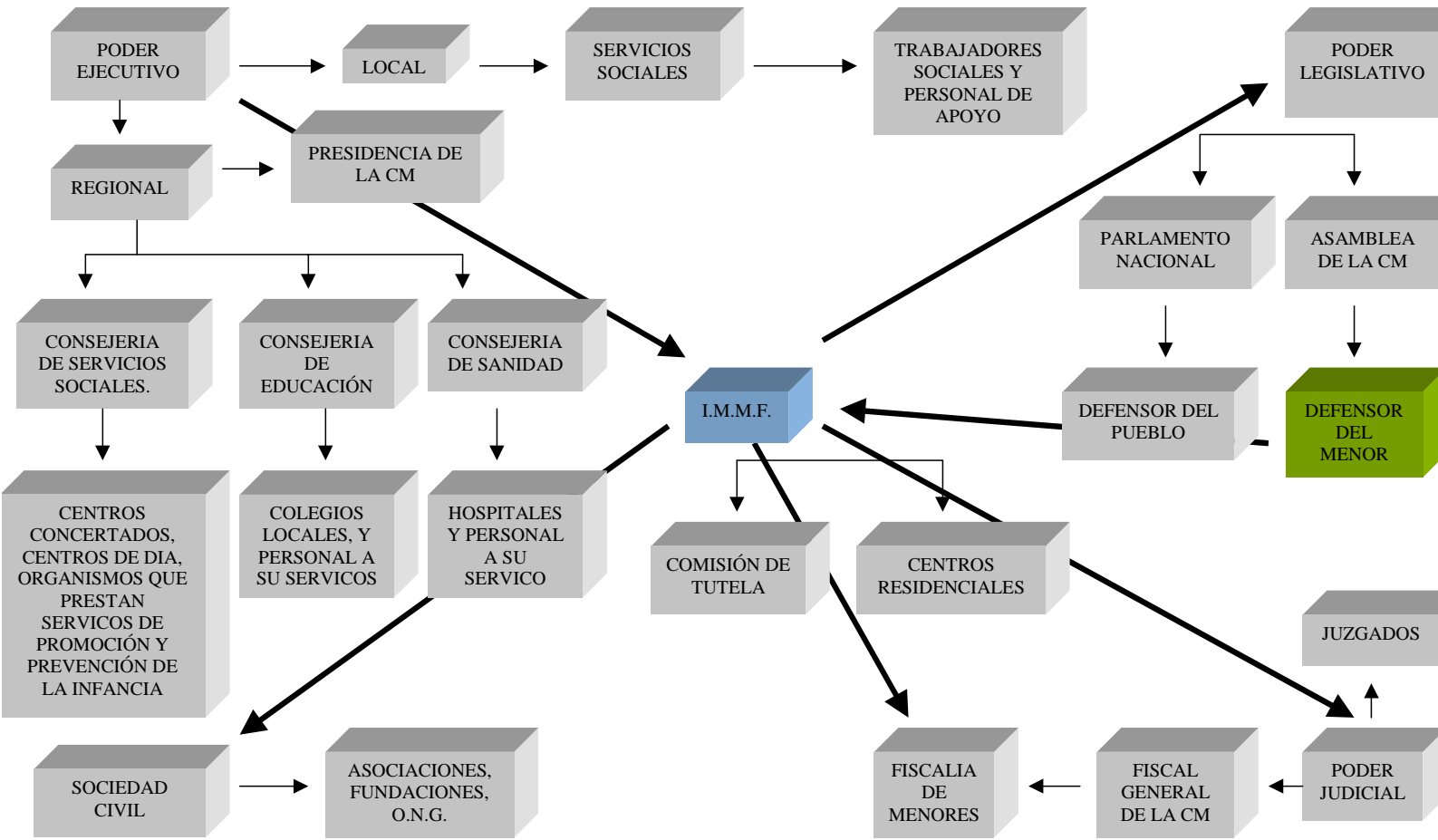
PODER LEGISLATIVO: DEFENSOR DEL PUEBLO (RED INTERGUBERNAMENTAL I)



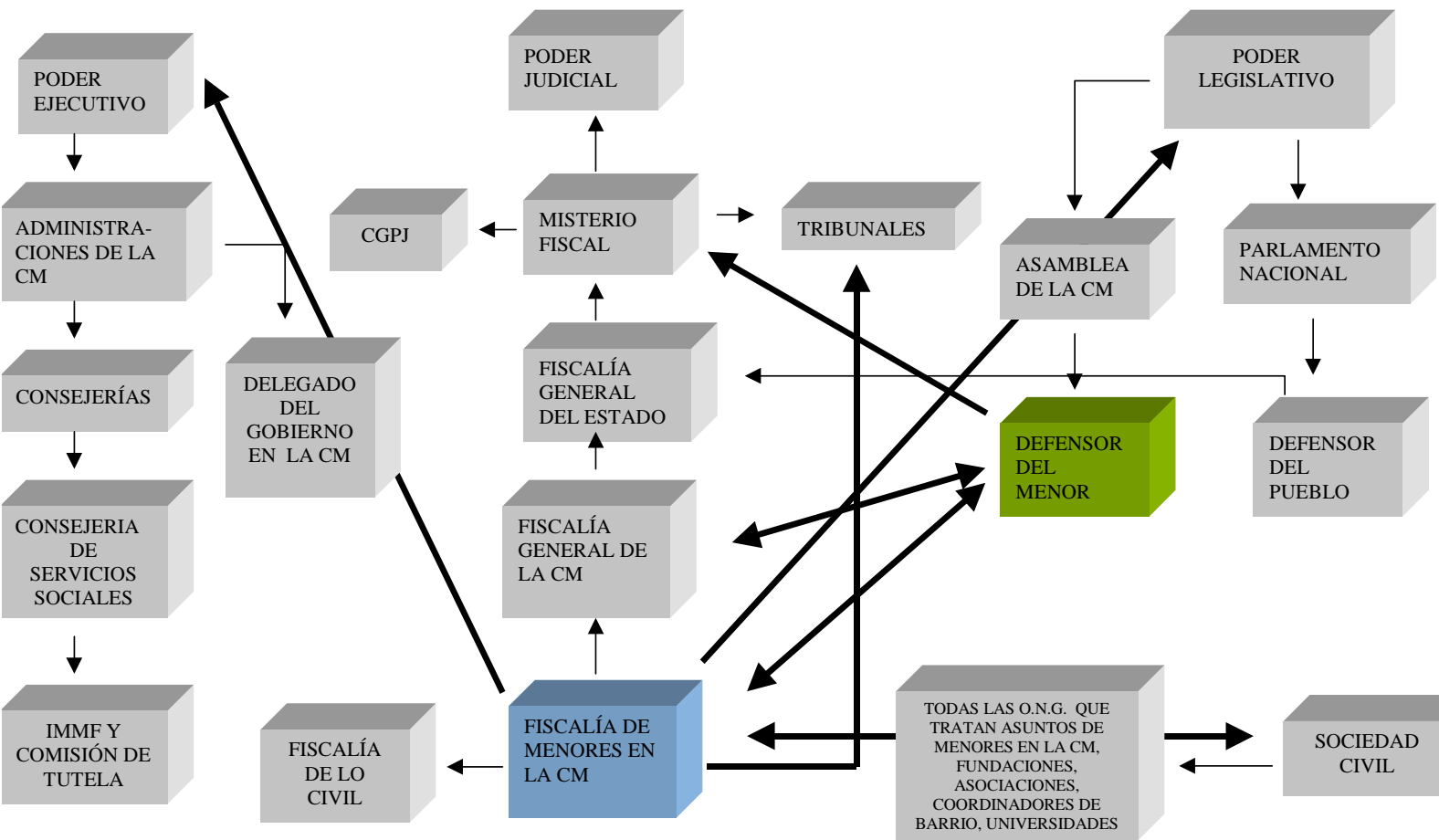
PODER EJECUTIVO: DELEGACIÓN DEL GOBIERNO (RED INTERGUBERNAMENTAL II)



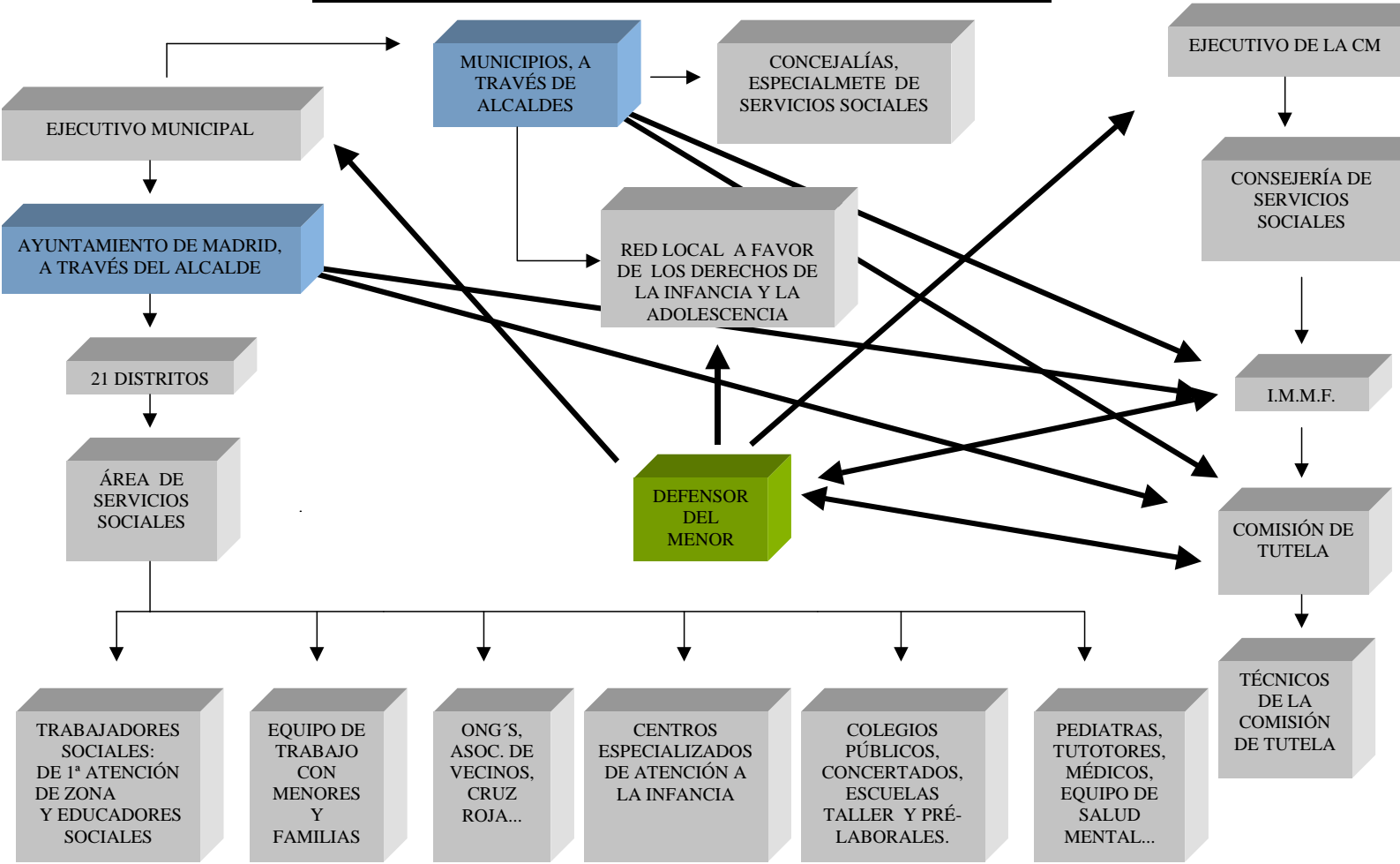
PODER EJECUTIVO: IMMF (RED INTERGUBERNAMENTAL III)



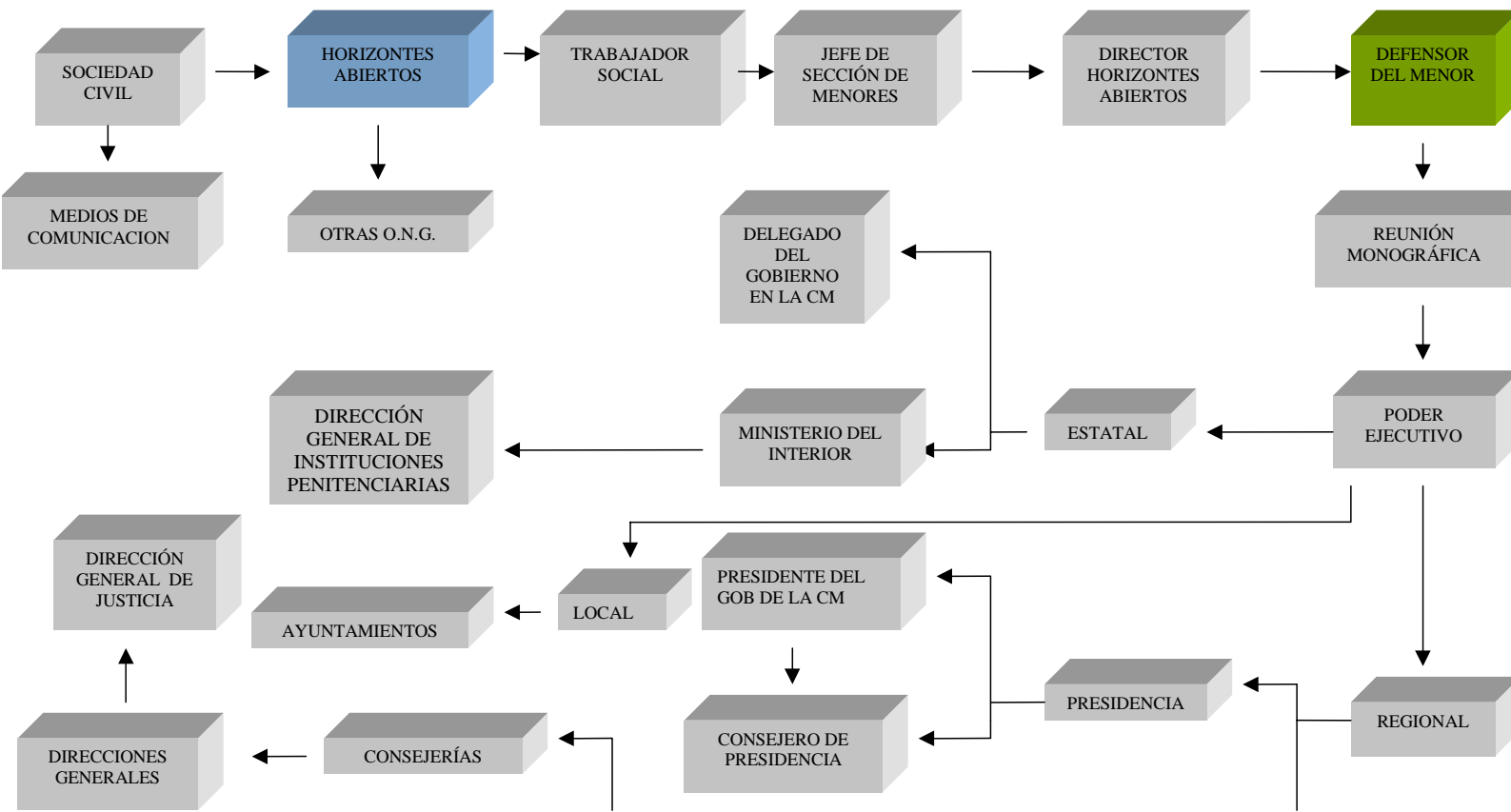
PODER JUDICIAL: FISCALIA DE MENORES (RED INTERGUBERNAMENTAL IV)



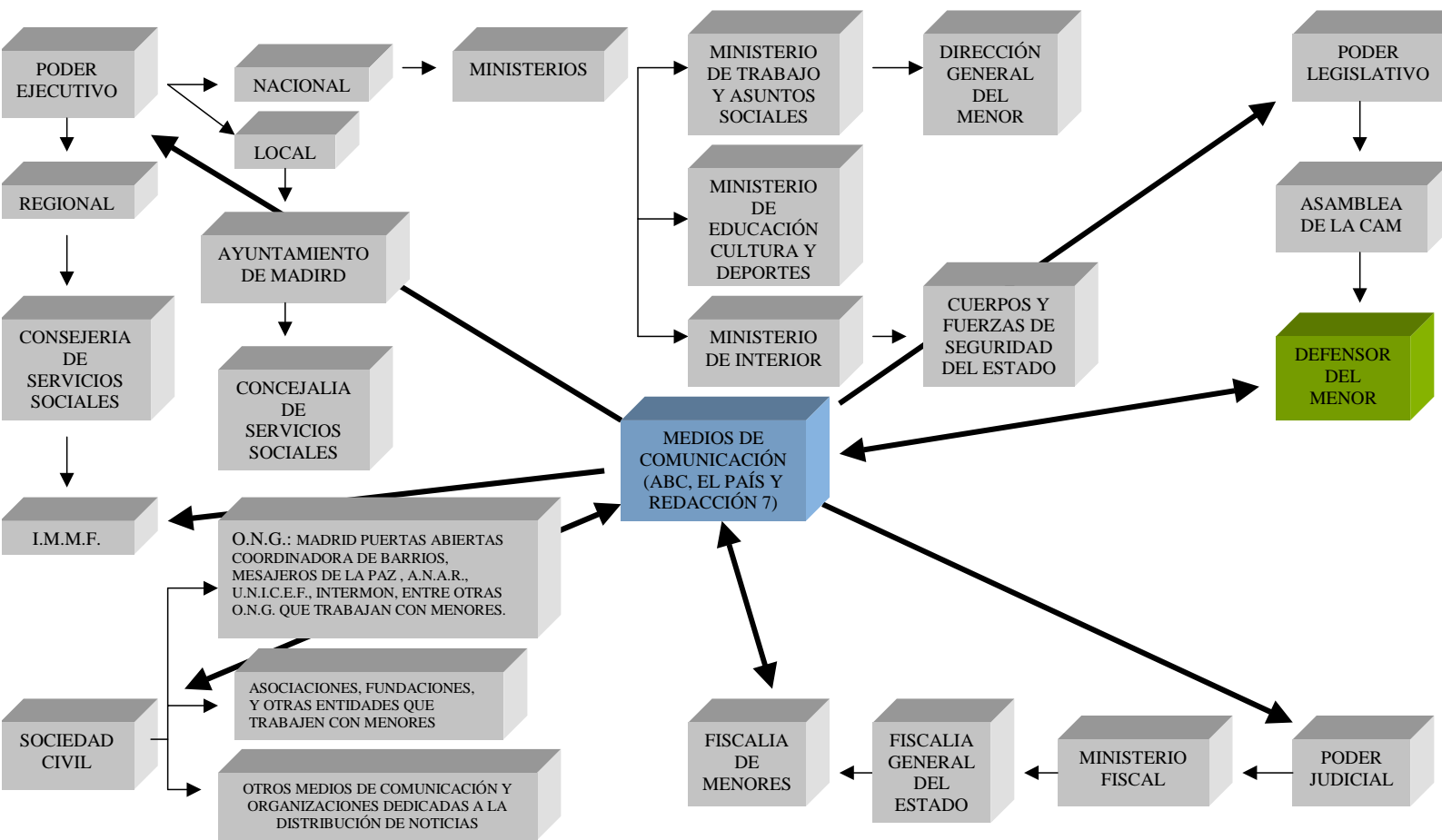
PODER EJECUTIVO: MUNICIPIOS (RED INTERGUBERNAMENTAL V)



SOCIEDAD CIVIL: ONG'S (RED INTERGUBERNAMENTAL VI)



SOCIEDAD CIVIL: MEDIOS DE COMUNICACIÓN (RED INTERGUBERNAMENTAL VII)



V.3. El conflicto intergubernamental y la agenda para el futuro.

En un escenario intergubernamental siempre hay espacio para el conflicto y para la mejora. En el siguiente epígrafe vamos a destacar algunas de las líneas conflictivas que nos han planteado algunos de los actores que han participado en el trabajo de campo, para después intentar realizar un breve inventario de aquellos aspectos que, a su juicio, podrían priorizarse como acciones de futuro.

V.3.1. *El conflicto intergubernamental en relación a la política del menor de la CM*

Como se indicaba antes, la presencia de un cierto grado de conflicto es inevitable en un sistema político-administrativo en que para una misma intervención pública intervienen múltiples actores, con diferentes legitimidades y orígenes. El conflicto forma parte de cualquier sociedad dinámica, e incluso puede tener un significado positivo ya que plantea disfunciones y contradicciones cuya percepción y superación permiten mejorar. No es el conflicto en sí mismo perverso, sino que es la no existencia de cauces de institucionalización y resolución del mismo lo que plantea graves problemas a una sociedad. La no existencia de conflicto en lo relativo a la política del menor en la CM significaría pura y simplemente el establecimiento de un cúmulo de interacciones en torno a una situación de autocomplacencia que podría derivar a plazo en un equilibrio reactivo al cambio, y por lo tanto disfuncional al cabo para una sociedad y cultura abiertas y vivas.

En las líneas que siguen no se va a describir el trabajo en términos de detección de disfunciones y problemas que ha venido realizando y realiza el DM respecto a otros actores de la esfera pública o privada: el esfuerzo realizado por la institución en ese camino ha sido puesto de relieve en múltiples lugares, y esencialmente en el Informe anual que presenta a la Asamblea; más modestamente, vamos a describir, siempre que podamos a partir de palabras literales de los actores entrevistados o encuestados, aquellos comportamientos del DM en el ejercicio de su cargo, o en relación a la interpretación que su titular hace del mismo, que podrían dar lugar a una percepción conflictiva por parte del entorno social y administrativo de la CM.

Uno de los aspectos que ponen de manifiesto diferentes actores es que el titular adquiere **un gran protagonismo respecto a la propia institución**, tanto en los documentos producidos por la propia institución como en la utilización continuada de los medios de comunicación para la expansión de los mensajes:

«...ahí me dejó ver cosas que no me convencen, que no me gustan, yo creo que es un poco ese folleto en el que explica la figura del DM con su cara, a mí eso no me gusta pero eso es una cuestión muy personal a la que no voy a entrar» en ENTREV. LEGANÉS.

«Yo creo que en estos momentos, sobre todo cuando estás creando algo nuevo, es más importante el difundir la institución que el difundir la persona, porque la persona pasa pero si de la existencia de la institución no se tiene un conocimiento pues el siguiente lo puede tener muy difícil...» en ENTREV. LEGANÉS.

Sin embargo, y como contraste, la crítica a ese protagonismo no es compartido por los representantes de los medios de comunicación, para los que una importante proyección social de la institución y de la persona (no hay que olvidar que se trata de una organización estructuralmente personalista) no debería ser una graciosa concesión del titular del cargo, sino una obligación del mismo:

«Para informar con rigor, con la debida seriedad, simplemente para hacerlo bien (convencido), necesitan información (se refiere a los medios). Lo que la institución del DM está posibilitando es que se pueda tener esa información, para hacer bien el trabajo. El trabajo del medio es el suyo, en cierto sentido es específico y en cierta manera insustituible, pero hace falta la información, y hace falta también, y es el valor añadido que yo le veo a la institución del DM, seguramente muy asociada a la personalidad de su mentor que es Javier Urra, pues *el saber estar ahí, el no tener recelos y estar. Eso puede tener una contrapartida, que yo creo que él ha tenido que soportar que haya alguien que le pueda achacar cierto afán de protagonismo, pero no soy yo quien lo haría porque creo que más bien ese es su deber: tener el protagonismo necesario justo allí donde los niños no pueden ser protagonistas*. Es decir, él es el rostro visible de los niños que no pueden, ni deben, mostrar su rostro». ENTREV. REDACCIÓN 7.

Otro de los aspectos conflictivos es la asociación de la institución, no siempre de manera pacífica e ingenua, al **fenómeno de la ombudsmanía** que sacude nuestras sociedades. Esta línea de interpretación, asociada esencialmente al Defensor del Pueblo y también a algunos de sus homólogos autonómicos, parte del peligro para su propia institución de la aparición de nuevos «defensores» sectoriales, con diferentes vinculaciones y estatutos, que pudieran plantear un panorama confuso para el ciudadano:

«...lo cual supone que estemos ante una institución que puede llegar a morir de éxito (se refiere al Defensor del Pueblo)...El problema que se plantea ya, o que puede plantearse con el tiempo, es un ejemplo muy claro que pone siempre Manolo Aznar: imagínate que un menor, extranjero, estudiante, tiene un problema en un hospital. Podríamos actuar para resolver dicho problema el DP, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma, si es que dicha Comunidad lo tiene, el DM, el Defensor del Estudiante, el Defensor del Extranjero, el Defensor del Paciente en los hospitales, que también lo hay». Claro, si ese fuese un ejemplo y se diera, veríamos que la cantidad de intervenciones dejaría sin contenido realmente el tema. Este es uno de los riesgos que está ahí.» ENTREV. DP (JUSTICIA Y GABINETE ADJUNTA PRIMERA).

Quizás la asociación de la institución del DM a ese escenario de ombudsmanía, junto con el protagonismo mediático que ha adquirido su titular, están en la base de la existencia de unas mínimas relaciones formales y de algunas deficiencias de coordinación con el DP que se pondrán de manifiesto en el epígrafe siguiente.

Otro aspecto sensible para los entrevistados es **la posibilidad de una «politización»** de la actuación de la figura, matizando en general con claridad que no se trata de que el titular de la institución no sea independiente, sino de que su labor sea utilizada por terceros para hacer su labor de oposición:

«Lo ideal es que en un cargo de esta naturaleza no se haga política de partido, pero quizás alguna posición adoptada en algún momento, a veces es inevitable que adoptes postura por una opción, pero es por coincidencia de tu opción con la que propone el otro». ENTREV. DP (JUSTICIA Y GABINETE ADJUNTA PRIMERA).

Esa utilización por la oposición es clara en el caso de la Sra. Álvarez Durante cuando en la presentación del Informe anual de 1998 reconoce que el DM ha realizado un trabajo importante en lo relativo a las quejas y recomendaciones referentes a la supervisión de la Administración y de las Entidades públicas, señalando que no obstante «la labor se queda en agua de borrajas, creando una contradicción entre las expectativas que crea entre los ciudadanos y los resultados obtenidos, no por falta de voluntad de la institución, sino por falta de colaboración del Gobierno regional». Informe anual (1998, 538). Eso es inevi-

table en un sistema donde existen deficiencias reales, y en el que los medios transmiten con facilidad las disfunciones y las críticas, pero no los aplausos:

«Que más quisiera yo que aplaudir; además, otra cuestión es que el aplauso no lo recogen. Ése es un sesgo» ENTREV. DM(DEFENSOR).

Sesgo que iría también unido a la propia politización en su caso que podría hacerse de la aparición en unos medios de comunicación u otros:

«Sabed también que El País, la Ser... te cogen mucho cariño, y cuanto más te apoyan más molesta a la Razón. Vosotros hacéis un estudio, vais a la hemeroteca del ABC, de La Razón, El País , etc. y podéis tener una idea opuesta de nuestra actividad. Ejemplo, los guetos, unos lo sacan y otros no. Y eso es lo que ocurre, aunque nos hayamos llevado muy bien con todos»⁸⁹.

En otras entrevistas, sin embargo (por ejemplo, ENTREV. IMMF), se nos hizo ver que si bien con los dictámenes e intervenciones que hace el DM se puede hacer oposición, también se puede hacer gestión de gobierno, y que lo importante es la justicia de los planteamientos ya que en caso contrario podría caerse en la demagogia.

Algún entrevistado fue más allá, y ante la imposibilidad de detectar actores que pudieran estar insatisfechos en el ámbito de la gestión por lo hecho por el DM, quiso encontrar explicaciones en el ámbito de la teoría política y de la administración, a través de las relaciones entre Estado y mercado:

«Me resulta muy difícil identificar esos enemigos. Quizás, puede haberlos en el plano teórico, o de la filosofía política, los que dicen que no hay que incrementar las estructuras de la Administración, los que predicán una Administración prácticamente esquelética, que abogan por un liberalismo a ultranza. Desde luego, yo no me coloco en esa posición, sino al contrario, seguramente que la Administración podría hacerse más ligera en otros campos, y seguramente en estos que se están revelando como los territorios más sensibles para el devenir de la convivencia, yo creo que es ahí donde hay que intervenir». ENTREV. REDACCIÓN 7.

Otro problema es que en algunos aspectos **la cultura que desprende la institución** no se compadece con la que mantienen otros Comisionados autonómicos, ni siquiera con la de otros actores del entramado político-administrativo. Esto no tiene por qué ser nada negativo para la institución del DM en la medida en que, por su reciente creación y por no contar en España con instituciones que pudieran servirle de referente, ha podido huir de cristalizaciones ancladas en una vieja cultura burocrática y aprovechar al máximo la especial capacidad de autoorganización de que gozan las Administraciones mediales (es decir, al servicio de los altos órganos del Estado y, en este caso, de la CM). Por otra parte, no se trata de aspectos que tengan que ver exclusivamente con cuestiones de organización interna y de la manera de gestionar, sino sobre todo con la propia concepción de la problemática del menor, más tecnocrática y sectorial para algunas organizaciones, más horizontal y multidisciplinar para la propia del DM, y con la correspondiente relación con la realidad social (dentro de una dialéctica que combina los rasgos reactivos con los preventivos o proactivos). A estos efectos baste constatar aquí cómo la cultura de gestión de otras instituciones adolece en ocasiones de una cierta verticalidad en el tratamiento de la problemática

⁸⁹ Paradójicamente la presunta mejor acogida que el DM tendría en el Diario El País y la más fría reservada al ABC contrasta con las respuestas recibidas en los cuestionarios procedentes de estos periódicos: el cuestionario de El País hace ver que no cree en la institución, mientras que la información contenida en el del ABC muestra gran cordialidad y cariño a la institución del DM.

del menor, de una relación reactiva ante el entorno (siempre se funciona a instancia de parte, o ante un problema ya creado), y de una visión eminentemente orientada hacia aspectos de protección jurídica (sin duda producida por el sesgo del predominio de los gestores públicos de formación jurídica), y no tanto, sin despreciar ni mucho menos lo anterior, hacia aspectos de participación y de obtención de conocimiento sobre la población objeto. Lo mismo podemos decir respecto a la concepción y visión que cada organización pueda tener de las funciones que por Ley de la CM se le otorgan al DM, sobre todo la supervisión:

«Pero la supervisión nunca gusta. ‘Qué vengan aquí y vean los problemas’, como decía un poco una trabajadora social. Nosotros preguntamos: ‘y vosotros cómo intervenís en estos casos’, porque tenemos un mandato de la ley, y tenemos la obligación de pedir informes sobre cómo actúan otros, y lo tenemos que hacer. Y no pasa nada, se lo tengo que pedir. *Lo que nosotros pretendemos no es decir ‘te pillé’, sino que intentamos reflexionar entre todos. Y vamos a ver cuáles son los puntos débiles y si no actuamos bien, pues tenemos que tener la suficiente honradez y humildad para reconocerlo. A nosotros nos supervisa también la Asamblea*».

Mención aparte merece la diferente visión sobre lo que debe realizar la institución, y cuál es su posición dentro de la clásica tripartición del poder. La situación dista, para el analista que no se fija tanto en las etiquetas como en la realidad, de ser simple de discernir. Tampoco hay consenso sobre los actores interrogados al respecto, ya que mientras algunos optaban por darle mayores dosis de ejecutividad y no sabían muy bien en qué poder estaba asentado (ENTREV. MANZANARES EL REAL), otros que conocían muy bien la teoría constitucionalista daban respuestas estereotipadas que difícilmente resistían el contraste con la construcción social del impacto de la figura del DM en la CM. Lo cierto es que se trata de una figura a la que, procediendo de la tradición de los Ombudsmen parlamentarios, se le otorgan funciones más relevantes que a aquellos, entre ellas: supervisión a las entidades privadas que traten temas del menor en la CAM, facultades de actuación preventivas e incluso de mediación familiar, la tramitación de quejas (esta función no siempre existe en otros países para los *Ombudsmen for Children*) y, como es conocido, un ámbito subjetivo de intervención más restringido.

«El tema es que el DM, según su ley de la CM, puede intervenir no sólo para supervisar actuaciones de la Administración sino cuando ni siquiera existen dichas actuaciones. Por ejemplo: si en un hotel conectas la televisión hay unos minutos de programación gratuita de las películas que emite el hotel para mayores de edad con contenido de todo tipo; él hizo una investigación porque le llegó el tema de que claro una familia llega a un hotel, se despista y el chavalín mete la película de contenido X, los padres se escandalizan, claro, y a los dos o tres minutos se corta la emisión diciendo ‘si usted quiere contrátela’. El DM con la ley que tiene puede actuar frente a ese hotel (¡: y eso es bueno, verdad?). Eso lo que pasa (piensa) es que rompe la tradición de la figura. Porque imagina que yo soy el dueño del hotel y le preguntó al DM, ‘¿pero usted quién es?’. Lo que pasa es que aquí hay unos papeles distribuidos, según los cuales la tutela de los derechos se tiene que reclamar ante los tribunales de justicia. El Ombudsman es algo distinto a eso». ENTREV. DP (JUSTICIA Y GABINETE ADJUNTA PRIMERA).

Por otra parte, si bien la figura está concebida como «el vértice del sistema de protección de derechos, el más absoluto garante de todo ese conjunto de derechos y de toda esa cultura sobre los derechos de la infancia» según nos especificó una persona que participó en la redacción de la Ley del DM⁹⁰, y

⁹⁰ ENTREV. IMMF.

siendo para otras su ámbito de intervención el de la recomendación general, no debe menospreciarse la importancia simbólica del caso concreto para una institución que intenta nutrirse de realidad⁹¹.

Finalmente, otro conflicto latente derivaría no solamente de la real existencia de zonas grises entre poderes, que permitiría la realización de una labor de exégesis y de negociación más allá de los determinantes legales, y esto justificaría como se dijo en otro lugar la metodología intergubernamental de análisis, sino también de la interpretación que el titular de la institución del DM hace de su trabajo, y de la interpretación que las demás organizaciones hacen del mismo. A estos efectos merece recordarse aquí la problemática surgida en torno a algunos de los estudios planteados por la institución, que por sí mismos causaron un debate social y político no solamente sobre los aspectos técnicos que exponían, sino sobre todo por la «sensibilidad política y social» que podrían despertar, sin obviar la discusión también sobre la jerarquía de prioridades que tenía la institución a la hora de conocer la realidad del menor en la CM⁹².

Es de esperar que en el futuro próximo, en la medida en que la institución se vaya consolidando no sólo desde una perspectiva funcional y simbólica (que a nuestro juicio ya lo está), el conflicto relacional en torno a la institución del DM pase de centrarse esencialmente en aspectos de ubicación en el espacio político de la CAM, y en la tripartición de poderes (es decir, de los aspectos relacionados con la *Politic*), a la discusión más precisa sobre el ámbito técnico de la política del menor en la CM (es decir, sobre los programas públicos concretos, que configuran las *Policies*). Este cambio de eje de reflexión significaría realmente una madurez en la gestión y en la apreciación institucional de la política del menor en nuestra Comunidad.

V.3.2. Agenda para el futuro

La siguiente agenda trata de plantear un conjunto de aspectos que podrían permitir mejorar el rendimiento de la actuación de la institución del DM en el futuro, así como un más cómodo asentamiento institucional. Se trata de una agenda de trabajo que alude a **elementos de carácter relacional intra y extraorganizativos**, y no presenta elementos (no es el objeto de este estudio) que pudieran servir para realizar una determinación de prioridades o de acciones a emprender desde una perspectiva técnica en lo relativo a la problemática del menor en la CM. Por supuesto, algunos de los aspectos de ser considerados contribuirían a resolver algunas de las situaciones conflictivas mencionadas anteriormente; y, otros, sin poner en cuestión ni mucho menos la impresionante labor realizada por la institución en sólo cinco años, propondrían algunas líneas de actuación futuras. Por otra parte, la consecución de lo que se propone a continuación exige un esfuerzo conjunto en términos de colaboración de todo tipo de todas las instancias afectadas (DM, Asamblea, Gobierno de la CM, municipios, DP,...).

V.3.2.1. Aspectos extraorganizativos

Un primer aspecto a considerar sería **la posibilidad de creación o dinamización de instituciones o redes** que permitan que el DM tenga una relación constante con los actores de otros niveles de go-

⁹¹ Es curiosa la división de opiniones existente a este respecto: mientras varios miembros de servicios sociales y algunos concejales de Ayuntamientos decían que no verían mal que el DM bajase más a la realidad, y visitase la problemática, en la Administración de la CM, sobre la que el DM realiza esencialmente tareas de supervisión, solicitaban un trabajo más generalista del mismo, a través de recomendaciones al legislativo y con una menor implicación en la gestión cotidiana.

⁹² Lo anterior no obsta para que ninguna de las personas entrevistadas haya reconocido una mala calidad técnica a los estudios realizados y contratados por el DM, bien al contrario, los consideran sólidos, solventes y, en general, de gran utilidad (ENTREV. REDACCIÓN 7; ENTREV. I.M.M.F., etc.).

bierno. Particularmente esta necesidad ha sido detectada en relación al nivel local, en que diferentes entrevistados proponían fórmulas que combinaban ciertas dosis de utopía (ENTREV. MANZANARES EL REAL), con otras que incentivaban no la creación de nuevas estructuras sino la correcta utilización de las existentes (ENTREV. FUENLABRADA). Pero para todo ello un gran problema, públicamente reconocido por todos los entrevistados cuando se les daba a conocer el presupuesto de la institución, era el de la exigüidad de los recursos de que dispone el DM (por ejemplo, ENTREV. HORIZONTES ABIERTOS-PRESIDENCIA).

«Me parece un hombre bastante humano, bastante humano, que sabe muy bien la problemática del menor, otra cosa es lo que pueda hacer. *Hay una cosa que sí echo en falta: creo que debería darse una vueltecita por toda la comunidad, visitar los ayuntamientos, pero visitarlos de verdad, hablar con sus concejalas, y la gente que tenemos, y creo que se obtendría mucha luz*». ENTREV. MANZANARES.

«(La pregunta alude a si sería necesaria la creación de algún tipo de red sobre infancia en la CM de la que formase parte del DM). Nosotros pertenecemos a la red de infancia y adolescencia. Se trata de una red nacional, donde sobre todo se trabaja en temas de infancia, en temas de planes integrales y de darle a la infancia lo que realmente necesita, es una estructura política para que a su vez haya una estructura social. Hay muchas veces que tienes la estructura social y los políticos no se han dado cuenta que lo que necesitan es articularla, que ya tienen en la sociedad un trabajo con la infancia». ENTREV. FUENLABRADA.

«No llega Javier a tanto. Javier es uno solo, y Madrid tiene muchos pueblos, pero Madrid capital se come a lo que le echen, por eso no tiene mucho tiempo para ir por pueblos y cosas de esas. Tiene un equipo muy pequeño». ENTREV. HORIZONTES ABIERTOS.

También se echa de menos la existencia de **más herramientas de participación** de los menores en los aspectos que les afectan, y sobre todo en el diseño de programas de información y formación que comprendan su complejidad y cultura:

«Haría falta que este DM pudiera trabajar para conseguir un programa de radio y de televisión con cultura juvenil hecha por ellos. No esas chorradas que ponen como si fueran concursos de niños, ahí (despectivo), que pongan a chicos que razonan sobre una cosa y debaten, aunque los mayores digan: «pero piensa eso», pero está pensando, está pensando. Fíjate cómo, pero está pensando. Vamos a ver cómo a partir de esa realidad podemos encontrarlos». ENTREV. HORIZONTES ABIERTOS.

Otros abogan por la reflexión en torno a la posibilidad de **implantar figuras de intermediación e interlocución** entre los menores en sus colegios y el DM, junto a la necesidad de realizar análisis exhaustivos de toda la programación televisiva, de manera que pudiera realizar un **control sobre la emisión de programas o películas** no respetuosos con los derechos de los menores:

«Yo creo que sí lo es, pero creo que podría serlo más (se refiere a si la institución del DM es moderna o no), y deberíamos activar como ciudadanos para que lo fuera más. Lo decía antes, *si en vez de tener la posibilidad de hacer x horas de análisis tuviera una capacidad para hacer un chequeo sistemático y total de las programaciones, sería mejor*. Si, además de eso tuviera un departamento informático formidable que le permitiera crear talleres, estoy improvisando, con los centros escolares para fomentar una interactividad, y que hubiera...El otro día yo, en uno de los programas que hice, vi que existía una figura muy interesante que se llama *el alumno-ayudante*, concretamente en el instituto de Pradolongo, de aquí, de Usera, bueno pues creo que esa es una figura interesantísima y me imagino perfectamente a ese alum-

no-ayudante conectándose con la oficina del DM para intercambiar informaciones, impresiones, siendo un apoyo *in situ* entre los propios compañeros. En ese sentido, creo que es deseable una modernización. Debería de existir un principio de permanente *aggiornamento*, permanente actualización o puesta al día». ENTREV. REDACCIÓN 7.

«Yo creo que el DM debería de insistir más en esos programas basura que nos tragamos y que se tragan los niños y que ya lo hizo en un momento, pero yo creo que esas cosas son las que yo creo que serían fundamentales en que una televisión pública... Hablo claramente de Telemadrid, los niños en estos momentos se tragan verdaderas bazofias y el DM debería ser bastante más crítico de lo que es. Yo creo que los niños se tragan violencia, programas espeluznantes» ENTREV. LEGANÉS.

También sería oportuno **reflexionar sobre los procedimientos** de relación entre diferentes organizaciones, ya que a veces se ponen de manifiesto cauces lentos e indirectos que movilizan muchos recursos que quizás con una mejor organización, y cambio en su caso de las normas, podrían ahorrarse:

«Mis funcionarios a veces se quejan de que el DM les hace trabajar inútilmente. ¿Por qué? Porque todas las quejas que tiene sobre los derechos de la familia, que hay un montón, las manda aquí, y yo las mando al Fiscal de cada juzgado para que actúe quien tenga que actuar, en sede judicial, y en sede de ese proceso. Entonces dicen que esto es una tontería, estamos haciendo perder el tiempo... Su Ley dice que su interlocutor es el Ministerio Fiscal y la Fiscalía de Menores, pues entonces que me lo manden a mí y yo se lo mando a quién sea, pero realmente a nosotros nos hace dar vueltas a los procedimientos de forma inútil». ENTREV. FISCALÍA (MENORES).

Otra cuestión pendiente es **la creación de una cultura** en que se comprenda mejor la problemática de los menores y la actuación del DM como organización. Es cierto que se ha hecho un gran esfuerzo por parte de todos en divulgar y dar sentido material a la protección de los derechos del menor, pero no lo es menos que la cultura de intervención administrativa sobre la problemática (salvo alguna excepción) sigue criterios y programas demasiado sectorializados (situación que se refuerza en ocasiones por la cultura corporativa de algunas unidades administrativas, y por motivos de competencia política y hasta profesional, así como por una cultura burocrática difícil de erradicar), tendentes a vislumbrar al menor más como un conjunto de problemas que como un ciudadano con derechos. Por otra parte, sería bueno que el resto de Administraciones Públicas entiendan las funciones de una organización que debe transmitir valores y sensibilizar a la sociedad a la vez que gestionar, criticar («crítica» significa etimológicamente «análisis, juicio, razón») y ser constructivo. De ahí la necesidad de colaboración de todas las organizaciones afectadas.

V.3.2.2. Aspectos intraorganizativos

Otros aspectos, que acaso no tengan la proyección política y social de los anteriores, pero que son muy relevantes para que la institución consiga los objetivos que le han sido encomendados, afectan al interior de la propia organización. Es el objetivo de este epígrafe realizar un repaso rápido a los que han sido más citados o que adquieren a nuestro juicio mayor interés.

Para algunos, por ejemplo, **la sede** del Defensor del Menor no es lo suficientemente grande ni está lo suficientemente dotada para ser el gran centro de referencia del menor en la CM:

«...porque cada vez que hablamos del DM conoces a la persona, no a la institución. Yo he estado en la sede, por cierto muy pequeña, creo que su oficina tiene que tener espacios grandes para los niños/as,

debería ser una gran ludoteca, en el centro de Madrid, que rebosara, no lo sé, tengo una estructura montada, porque creo que se debe visualizar, que no sea sólo un lugar donde se recogen denuncias que al final es un poco la imagen que se puede dar». ENTREV. FUENLABRADA.

Otro aspecto importante sería reflexionar, sobre todo en el ámbito de la Asamblea, cuál debe ser **el régimen jurídico que vincule al personal técnico con la Administración**. Hasta ahora la situación se ha caracterizado por la provisionalidad y una tendencia final que podría desembocar en una burocratización de un servicio que siempre por fuerza debe ser dinámico y en continuo fluir de ideas y de personas. La casuística de dicho vínculo, para los asesores del Gabinete Técnico, ha llevado a nombrarles al menos como laborales eventuales, y ahora finalmente, y como paso intermedio hacia una funcionarización de los puestos de trabajo, como funcionarios interinos. Sería deseable que se reflexionara sobre la necesidad de funcionarizar unos puestos, e indirectamente una estructura, que pudiera limitar en el futuro la capacidad de actuación y de autoorganización del DM, institución que como se sabe es fuertemente personalista y en la que el titular puede y debe imprimir una orientación personal y propia (piénsese en la necesidad de adaptarse a las nuevas demandas sociales de protección del menor, pero también que en un momento dado un Defensor del Menor, con una nueva cultura, pudiera ver lastradas las posibilidades de cambio real al tener una estructura burocratizada que mantiene una mayor lealtad a sus prerrogativas administrativas y burocráticas que al titular del cargo). En este sentido, una funcionarización de las zonas más sensibles de la organización podría revertir a plazo en un menor rendimiento de la institución, y en una menor maniobrabilidad del DM en ejercicio.

«...en el capítulo I no tenemos competencia, es una de las cosas en que no me puedo meter, pierde autonomía. Ellos son los que pueden aprobar la plantilla. Pero incluso la gestión de la nómina con todo lo que tiene que ver las prestaciones sociales, etc., lo gestiona la Asamblea de Madrid». ENTREV. D.M. (SECRETARÍA GENERAL).

Como por otra parte, debería ponderarse **el sistema de gestión de los recursos humanos**, más parecido hoy a la gestión de personal formularia y formalista, y no a una verdadera gestión estratégica de los mismos. En efecto, a pesar de las funciones que el Secretario General tiene sobre el régimen sancionador, y a despecho de que la institución pueda solicitar dotar a las puestos de trabajo de determinados perfiles, las funciones que permanecen en la organización son más bien residuales, pues la Asamblea tiene la facultad de aprobar las plantillas, de aprobar las retribuciones e incluso de gestionar las prestaciones sociales. Con este panorama, fuertemente limitador de elementos de motivación que permitan una adaptación de los recursos a las necesidades reales y cambiantes del servicio, no resulta extraño que no se tenga suficientemente en cuenta el impacto que determinados procesos están suscitando sobre las necesidades de la plantilla. Así, por ejemplo, la tendencia a la proyección exterior de la institución que viene desarrollándose en los últimos años, sobre todo a través de la ENOC, comienza a exigir un personal con un perfil multicultural y multilingüe que hoy por hoy no es posible reclutar y seleccionar para la institución. Todo lo anterior sin entrar a valorar la necesidad de incrementar la plantilla.

También sería bueno **revitalizar el Consejo Técnico** de la institución, inyectándole recursos. No es razonable que a personas de prestigio a las que se les ha de exigir una dedicación no se les pueda retribuir de ninguna manera.

Y, finalmente, otro aspecto importante, relacionado con la accesibilidad de la institución, es la necesidad de plantearse una **ampliación de horarios** para la atención, sobre todo telefónica, a los ciudadanos.

«...no estamos de acuerdo con los horarios que fija la Asamblea de Madrid. Ahora, por ejemplo, en verano tienen horario solamente de mañana, tienen vacaciones de julio, agosto y septiembre. Solamente horario de mañana, por eso aquí nos tenemos que servir de los de prácticas para que si alguien llama y lo puede resolver... le damos una serie de normas o se le dice que espere y llame por la mañana...». «El Defensor del Pueblo tiene horario de mañana y tardes, pero sabes por qué, pues porque a nosotros nos han funcionarizado todo, mientras que todos los Comisionados parlamentarios funcionan con puestos eventuales, es decir, que los nombran ellos y cesan con ellos, de manera que cuando finaliza su mandato el que viene nombra a otros». ENTREV. DM (SECRETARIA GENERAL).

VI. LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL MENOR COMO ORGANIZACIÓN RELACIONAL: LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD

VI.1. La difícil construcción de la política del menor

Como fue puesto de manifiesto en otro lugar de este informe (Capítulo II.2), una de las dimensiones del análisis intergubernamental radica en la posibilidad de cruzarse con los requerimientos de las políticas públicas concretas, lo que permite utilizar el utillaje conceptual que desde hace unos lustros se ha venido construyendo desde una perspectiva politológica en torno al Análisis de las Políticas Públicas. Como es relevante para nuestro análisis conocer el grado de dificultad objetiva que tiene la definición y construcción de la política del menor en la CM, toda vez que va a ser la realidad objetiva que debe afrontar el DM, vamos presentar a continuación algunos datos teóricos que permitan comprender qué son las políticas públicas y su análisis, para después sacar algunas conclusiones sobre la dificultosa construcción de la política del menor en la CM, ya sea por la complejidad del objeto de la misma (los menores), o ya sea por su propia consideración en tanto «política».

VI.1.1. Las políticas públicas y su análisis

Vamos a analizar aquí como el Análisis de Políticas Públicas nació como una respuesta a la necesidad de herramientas de comprensión de lo que hacen los Estados en un entorno muy preciso, para posteriormente aportar algunos elementos conceptuales imprescindibles para su inteligencia.

VI.1.1.1. La aparición del Análisis de Políticas Públicas

Aunque el estudio de los efectos de las acciones públicas no es reciente, se estima que el surgimiento del análisis de políticas públicas aparece ligado al desarrollo del *Welfare State*, período en que, como es conocido, las intervenciones del Estado en los países desarrollados se hicieron masivas y variadas. Era necesario en ese entorno alguna metodología que permitiera comprender, de manera práctica y científica, las acciones públicas, y ello con una visión multidisciplinar superadora de las antiguas disciplinas que estudiaban al Estado, o sus actos, como el Derecho Político, Constitucional o, incluso, la propia Teoría del Estado o Ciencia Política tradicional. Respecto a ellas, las teorías sobre las políticas públicas se ubican en un terreno innovador, ya que (atendiendo a formulaciones empíricas y sin desatender las implicaciones prácticas en sus manifestaciones), actúan como verdaderos reveladores del funcionamiento de las orga-

nizaciones públicas. En efecto, ponen en evidencia la panoplia de elementos que intervienen en las acciones públicas: actores, objetivos, procedimientos, distribución del poder...

Antes de explicar algunos conceptos clave de la perspectiva que vamos a seguir aquí, el Análisis de Políticas Públicas (*Policy Analysis*) debemos diferenciarla de otros campos afines, en concreto del *Policy Design* y de la *Policy Research*. Si el *Policy Analysis* consiste en identificar las consecuencias de todas las alternativas de acción y describir en cadena todos los efectos previsibles desde una perspectiva neutra, el *Policy Design* es un enfoque más comprometido, expresando el analista su preferencia para el resultado final. La *Policy Research*, por su parte, cubriría la investigación sistemática derivada de una disciplina científica precisa sobre el proceso que lleva a actuar a una autoridad gubernamental, mientras que el *Policy Analysis* trataría de describir los contenidos de la política pública con orientación prescriptiva y con técnicas interdisciplinares.

VI.1.1.2. Los elementos conceptuales más relevantes

Debe entenderse por «**política pública**»⁹³ los actos y «no actos comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia; o programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. A cada política pública se le atribuyen unas características: un contenido, un programa de actuación, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. Algunos de los aspectos referidos no son unívocos ni de fácil definición. Para nuestro estudio los más sensibles son los conceptos de «**autoridad pública**» y de «**programa**». Por autoridad pública vamos entender cualquier organismo que conceda o administre bienes o servicios colectivos, sean estos materiales o inmateriales. Y, tal como reconocen MENY y THOENIG (1992, 90), una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente (como lo que hace un decisor un día sobre un expediente), sino que detrás de cada acto o actividad existe un marco más general en que se integran una estructura relativamente permanente de referencia u orientación, que es un programa. Por lo que podemos decir que el conjunto de tales programas, consciente y coherentemente realizados o no realizados, sobre un ámbito concreto sería lo que configuraría una política pública. Esto implicaría, por ejemplo, que un conjunto de acciones o programas públicos orientados al mismo grupo de recepción no constituirían una política pública si adolecen de coherencia y visión común y compartida.

Otro de los problemas con se encuentra el analista de políticas públicas es cómo descomponer su objeto de estudio en elementos empíricos más finos. Es habitual, siguiendo a JONES (1970), diferenciar **cinco fases** en cada política pública. Queda fuera de nuestro objeto tratar cada fase en profundidad y bastará con citarlas:

- a) Identificación del problema, que incluiría la percepción del mismo y la inclusión en la agenda de la autoridad pública.
- b) Formulación de soluciones, después de estudios, diversas elaboraciones y negociaciones.
- c) Toma de decisión, cuando el decisor oficialmente elige una opción.
- d) Ejecución del programa o programas, es decir, la aplicación de la política.
- e) Terminación de la acción, normalmente después de una evaluación de los resultados de las actuaciones emprendidas.

⁹³ De acuerdo con MENY, Y.; THOENING, J.C., (1992, 89).

Por supuesto, todas estas fases tienen adscritas un conjunto de actividades concretas y el proceso debe ser tomado con flexibilidad, ya que una de las fases no tiene por qué seguir necesariamente a la precedente, sino que puede superponerse, retroceder en la secuencia cronológica, o incluso no aparecer en el proceso.

VI.1.2. *La difícil construcción de la política del menor en la CM*

Podemos aludir al menos a tres grandes aspectos que plantean grandes dificultades a la hora de caracterizar las actuaciones públicas sobre los menores como política pública: el primero, se refiere a la complejidad y diversidad de la propia población objeto (VI.1.2.1), el segundo, a la manera cómo los diferentes actores sociales ven a dicha población (VI.1.2.2), y, en tercer lugar, a determinados aspectos que plantea en el plano político su institucionalización (VI.1.2.3). Se trata en definitiva de ver cómo son, cómo los vemos y cómo se relacionan con el poder.

VI.1.2.1. Complejidad y diversidad de los menores

Bajo el término «menor», en nuestra Comunidad se entiende como tal a la persona de menos de 18 años, se está encubriendo una realidad muy variada de situaciones vitales y cronológicas: desde la propia de los niños recién nacidos hasta la de la juventud (siendo el concepto de joven de difícil adscripción cronológica), pasando por las diferentes etapas de la infancia y de la adolescencia. Ello da lugar a que desde el punto de vista objetivo sea necesario reconocer la necesidad de un conjunto de acciones, siempre sobre la población objeto, pero con unas orientaciones y contenidos muy diversos de acuerdo con las distintas necesidades de cada etapa vital.

Por otra parte, esa variedad de situaciones vitales porque pasan los menores se ven atravesadas por los diferentes *cleavages* que observamos en nuestra sociedad, y que también indicarían el requerimiento de intervenir no exclusivamente de acuerdo con los «tiempos vitales» (con la complejidad que de por sí solos requieren), sino de acuerdo con otras situaciones de índole social o familiar. Entre las mismas encontramos, sin querer agotar el tema, la necesidad de actuaciones específicas para los menores:

- a) De los diferentes grupos socio-económicos.
- b) De los diferentes territorios de la CM.
- c) De los distintas situaciones porque pasa su familia (monoparental, etc.)
- d) De las distintas etnias y religiones.
- e) De diferentes culturas juveniles.
- f) De diferente sexo, a fin de conseguir la igualdad de género.

Situaciones todas ellas a las que habría que agregar el carácter dinámico y eminentemente cambiante de las culturas y valores del menor, y asimismo de la manera cómo nosotros los vemos, lo que hace que cualquier aproximación a su problemática tenga forzosamente un componente esencial de contingencia.

VI.1.2.2. El problema de cómo los vemos

En la presentación que el DM de la CM hizo de su Informe del Año 2000 se recogen datos muy interesantes de la percepción que tenemos de los menores, y de sus derechos, en nuestra sociedad. En ella

se vislumbra cómo en cada una de las situaciones sociales porque pasan los menores de edad se tiene una diferente concepción y visión: los padres interpretan sus relaciones con ellos en términos de control, y en desarrollo de la dialéctica dependencia y autonomía; sus maestros y formadores, constatan el contraste entre el ámbito doméstico y público, sin dejar de preocuparse por la conflictividad y la necesidad de colaboración; los decisores públicos se centran sobre todo en actuaciones que oscilan entre la protección y la necesidad de dar participación a los menores.

Se utilizan en el discurso social los estereotipos de siempre cuando nos referimos a los niños (seres en proceso, dependientes, inestables, indómitos, etc) dando por descontado que, con independencia de la realidad que con carácter individual abriguen esas adjetivaciones, la utilización del lenguaje estandarizado nos exime de su estudio y análisis serio. En fin, los estereotipos sustituyen, por pereza, a la reflexión, salvo en casos muy aislados como es la institución objeto de este análisis.

Se asocia con frecuencia la minoría de edad, y singularmente la infancia, con un conjunto de situaciones sociales (como por ejemplo la escolarización obligatoria, la dependencia y el control), externas al menor pero que tienen influencia sobre él, y sólo muy rara vez e insatisfactoriamente se le trata como a un ciudadano activo, con derechos que respetar. Es cierto que los poderes públicos han avanzado mucho en los últimos años hacia una concepción activa y participativa del ciudadano menor, pero no lo es menos que queda mucho por hacer, en la esfera pública, y particularmente en ámbito doméstico y privado.

Si, como explica la Ciencia de la Administración, la sociedad y la esfera de la Administración y de los poderes públicos no son ámbitos separados sino interconectados que se van haciendo y reformulando el uno al otro constantemente, es pertinente apuntar que una parte de las intervenciones sobre la necesaria política del menor debería ir orientada a modificar las actitudes y valores de la sociedad (no sólo de los menores) sobre la infancia y adolescencia, de manera que nuestra Administración construya la realidad social del menor, y la sociedad contribuya a la definición de las actuaciones, organizaciones y prioridades de nuestras Administraciones sobre el mismo tema.

VI.1.2.3. Los problemas de la institucionalización de la política del menor

En el ámbito de lo político existe también un conjunto de factores que dificultan la obtención de una política del menor digna de tal nombre. Se trata de cuestiones que a veces derivan de la propia complejidad de la gestión de los asuntos públicos en nuestro sistema político administrativo, pero que otras veces tienen que ver más con el carácter inmediateista con que se realizan las tareas públicas.

En efecto, la política del menor es ilustración perfecta del **carácter multinivel** con que se gestionan los asuntos en nuestro país, de manera que tenemos diferentes instituciones con funciones sobre menores (ya sean de regulación, de implantación de programas, etc) en diferentes niveles de gobierno. Esto implica, a estos efectos, que los resortes que afectan a la política del menor ya no corresponden exclusivamente a un único actor, ni a un único nivel de gobierno, sino al conjunto de ellos, y que el carácter creador de dicha política no pueda interpretarse exclusivamente desde un ámbito más o menos técnico o material sino también relacional.

Por otra parte, **la política del menor es una política transversal**, que tiene como eje, no un ámbito material concreto sino un ámbito subjetivo particular, los ciudadanos menores de edad. Esta circunstancia, no siempre comprendida a tenor del trabajo de campo realizado en esta investigación, hace que la

gestión de dicha política en cuanto tal, y su percepción por el resto de actores político-administrativos, se haga todavía más compleja, toda vez que se trata de «una política de políticas», ya que implica trascender el carácter sectorial y departamental con que tradicionalmente se gestionan los asuntos en nuestras Administraciones por un enfoque horizontal amparado en las singularidades y especial sensibilidad que merece la población objeto de la misma. Ello hace, además, conseguir que una política del menor sea algo diferente a poner en movimiento un elenco de programas procedentes de diversas unidades técnicas que afecten a la población objeto. Sobre esto volveremos en otros lugares de este informe.

Entre los factores que afectan al devenir cotidiano de la vida política y partidaria, podemos encontrar que un factor que obstaculiza la obtención de una política de menor, o que se avance sólidamente en el sentido de obtenerla, es **la concepción inmediatista que el ciclo político impone a los programas públicos**. La política y sus carreras se alimentan de éxitos a corto plazo y la política del menor propiamente dicha exige un esfuerzo continuado. Los resultados más importantes no son visibles dentro de la perentoriedad del ciclo electoral, sino a mucho más largo plazo: se trabaja para las próximas generaciones. De ahí que en ocasiones pudiera existir el peligro de modificar las prioridades, y alterar los programas que configurarían la política del menor, en beneficio de políticas de impacto más rápido, que puedan ser mejor explotadas desde el punto de vista de *marketing* político y electoral, máxime cuando, como es conocido, **los menores de edad no votan**. Y es que se puede inaugurar una carretera, un tunel, etc., pero **la consecución, por ejemplo, de una generación de jóvenes más solidaria, no se inaugura**.

VI.2. El Defensor del Menor como institución legítima

VI.2.1. *El concepto de legitimidad de las organizaciones públicas*

La acción de los poderes públicos ha experimentado durante las últimas dos décadas cambios trascendentales desde el punto de vista de su estructura, sus funciones y los principios que los inspiran. La razón principal de esta transformación reciente ha sido el surgimiento de nuevos problemas sociales o su inclusión por vez primera en la agenda de las instituciones públicas. Ahora bien, la calificación de un problema como social no significa necesariamente que su solución resida con exclusividad en el ámbito público. La protección del menor, al igual que otras materias de carácter social, es un ámbito en el que convergen factores sociales, económicos, políticos y familiares, y que, por tanto, exige una respuesta desde perspectivas diversas y con participación pública y privada. En otros términos, **problemas de carácter complejo como el que ocupa a la institución del Defensor del Menor requieren, sin duda, de la puesta a su disposición de un nivel suficiente de recursos materiales, de un grado de cualificación suficiente de los técnicos, o de la capacidad de actuación de las organizaciones privadas implicadas, pero sin duda también de factores inmateriales que tienen que ver con la coordinación y el funcionamiento de estructuras organizativas complejas y con la aceptación de la ciudadanía, lo que hace referencia a la confianza en las instituciones públicas y, en último término, a su legitimidad**.

Uno de los problemas más actuales de las instituciones públicas es, en efecto, el de la erosión de su legitimidad en la medida en que la falta de confianza en ellas termina por afectar, en primera instancia, a la eficacia de sus actuaciones. Dado que toda actividad pública implica para su funcionamiento el consumo de recursos públicos, y supone la defensa de intereses públicos, debe mantener un nivel suficiente de confianza pública en sus objetivos, sus programas y sus actividades. Es decir, toda institución pública debe contar con una sólida base de legitimación que sólo la sociedad puede otorgar. Cabe afirmar, por

tanto, que aunque los fundamentos de la legitimidad incluyen criterios sobre su funcionamiento, como la eficacia, la receptividad o la eficiencia de las actuaciones, el componente verdaderamente esencial de la legitimidad es la confianza pública.

En los últimos años, la legitimidad del servicio público suele ponerse en cuestión desde teorías que cuestionan su competencia, su eficacia, su sensibilidad ante los problemas sociales o la flexibilidad de sus formas de organización. La credibilidad del servicio público como ámbito «público» depende, en consecuencia, de su identificación con los intereses generales, entendidos como los intereses del conjunto de la población y su articulación a nivel territorial; de su fundamento ético, basado en normas públicas como la representación y la justicia social; y de la naturaleza de sus actuaciones, lo que hace referencia a las medidas adoptadas a favor de colectivos marginales o susceptibles de sufrir situaciones de especial indefensión, como es el caso de los menores.

Ciertas reformas operadas en el sector público pueden debilitar su credibilidad y exacerbar su crisis de legitimación: el deterioro de la imagen de las administraciones públicas, la pérdida de los valores de neutralidad, honradez y de servicio a la ciudadanía por parte de los empleados públicos, o la baja calidad de sus actuaciones. No cabe duda tampoco de que algunas reformas contribuirían a recuperar la confianza en las instituciones públicas: la neutralización de su imagen negativa y el reconocimiento de los resultados positivos, una más justa distribución de recursos públicos en función de las demandas expresadas por los distintos grupos sociales, el reforzamiento de la «infraestructura ética» de las organizaciones mediante iniciativas de control y de formación en actitudes y valores de los trabajadores (toda vez que no es posible esperar un grado suficiente de confianza en instituciones que no demuestran una «superioridad moral» basada en normas y comportamientos públicos), así como la aplicación de medidas de motivación y de compromiso.

Por consiguiente, si las actuaciones públicas tienen como objetivo el conjunto de la ciudadanía o una parte de la población, la creación de valor público exige un cierto grado de confianza, y, sin él, la actuación pública se resiente.

VI.2.2. *Los tipos de legitimidad*

La trilogía de Weber sobre las fuentes de legitimidad del poder es sobradamente conocida. El poder se legitima por el carisma de su titular, esto es, por las excepcionales cualidades de su persona y acciones, por la tradición de la que es heredero o por la racionalidad de la ley. Sabido es también que en las sociedades contemporáneas la única racionalidad política válida es la racionalidad democrática. Los tipos descritos por Weber raramente se dan en la práctica de forma pura y aislada. El carisma, ni rutinizable ni transmisible, puede fortalecer una institución nueva o renovada y beneficiar a quien suceda al carismático fundador si es capaz de mantener una conducta ejemplar; la tradición, quebradiza en nuestros días, puede servir de apoyo al carisma y aun de herramienta a la democratización. Por ello, es posible que en una misma persona o institución confluyan varias fuentes de legitimidad o que una legitimidad sirva de acceso a la otra. En este sentido, se advierte con facilidad cómo la base de legitimidad de origen que proporciona a la institución del Defensor del Menor su dependencia de la Asamblea de la Comunidad autónoma y la designación de su titular, queda reforzada por las características personales de éste y la proyección pública que da a su institución ante cualquier problema que afecta al menor. Conviene recordar a este respecto que la juventud de la institución y la falta de referentes de organizaciones similares en otras regiones españolas impiden lógicamente que la ciudadanía tenga en un principio un grado suficiente de información sobre sus funciones, y, con mayor razón, demuestre un grado suficiente de con-

fianza en ella. Sin embargo, la actividad desarrollada desde su creación por su titular y el nivel de conocimiento y aceptación alcanzado al menos por parte de los titulares de organismos implicados en la defensa y protección del menor, ponen de relieve cómo existe un componente personal (referido a las cualidades personales y al tipo de actividades desarrolladas por el titular de la institución) que refuerza su legitimidad política de origen.

Por otra parte, no hay que olvidar que la problemática del menor, como ya se ha dicho, afecta a esferas nítidamente diferenciables desde una perspectiva de política sectorial (características y perfil socioeconómico de las familias, rendimiento escolar, entorno social, problemas de vivienda, factores relacionados con la inmigración, etc.), pero estrechamente ligadas desde el punto de vista de su abordaje, lo que exige el establecimiento de relaciones, más o menos permanentes, con instituciones, públicas o privadas, o personas físicas. Así, el surgimiento de estas relaciones pone bien a las claras la existencia de múltiples fuentes de legitimidad, todas ellas de gran importancia, y demuestra que el proceso contemporáneo de gobernación exige que todos y cada uno de los actores implicados reconozcan la legitimidad de los demás actores implicados en la problemática del menor.

En la administración weberiana el sistema político era considerado legítimo en la medida en que se adecuara a los principios básicos de la organización burocrática, esto es, en la medida en que contara con una administración profesionalizada y neutral que actuase de conformidad con normas de comportamiento predecibles. Sin embargo, la intervención del Estado social y la producción de servicios sociales de carácter universal hacen insuficiente el recurso a la legitimidad de origen o institucional como fundamento de la dominación. El sistema político se legitima en parte por el rendimiento de su administración, esto es, en la medida en que el sistema satisface las necesidades básicas de la población. De este modo, las actuaciones de las instituciones administrativas influyen decisivamente en la legitimidad del sistema político en su conjunto, o, en otros términos, la legitimidad racional-legal se torna insuficiente si no va acompañada de un nivel de rendimiento aceptado de su aparato institucional, es decir, si no se acompaña de un grado adecuado de legitimidad por rendimientos⁹⁴.

La legitimidad que alcanza el sistema político por los rendimientos de su aparato administrativo tiene relación directa con su forma de organización y el tipo de relación que establece con otros actores. A este respecto, resulta pertinente analizar en detalle el tipo de relaciones que el Defensor del Menor establece con particulares y con otras organizaciones implicadas en la problemática del menor. Se parte en este punto de la constatación de que el alcance de un grado suficiente de legitimidad en materia de defensa del menor impone a nuestra institución un tipo de organización de naturaleza no formal basada en el contacto estable, de frecuencia variable, con instituciones públicas y privadas de intereses diversos. A este tipo de supra-organización le llamamos aquí «organización relacional».

VI.3. El Defensor del Menor como Organización Relacional

VI.3.1. Los cambios recientes en la forma de actuación de las instituciones públicas

Siguiendo con Weber, la burocracia era parte de una tendencia universal que surgía como respuesta a los cambios impuestos por la industrialización. El concepto de orden racional era básico para la modernización de la sociedad del siglo diecinueve, y la autoridad en la organización se convertía en racional

⁹⁴ Ver sobre este tema: HABERMAS, J. (1975); LIPSET, M.S. (1987). España, BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (1997).

en la medida en que estaba basada en reglas previsible. Hoy se advierte la crisis del modelo tradicional de organización basada en la integración vertical, la gestión jerarquizada y la rígida división social y técnica del trabajo⁹⁵. Según Castells, la verdadera ventaja competitiva de las organizaciones en la sociedad de la información depende de su habilidad para aumentar el conocimiento adquirido en todo tipo de fuentes como base para la innovación.

La estructuración tradicional de las instituciones públicas, divididas en departamentos incomunicados entre sí no es compatible con una forma de actuación pública basada en la interrelación permanente que comienza a conocerse como gobernanza. La forma de organización burocrática, por lo tanto, resulta inadecuada para responder con rapidez suficiente a las necesidades y demandas crecientemente complejas de segmentos de población cada vez más diferenciados y con intereses en ocasiones contradictorios.

El llamado tercer sector también ha evolucionado notablemente en los últimos años. El número de organizaciones que lo conforman ha aumentado y cada vez tienen más presencia en la prestación de servicios de carácter social. Del mismo modo, es frecuente también la creación de espacios de trabajo en común entre organizaciones públicas de distintos niveles, y entre éstas y la ciudadanía.

VI.3.2. *El papel central del Defensor del Menor en la red de protección al menor*

Una vez dicho que las redes de actuación se basan en los vínculos entre organizaciones y la comunidad focalizada, es el momento de hacer referencia al tipo de relación que se establece entre el Defensor del Menor y el conjunto de organizaciones implicadas en materia de protección al menor.

El Defensor del Menor es, en primer lugar, una institución conectada con su entorno a través de una relación de reciprocidad. No estamos ante una organización prestadora de servicios fácilmente visualizables, pero participa en el diseño de la política de protección al menor mediante los instrumentos que tiene a su alcance: solicitudes de información, dictámenes, estudios, sugerencias, etc. En este sentido, podría decirse que el Defensor del Menor es una institución participante e interviniente en todas las dimensiones de la política del menor gracias a las relaciones que establece con los responsables de su diseño y ejecución y con los órganos jurisdiccionales encargados del control de su aplicación. De modo recíproco, las demás organizaciones participantes en la red de relaciones reconocen el papel que el Defensor del Menor desempeña solicitando de él en ocasiones informes y opinión de utilidad para el ejercicio de sus funciones respectivas. De esta manera, la experiencia acumulada que es fruto de esos intercambios pueden traducirse en el fundamento de nuevas iniciativas de protección por parte de los diferentes gobiernos responsables de la política del menor o incluso en el cambio de comportamientos y actitudes de sectores implicados en esta materia.

Esta red de relaciones requiere para su buen funcionamiento de procesos de rápida acción y retroacción. El valor añadido que legitima la existencia de nuestra institución es resultado de una adecuada conexión con el público del que recibe el impulso mediante demandas y quejas. Así, el sistema de retroacción alcanza con rapidez al ciudadano afectado en el procedimiento de forma tal que él mismo es capaz de evaluar la eficacia de la intervención del Defensor del Menor. Esa rápida capacidad de acción presupone la existencia de canales internos de comunicación igualmente eficaces.

⁹⁵ CASTELLS, M.,(1996).

Desde el punto de vista del diseño de esta red de relaciones, el Defensor del Menor aparece como su núcleo, núcleo dinámico que se relaciona con los distintos elementos que configuran la red, asegurándose de la naturaleza de la respuesta de los elementos de este sistema, proporcionando apoyo cuando se le solicita, rediseñando la estructura global y manteniendo un fuerte vínculo con el exterior⁹⁶.

No puede olvidarse, sin embargo, que frecuentemente las capacidades de respuesta a un problema se encuentran dispersas entre las partes de la red, que determinadas actuaciones implican necesariamente a actores diversos, y que, por lo tanto, pueden aparecer incoherencias, falta de coordinación y dilemas importantes desde el punto de vista de la legitimidad y de la gestión de la responsabilidad política ante los ciudadanos. A pesar de ello, puede comprobarse con facilidad que la política del menor presupone necesariamente la superación de los límites de las organizaciones individualmente consideradas y la existencia de un sistema de interrelaciones horizontales y no jerárquicas.

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde la presentación de la demanda o desde la actuación del Defensor del Menor hasta la identificación de los problemas y la planificación de las actuaciones (cuando éstas tienen lugar) suele ser elevado. Los actores intervinientes suelen consumir gran cantidad de tiempo, recursos y energía en alcanzar resultados tangibles. En ocasiones, esta demora se debe a la lentitud de los procesos judiciales, a la falta de confianza entre instituciones que no comparten necesariamente intereses ni cultura, cuando no arrastran una historia de conflictos, y a la falta de respuesta de algunos actores. Algunos de estos problemas de funcionamiento podrían paliarse mediante:

- El trabajo conjunto para tratar de fijar objetivos comunes.
- La definición de papeles, expectativas y responsabilidades.
- La definición de una estrategia conjunta cuando sea posible que facilite la aparición de sinergias.
- La creación de una cultura que facilite el trabajo conjunto, lo que comporta una cierta capacidad de empatía de las prioridades y objetivos de cada parte.
- El desarrollo de adecuados sistemas de información.
- La fijación de criterios que sean de utilidad para la reflexión y la evaluación de las actuaciones.

En consecuencia, estamos ante un tipo de red cuyo núcleo es el Defensor del Menor y que se caracteriza por la interdependencia de sus miembros. Estas interacciones tienen una base legal, cada miembro conserva cierta independencia con respecto a los demás y no comparten necesariamente los mismos objetivos. En la medida en que la materia de protección al menor exige la participación de diferentes actores, las relaciones se extienden a niveles distintos. La implantación de actuaciones concretas implica a actores políticos, empresas privadas, policía judicial, familiares, funcionarios, etc. El diseño de una actuación concreta en cualquier materia no garantiza su aplicación de acuerdo con lo inicialmente previsto. El poder relativo y la influencia de los diferentes actores, así como sus diferentes intereses, no asegura el buen funcionamiento de la red. En el marco de una organización burocrática, las cadenas de mando y control tratan de lograr ciertas conductas. Sin embargo, en una organización reticular el único instrumento que puede definir la responsabilidad de los miembros, o la gestión de los resultados alcanzados, es la

⁹⁶ Considérese a estos efectos, la red real de actores que interactúan con el DM, expuesta en el Capítulo IV de este Informe.

institucionalización de las relaciones. De ahí la importancia de percibir la dimensión relacional en una organización recién creada, como es la que nos ocupa.

Cada uno de los distintos actores es parte de una más amplia organización que es capaz de condicionar e influenciar en cierto grado la efectividad de la política del menor. Cada grupo tiene lealtades distintas y, si la red funciona en alguna medida como una organización, es por el papel nodular y coordinador que desempeña el Defensor del Menor: impulsando actuaciones, exigiendo información, prestando asesoramiento, ... Sin su existencia, las partes del sistema tenderían a actuar de forma contradictoria. Puede advertirse, en definitiva, cómo los responsables políticos del diseño y de la aplicación de los programas de protección al menor no son los únicos actores implicados en la materia, y cómo el Defensor del Menor actúa como coordinador y dinamizador de toda la organización que conforman las partes integrantes.

El mapa de los integrantes de la red es complejo, pero el verdadero mapa lo es aún más si tenemos en cuenta los diferentes niveles de gobierno, el sistema de relaciones intergubernamentales en la materia, los órganos de producción normativa de distintos niveles, y la multitud de colectivos públicos y privados implicados en la defensa de los derechos de los niños. Así, cualquier intervención, como una iniciativa del gobierno regional o la actuación de un colegio, no es independiente de la globalidad de acciones y reacciones de una amplia variedad de actores sociales. Queda por descifrar cómo la acción de un actor individual impacta en el sistema en su conjunto.

El análisis de sistemas ha sido utilizado en teoría de la organización para estudiar la manera en que una organización interactúa con su entorno mediante el empleo de metáforas orgánicas para describir un sistema organizativo como inherentemente adaptativo. Los primeros teóricos funcionalistas que se basaban en los sistemas cerrados dieron lugar a una línea de pensamiento que partía de la consideración de sistemas abiertos en los que las organizaciones se relacionaban con su entorno, y a la «teoría de la contingencia», que hacía hincapié en la coherencia interna y externa de las organizaciones con su entorno. Por el contrario, en el tipo de organizaciones reticulares que estamos tratando difícilmente pueden preverse comportamientos y actuaciones exclusivamente determinados por reglas y relaciones formales, toda vez que cualquier acontecimiento implica un número indeterminado de acciones y reacciones de actores que tratan de definir su entorno. La gobernanza puede definirse, por tanto, como una serie de interacciones que no puede analizarse únicamente desde la perspectiva de una sola organización y considerando al resto como «el entorno». Tampoco puede verse el mundo de la gobernanza como un sistema cerrado o como un sistema necesaria o inevitablemente adaptativo. No hay, por el contrario efectos automáticos y el sistema no se encuentra necesariamente en equilibrio puesto que los resultados son el fruto de un amplio número de actores que persiguen sus propios intereses. Los individuos y las organizaciones siempre responden ante las circunstancias en que se encuentran, pero no se limitan a seguir las reglas. Tampoco pueden actuar libremente en la medida en que se encuentran condicionados por otros actores.

En consecuencia, la forma de comprender la red, en la que desempeña un papel central el Defensor del Menor, es contemplándola como un elemento dinámico, con sus componentes en permanente interacción.

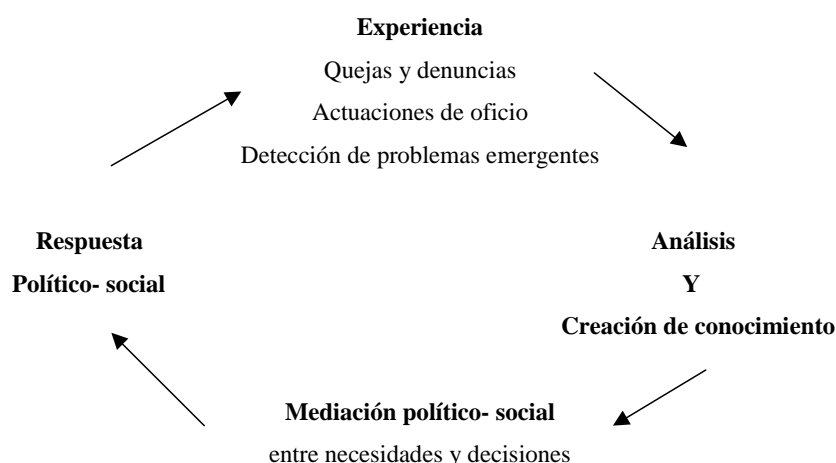
La complejidad de la problemática del menor significa en términos prácticos que sus soluciones dependen de los medios y de la capacidad de negociación de los distintos actores. Las visiones parciales que aquí convergen quedan atenuadas por la centralidad del Defensor del Menor, su visión global de la problemática del menor, su capacidad de aprendizaje, de reciprocidad, su conocimiento de los papeles y responsabilidades de las partes y por la comunicación efectiva que establece con ellas.

Una organización reticular que funcione debe constituirse en una especie de «capital social» de forma que las relaciones entre las partes generen la confianza suficiente y contribuya al reconocimiento del estatus y del papel que cada actor desempeña. De esta forma, la policía podría reconocer que, en materia de protección al menor, los problemas de exclusión social son importantes, aunque ella dé prioridad a la violencia doméstica o a la falta de escolarización de grupos de menores. Es necesario, por tanto, combinar los propios intereses de la organización con las exigencias de los responsables políticos, las demandas de eficiencia y economía de los contribuyentes y las expectativas y necesidades de la población que es objeto de la política del menor. La satisfacción de cada uno de estos requerimientos es la base de la legitimidad de la organización. Los canales de comunicación entre las partes y el intercambio de información tienen un impacto definitivo en la medida en que el proceso de intermediación del que es responsable el Defensor del Menor es transparente a los ojos de la ciudadanía. Las relaciones han de ser lo suficientemente estables y sólidas como para garantizar la legitimidad de los actores y permitir el ejercicio de dación de cuentas de acuerdo con la naturaleza de cada organización.

VI.3.3. Relaciones informales y participación como fundamentos del aprendizaje de la organización

Tal como se dijo anteriormente, es posible que una fuente de legitimidad dé acceso a otra. En este sentido, la persona del Defensor del Menor «construye» su propia legitimidad al tiempo que se relaciona con los responsables políticos y el público en general. La figura del Defensor del Menor traspasa constantemente los límites de la gerencia de la organización para actuar como asesor técnico de los responsables políticos, contribuir a definir la agenda política y escuchar al público, creando de este modo espacios desde los que actuar con comodidad. Trata de ganar la confianza de la ciudadanía a través de su presencia en los medios de comunicación, pretende explicar, persuadir y asumir una responsabilidad compartida. En definitiva, opera en los límites de los sistemas político, judicial y social escuchando las opiniones de jueces, fiscales, funcionarios, políticos y ciudadanos en general. Por todo ello, puede decirse que el Defensor del Menor, considerado como titular de la institución, desempeña un papel esencial gestionando los espacios de convergencia de los distintos sistemas y obteniendo información sobre los distintos enfoques adoptados en materia del menor. A este respecto, la formación multidisciplinar de los miembros de la institución es importante en tanto en cuanto les permite dibujar con precisión el marco teórico de la problemática del menor y aprender de ella.

Gráfico 1: El Defensor del Menor como learning organization



Ahora bien, hay que reconocer las limitaciones del aprendizaje formal. El contacto permanente de nuestra institución con la realidad cotidiana y las relaciones informales parecen desempeñar un papel importante en el aprendizaje organizativo, que permite poner en tela de juicio valores y creencias asumidas como verdades incontestables.

Hay bibliografía abundante en el campo de la psicología que describe los mecanismos de aprendizaje individual, pero poco se sabe acerca de los procesos de aprendizaje de las organizaciones. Algunos autores afirman que el trabajo conjunto de los miembros de una organización transforma el aprendizaje individual en aprendizaje organizativo. Una de las posibilidades es que la organización fomente la adquisición de conocimiento mediante recompensas, de forma que un buen número de miembros de la organización tratarán de aprender cosas de utilidad para el conjunto de la organización. Otra posibilidad es que la estructura y los sistemas de la organización coadyuven activamente al aprendizaje organizativo mediante la creación de métodos de difusión o de almacenamiento de información. En efecto, lo que aquí se mantiene es que la peculiar estructura en que se desenvuelve la institución del Defensor del Menor la convierte en una «organización que aprende». Y ello es así por el lugar que ocupa en el centro de la red y por el tipo de funciones que realiza: así, vincula a la organización con otras organizaciones nacionales e internacionales, lleva a cabo estudios, realiza visitas, participa en conferencias y actos públicos y desempeña un papel activo en el diseño de medidas concretas en contacto con los responsables políticos. La experiencia acumulada por todos los participantes en la red es el fundamento para la comprensión en detalle de los distintos aspectos de la problemática del menor y para su análisis. Este tipo de aprendizaje interactivo permite, además, conocer e interpretar las acciones de los componentes de la red, tanto por lo que hace a sus respuestas como a sus preguntas.

La actuación del Defensor del Menor no se limita a la recepción de las denuncias y quejas que realizan ciudadanos particulares, a instruir con base en ellas los correspondientes expedientes y actuar ante los organismos o las personas que motivaron la demanda. También realiza una importante labor de difusión de los derechos del menor y de contacto con el público. El conocimiento, las creencias y las actitudes de la ciudadanía son tan importantes en esta materia como los de los políticos y los funcionarios. Aun cuando la adquisición de información o de conocimientos formales es importante, sería deseable, sin embargo, una participación ciudadana más activa.

La centralidad del Defensor del Menor podría ser el factor que permitiera promover el intercambio de perspectivas y experiencias. Los conflictos y las tensiones saldrían a la luz y permitiría el planteamiento de opciones diferentes o nuevas soluciones inexploradas. No resulta aceptable que una sociedad que gasta grandes cantidades de recursos en educación no dedique apenas nada a la educación de adultos en una materia tan sensible como la protección al menor. Los estudios del Defensor del Menor pretenden colmar este vacío. Sin embargo hay mucho margen para el aprendizaje. Tradicionalmente, las organizaciones públicas han utilizado las consultas de opinión como datos, usando la opinión pública para justificar la adopción de decisiones. Estudios, entrevistas, encuentros, técnicas cualitativas son instrumentos que podrían arrojar información valiosa sobre los valores y las expectativas de segmentos de población de interés en materia de menores.

VI.4. El Defensor del Menor como referente de una nueva forma de hacer política

Dice Sue Goss: «necesitamos una decidida política de inclusión, que reconozca la naturaleza parcial de la identidad y diseñe una serie de conexiones entre intereses diversos, que cree una lógica que vin-

cule las preocupaciones de grupos distintos y fragmentados...esto requiere un nuevo lenguaje de exploración común, de aprendizaje desde la experiencia, de experimentación, de esfuerzo conjunto y de empatía ante los demás puntos de vista, y no de rechazo»⁹⁷.

La actuación del Defensor del Menor pone de relieve que la acción política no surge únicamente de las instituciones oficiales encargadas de diseñar las políticas públicas y no se limita a la acción de los partidos políticos. La democracia no queda representada en las estructuras y esferas de decisión política, sino que tiene que ver con el reconocimiento y respeto de los derechos de toda la población, especialmente de los sectores más desprotegidos, entre los que hay que contar a los menores. La calidad de la democracia debe evaluarse, por tanto, no sólo en función del nivel de participación electoral, sino también de acuerdo con el grado de información y participación activa de la ciudadanía y la medida en que sus necesidades y demandas quedan satisfechas. En este sentido, el contacto estrecho que mantiene con la ciudadanía y el tipo de relaciones que establece con los más diversos sectores implicados en la protección al menor constituyen el fundamento de su legitimidad como institución pública y los ejemplos más claros de una nueva forma de hacer política.

VI.5. Elementos de operativización de la legitimidad

Es suficientemente conocida en la doctrina española la diferenciación entre legitimidad institucional (aquella que deriva del cumplimiento por parte de las autoridades públicas de los aspectos y valores que dan fundamento a nuestro sistema político-administrativo) y legitimidad por resultados o rendimientos (aquella que deriva de la creación de hecho por parte de nuestras autoridades públicas de valor añadido para los ciudadanos, en sus diferentes expresiones y manifestaciones, como valor permanente de una sociedad).

Es muy dificultoso, y está fuera del objeto y posibilidades de este trabajo, la operativización cuantitativa de ambos conceptos de legitimidad, toda vez que habría que describir indicadores que pudieran arrojar valores numéricos en su confrontación con la realidad. Más posibilidades de éxito tiene la realización de una definición operativa de dichos conceptos a partir de elementos cualitativos, es decir, de determinadas dimensiones que nos permitan vislumbrar una relación causal con la legitimidad que corresponda, siendo conscientes de que los aspectos que definirían las dos manifestaciones de legitimidad no son mundos independientes, sino que se encuentran en plena interrelación toda vez que, por ejemplo, el crear valor para los ciudadanos en un determinado aspecto material (piénsese, en la educación para los menores), contribuye a conseguir una aproximación a los grandes valores que sustentan nuestro sistema político (piénsese, en el caso dado, que con la educación de los menores nos aproximamos a valores como la solidaridad, la igualdad, etc).

A continuación exponemos algunos de los aspectos que apuntarían, con su aparición en el devenir de las actuaciones del DM, a alguno de los tipos de legitimidad propuestos.

VI.5.1. *La legitimidad institucional de la institución del DM*

Como ha sido dicho, el DM como organización obtendrá legitimidad institucional si ajusta su comportamiento a un sistema de valores socialmente aceptado, el que deriva de los grandes principios ins-

⁹⁷ GOSS, S., (1995).

piradores de nuestro sistema político en tanto Estado social y democrático de derecho. Algunas dimensiones que aproximan su trabajo a dichos principios, que a veces derivan de su actividad y valores, pero otras de su dependencia institucional, van a ser expuestas a continuación.

VI.5.1.1. El respeto a las normas legales. Sometimiento al orden jurídico y a las decisiones derivadas de la Asamblea de la CM.

El respeto a las normas es algo consustancial a cualquier organización pública y/o privada en un Estado democrático y de derecho. No vamos a extendernos aquí sobre el conjunto de normas que afectan al DM, ni en tanto figura institucional ni en tanto espacio material de su actuación, porque eso ya fue realizado en otro lugar (véase el capítulo III). Sí conviene destacar sin embargo que el cumplimiento de las normas no radica exclusivamente en el sometimiento a las mismas en un sentido formal, sino que va más allá, representando la asunción del elenco de valores que desprende la existencia de un Estado complejo, como el nuestro, con un peculiar sistema de distribución interna de poder. Por otra parte, no hay que olvidar la proyección interna de algunos acuerdos y convenios internacionales, particularmente los realizados en el marco de UNICEF, ya que, en el caso que nos ocupa, fueron los que dieron lugar a la legislación en que se plasmó la necesidad de crear la institución del DM. De esta manera:

«La figura del DM y la Ley de Garantías lo que está asumiendo son criterios de Naciones Unidas, criterios del Consejo de Europa, y en ese sentido no nos hemos inventado nada, son todas las recomendaciones que se han ido produciendo a lo largo del tiempo en todos los debates que ha habido sobre la infancia. Por ejemplo, la Convención de los Derechos del Niño dice que es importante que haya organismos como éste, exclusivos para la defensa del niño». ENTREV. IMME.

VI.5.1.2. Un comportamiento acorde con los valores que inspiran nuestro sistema político, tales como el bienestar social, la justicia, la ética pública y la transparencia, así como una búsqueda del interés general, aquí concretado en la protección de los derechos del menor

No en vano es ésta la visión que de la institución tiene algunas de las personas que contribuyeron a su creación normativa:

«Desde luego, si hay alguien que cree en la figura del DM, una de ellas soy, más cuando formé parte del equipo redactor de la Ley de Infancia de nuestra Comunidad que es donde se crea esa figura... Cuando la escribimos y redactamos lo señalábamos como el vértice del sistema de protección, como el *más absoluto garante de todo ese conjunto de derechos y de toda esa cultura sobre los derechos de la infancia que se quería crear con este tema*». ENTREV. LEGANES.

De manera que con la creación del DM no se quería exclusivamente una figura orientada a una gestión más o menos identificable y predeterminada, sino también la posibilidad de difundir valores:

«(El entrevistado responde a si piensa que las funciones del DM justifican su existencia). Yo creo que todo aquello que contribuya no sólo a defender unos derechos legítimos de todo ciudadano, todo aquello que contribuya a promover el bienestar social, a promover igualdad, todo aquello que eleve más la categoría de lo humano entre la sociedad en la que vivimos... Yo creo que es bienvenido». ENTREV. IRIS.

Sin duda esa defensa y difusión de valores que persiguen crear una mejor sociedad, significan un legado inmaterial difícilmente cuantificable y que se produce a través de una labor lenta de mentalización,

de creación de estados de opinión, que permite a posteriori adoptar comportamientos políticos y sociales más justos y razonables en torno a la problemática que se suscite:

«Es un referente (se refiere a la institución del DM) porque a nosotros nos llaman de casi todas las CCAA y no sólo para resolver problemas sino para opinar, crear un estado de opinión. Yo lo decía hoy en la radio, no son los medios materiales sino la especial sensibilidad que tengas sobre un tema, porque a veces no es cuestión de recursos». ENTREV. DM (GABINETE)

La realización de una gestión transparente y éticamente aceptable, que persiga verdaderamente el interés de los menores, y con verdadera independencia, permite ir creando una credibilidad en la institución que paulatinamente redundará en una mejor imagen e institucionalización de la misma:

«EL DM es algo necesario...por desgracia. Lo bonito es que no necesitaríamos ni DM, ni Defensor del Ciudadano, ni Defensor del Espectador, pero por desgracia nos estamos convirtiendo nosotros mismos, generamos problemas, y creamos para atajarlos la figura del Defensor. *A mí me parece importante porque a mí él me ha recriminado, a través de carta, por unos temas, y creo que es importante saber cuál es tu papel, saber cuál es el papel del DM, para lo bueno y para lo malo*».

«Creo que lo que ha conseguido es genera una imagen, una figura, importante y poderosa». ENTREV. FUENLABRADA.

Sin duda esta función de transmisión de valores exige una personalidad que «sea más social que política o al menos al cincuenta por ciento y entre sus cualidades debe figurar la de ser una persona sensata y sensible» (CUEST. STYRIA), y que esté «dotada de una verdadera independencia intelectual y de una autoridad moral indiscutible, capaz de oponerse a los poderes públicos en ejercicio y apta para movilizar un equipo sobre objetivos bien identificados» (CUEST. FRANCIA).

VI.5.1.3. Definición de un discurso político (no partidista) que sea marco de referencia, tanto desde el punto simbólico como de los valores en lo relativo a la política del menor en la CM

Por supuesto, lo más apropiado sería que ese discurso fuera aceptado por todos los actores implicados, y que pueda servir de mínimo común múltiplo para orientar las relaciones entre ellos siempre con el objetivo final de la protección de los derechos de los menores.

La confección de ese discurso no está exento de cuestiones terminológicas y de la interpretación que el propio DM hace de sus funciones:

«Cuando yo llegué, lo primero que hice fue *pensar en lo que a la sociedad le preocupa*, para lo que creen que está la Institución, porque es importante la terminología: se llama *Defensor del Menor*, si se hubiera dicho «mediador» o el «portavoz de la infancia» sería otra cosa, os lo aseguro.

A la larga tendrá que cambiar la terminología de «menor», porque es un término jurídico muy bonito, pero muy limitado. Manos Unidas también lo defiende y, por lo tanto, no hay nada que decir. Pero es mucho más bonito el término «joven», porque «menor» sólo lo utilizan los jóvenes cuando son detenidos». ENTREV. D.M. (DEFENSOR).

La conexión de la institución con la sociedad, y con la mayoría de las organizaciones públicas, cree el Defensor haberla conseguido, ya que «el 99% de las organizaciones, públicas o privadas, nos apoya». ENTREV. D.M. (DEFENSOR) Y también, a tenor del trabajo de campo, parece haber conseguido un consenso en casi todos los actores respecto a su comprensión de la problemática del menor, en términos

simbólicos y de grandes fines, aunque no exista la misma convergencia en torno a las prioridades y a la manera de llevarlo a la práctica.

En ENTREV. IMMF se reconoce que el DM ha conseguido dotar a la institución de un puesto en la sociedad, así como llenarla de contenido, mientras que en ENTREV. IRIS se alude a que, en alguna ocasión, el DM ha sido requerido para que realice labores de mediación entre vecinos y Administración, a lo que contribuye sin duda la confección de un discurso político socialmente aceptado, y buenas dosis de autoridad moral:

«En algunas ocasiones también hemos pedido la intervención del propio DM para defender a aquellos menores que se ven hostigados o incluso violentados por familias o por personas que no son de etnia gitana y a las que se les impide ocupar la vivienda que legítimamente tienen adjudicada por este Instituto. Me refiero al hecho de que en algunos momentos, cuando hemos adjudicado alguna vivienda a una familia de etnia gitana, chabolista, que vive en unas condiciones muy precarias, y hemos ido con los trabajadores sociales a ocupar esa vivienda nos hemos encontrado con la oposición vecinal, con un enfrentamiento serio y claro, la familia que iba a ser realojada en una vivienda digna ha tenido que volver a la chabola, si es que se mantenía en pie o ha tenido que buscar acomodo en casa de familiares, etc. Afecta a menores también, es decir, la familia es una pareja de casados de 30-35 años, con un menor de dos años, con otro de siete años, con otro de siete meses y en ese sentido se lo hemos transmitido al DM: «mire usted, ¿nos puede echar una mano?»».

VI.5.1.4. Legitimación mediante su presencia activa y constante en los círculos de decisión, y a través de la territorialización de la política del menor en la CM

Como es sabido, una institución se legitima en la medida en que es capaz de responder en el plano de lo simbólico a los valores que inspiran el sistema político, y en el plano de los rendimientos contribuyendo a la creación de valor para la sociedad. Para ambas cosas, es necesario participar en los órganos de decisión. El DM realiza funciones en ambos planos, y para ello está obligado a intervenir tanto ante organizaciones gubernamentales e institucionales, como ante organizaciones de la sociedad civil. La proyección de la participación institucional del DM redundará en una buena opinión de los actores entrevistados. El trabajo del DM no se limita a los circuitos de decisión de la CM, también se solicita su colaboración en instituciones del nivel nacional de gobierno (Congreso de los Diputados, Senado, Administración del Estado), en instituciones supra/internacionales (ENOC, Comisión Europea...), lo que expresa bien a las claras el prestigio que ha ido adquiriendo la institución. Ello ha contribuido a que se tenga un gran respeto institucional por ella:

«En las relaciones institucionales, y para nosotros *la Institución del DM es Institución de pies a la cabeza*, las relaciones son formales». ENTREV. IRIS.

«Funciona mejor ahora que al principio (se refiere a la institución del DM). Sin comparación. Y tiene mucha más credibilidad. Al principio no lo conocía ni su padre. Hoy día tiene mucha credibilidad. *Hoy vas a cualquier sitio y le conocen. Vas a los actos que hay gordos y ahí está el tío*». ENTREV. HORIZONTES ABIERTOS.

«Desde luego, si hay alguien que cree en la figura del DM, una de ellas soy yo...». ENTREV. IMMF.

«El otro día en el Congreso de los Diputados tuvimos una reunión, en la que estuvo una ministra de Naciones Unidas y delante de todos dijo: 'ha sido una gran suerte la creación del Defensor Regional para ayudar a los derechos de la infancia'». ENTREV. D.M. (DEFENSOR).

Por otra parte, aparte de participar activamente en los circuitos decisorios más o menos institucionalizados, en torno a la figura se ha ido creando una suerte de territorialización de la política del menor en la CM, que obviamente también ha coadyuvado a la credibilidad y consolidación de la figura, ya sea porque ha intentado tener una gran apertura hacia la sociedad, ya sea porque ha intervenido en la creación y consolidación de redes de gestión de temas relacionados con los menores, o simplemente porque no ha interpretado su puesto de manera burocrática sino buscando la cercanía:

«El futuro sólo puede vislumbrarse esperando que sea reforzada (se refiere a la institución del DM), yo repito esa idea. Es tan necesaria que su existencia ha puesto de relieve que es necesario fortalecerla. Esa es mi conclusión. Y además yo creo que terminará existiendo allí donde no lo hace, en otras CCAA. Y además creo que está bien, y eso no lo hemos comentado antes, *que el ámbito sea de Comunidad, porque eso garantiza una mayor cercanía*. Un DM de ámbito estatal, pues, seguramente tendría más dificultades para atender a un problema que de repente surgiera en Murcia, luego en Vigo, luego en Huelva...». ENTREV. REDACCIÓN 7.

El Defensor participa en redes y en reuniones monográficas, pero guardando siempre su independencia y priorizando las funciones consultivas para poder realizar las funciones de supervisión que le encarga la ley con independencia. Quizas la red más importante, de carácter institucional, es la dedicada a la protección de derechos de la infancia y de la adolescencia. El DM ha sido invitado a la misma varias veces, y, además de contribuir con su conocimiento técnico/político de la problemática del menor, aporta la significación de su presencia institucional:

«...le hemos invitado cada vez que hemos hecho un evento. Nos han parecido importantes dos cosas: una, su presencia, porque está reconocido socialmente y te genera un prestigio el DM de la CM, que venga a tu evento, y Javier Urrea va a casi todos eventos, es una persona que no suele tener problemas en la agenda. Y sobre todo aquellas cosas que hemos detectado que son mejorables». ENTREV. FUENLABRADA ⁹⁸.

Las reuniones monográficas tienen diferentes grados de institucionalización y continuidad en el tiempo. En ellas se encuentran altas personalidades procedentes de los poderes públicos, con responsabilidades de gestión. Con ellas se busca la coordinación, el intercambio de información y el ajuste mutuo.

Finalmente, hay que señalar que también ha podido establecerse no únicamente una difusión de valores en relación a los menores, sino también, en el plano organizativo, un conjunto de estructuras municipales especializadas en la infancia y adolescencia. No en vano existen diferentes municipios con Concejalías de Infancia e, incluso, en algunos se ha creado la figura local de Defensor del Menor (Ayuntamiento de Vera, Almería).

VI.5.1.5. El desarrollo de iniciativas de participación ciudadana en la política del menor

El DM también anima intervenciones, a veces en colaboración con otras organizaciones públicas, mediante las cuales se busca la participación, sobre todo de la población menor de edad, en la definición de los programas y políticas que les afectan. Se trata de dar la voz a los menores, y que paulatinamente conozcan sus derechos y se socialicen también en los deberes. Algunas actuaciones en este sentido serían el apoyo a los Ayuntamientos infantiles, o la creación de clubes municipales, o incluso la elaboración

⁹⁸ La persona entrevista del Ayuntamiento de Fuenlabrada es a la sazón el Presidente de la Red Local de Infancia y Adolescencia.

de estudios con cargo a la institución sobre los derechos políticos de los menores. La institución del DM es una organización abierta, con un fuerte tirón.

«Pregunta: ¿Y entráis en contacto con otras organizaciones públicas o privadas, ya sea para colaborar, para que os den información?

Respuesta: Muchísimo, muchísimo. El nivel de relación de la institución es muy alto. De hecho, muchas cosas, como lo de los niños diabéticos, el «convivir es vivir», lo del tabaquismo pasivo, esto que levantó tantas ampollas «las 25 cuestiones de orientación sexual», la campaña actual «educa, no pegues» –que estamos con Save the Children- y todo eso. De hecho el DM tiene muchísimo tirón. A mucha gente le gusta colaborar con el DM porque tiene un tirón importante». ENTREV. DM (GABINETE).

VI.5.1.6. Cumplimiento de los principios articuladores de nuestro Estado: cooperación, colaboración y coordinación

Estos principios son consustanciales a la construcción del Estado autonómico, y además han sido expresamente recogidos por diversas leyes, por lo que su legitimidad tendría sin duda un respaldo normativo.

Además, nuestro sistema político, de acuerdo con los modelos de RIGS expuestos en el epígrafe II.2, se aproxima al modelo sobrepuesto, lo que significa que las áreas de actuación de los distintos niveles de gobierno, y dentro de ellos entre los diferentes poderes, no son esferas separadas con contenidos excluyentes, y que se producen flujos estables y masivos de recursos entre los actores, ya sea en términos informacionales, económicos, o de otro tipo. Por otra parte, el intercambio de recursos y las competencias compartidas hacen que las políticas y los programas públicos dependan de la acción conjunta y del ajuste mutuo, penalizándose el conflicto. En este escenario, un actor ganará legitimidad en la medida en que sea capaz de interpretar correctamente que para cumplir sus fines es de todo punto necesaria la negociación con otras organizaciones e instituciones, con diferentes intereses y dependencias, pero en una situación de interdependencia funcional. También será necesario hacerse con una credibilidad de actor responsable.

La coordinación es difícil de asumir, al menos de manera formal, para una institución como la del DM, que se mueve en el ámbito del poder legislativo y que además debe supervisar las actuaciones de las Administraciones.

Más importantes son los principios de cooperación y colaboración para el DM, toda vez que se trata de una organización que no es ejecutiva, y que para intervenir en la realidad administrativa y social tiene que hacerlo a través de otras (una organización que no hace directamente, pero que hace hacer). Buena parte de las personas entrevistadas reconocían que el DM se ha convertido en un actor de referencia en lo relativo a la política del menor de la CM⁹⁹, y que en el futuro seguirá siendo necesaria e incluso intensificada la cooperación y colaboración interinstitucional, máxime cuando ya ha habido tiempo para

⁹⁹ Incluso las personas entrevistadas de la institución del Defensor del Pueblo reconocían que « Lo ideal sería lo que decíamos antes, que son dos instituciones públicas que trabajan en un sector o colectivo común, y que es de esperar que haya colaboración, coordinación, conexión, etc.». Esa falta de colaboración y coordinación se achaca a un hecho normativo, que el DM fue creado en 1996, y no está incluido dentro de la ley de 1985 que regula los procedimientos de coordinación entre el DP y el resto de comisionados parlamentarios autonómicos.

que los conflictos y recelos que pudieran haber surgido en los primeros momentos, lógicos por la necesidad de ajuste experimental de la institución y búsqueda de su espacio, remitan:

«Yo creo que es absolutamente imprescindible esa cooperación... La colaboración es necesaria sin perjuicio de que a veces no coincidimos y se pueda discrepar; la discrepancia incluso es buena, nos hace crecer a unos y a otros en un determinado sentido». ENTREV. IMMF.

«...con el DM mantenemos frecuentes contactos institucionales». ENTREV. IRIS.

«...si podemos contribuir a mejorar cosas que a veces en el día a día detectamos que no funcionan como a nosotros nos gustaría que funcionasen, que mejorasen. Pues si la figura del DM nos puede ayudar a ello, desde luego yo estoy por apostar en mejorar esa relación en cuanto sea posible». ENTREV. IRIS.

Las relaciones con la institución del DM además son muy fluidas, y muchos de los responsables de las organizaciones reconocen que podrían darse sin su conocimiento¹⁰⁰, habida cuenta de que además de la relación formal/institucional existen vías informales de comunicación, para solicitar información o resolver aspectos concretos, para los cuales podrían comunicarse directamente los servicios sociales, o el personal técnico de la institución sin el conocimiento de los responsables.

«Yo creo que es flexible, rápida y ágil; todas las instituciones de nueva creación y que son pequeñas claro funcionan con mucha mas rapidez y agilidad que las demás instituciones que son muy grandes, pero es que la índole de su función también es esa porque no puede haber un DM que para tramitar una queja tarde 5 meses, eso sería un poco anómalo con lo que se pretendía con la figura...». ENTREV. SANIDAD.

VI.5.1.7. Dependencia de la Asamblea, lugar donde radica la legitimidad de origen

Que el Defensor del Menor sea Comisionado parlamentario de la Asamblea de Madrid le otorga una legitimidad objetiva, el haber sido elegido por los representantes que los ciudadanos eligen democráticamente. A la par que le otorgaría, por la dependencia parlamentaria pero también por las garantías que se recogen en su Ley de creación, una independencia política, aspecto éste de lo más valorado por las personas entrevistadas y encuestadas para la realización de este trabajo¹⁰¹.

Sin duda esa conexión parlamentaria, que le vincularía a la legitimidad de origen que radica en la Asamblea, se vería reforzada si el procedimiento de decisión en su designación privilegiase una mayoría especial, cualificada, que permitiera llegar a candidatos de consenso al menos entre dos grupos de los tres grupos políticos existentes hoy en la Asamblea. La importancia de ese consenso sobre el candidato es especialmente resaltada en ENTREV. DP (JUSTICIA Y GABINETE PRIMERA ADJUNTA) y en ENTREV. I.M.M.F.

La Asamblea de la CM, a la figura del DM le otorga una gran importancia, que deriva de varios aspectos que se recogen en la ENTREV. SANIDAD:

¹⁰⁰ Así se expresa en ENTREV. I.M.M.F.; ENTREV. FUENLABRADA; ENTREV. HORIZONTES ABIERTOS; ENTREV. REDACCIÓN 7, etc.

¹⁰¹ Sin ser exhaustivos, se consideró adecuada la vinculación institucional a la Asamblea en ENTREV. DEFENSOR (JUSTICIA Y GABINETE PRIMERA ADJUNTA), ENTREV. SANIDAD; CUEST. DIRECCIÓN GENERAL DE LA JUVENTUD-CAM, ENTREV. I.M.M.F., ENTREV. FISCALÍA; CUEST. SINDIC DE GREUGES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, ENTREV. LEGANES; ENTREV. REDACCIÓN 7...

«...el crear esta figura fue una apuesta del Presidente de la CM, en lugar de hacer un Defensor propio para la defensa de los menores, eso fue una apuesta que ha sido muy valiente y muy interesante»

«Entonces se pensó seguir un poco la figura del Defensor del Pueblo que es un papel que le garantizaba independencia, y el relumbro que la figura necesitaba era hacerle un Comisionado de la Asamblea, y eso te garantiza independencia y un futuro funcionamiento frente a las instancias de la administración autonómica o estatal en la CM y al mismo tiempo te resalta la importancia que tiene la figura para la propia CM, se podría haber utilizado otras fórmulas pero se adoptó esta».

En efecto, el respaldo político del Presidente a la creación de la figura, su vinculación a sede parlamentaria, una ley que le garantiza independencia y generosa en funciones comparativamente, y el rango institucional otorgado al titular, resaltaría la importancia real y simbólica que se le quiso otorgar a la institución. **Institución que, también en el plano simbólico y de los valores, supone una primicia que podría acaso haber sido mejor capitalizada por la propia Asamblea de la CM**, ya que de cara a la ciudadanía de la CM y del resto de España suponía una demostración de la sagacidad y voluntad política de un órgano parlamentario que detecta, reconoce y hace suya la necesidad de intervenir al máximo nivel en un sector de población con una problemática compleja, a fin de proteger sus derechos.

VI.5.2. *La legitimidad por rendimientos de la institución del DM*

El DM obtendrá legitimidad material o por rendimientos en la medida que es capaz de dar respuesta satisfactoria a los problemas y demandas planteadas por la sociedad madrileña, entendida tanto en su expresión organizativa como individual. Esta legitimidad no sólo depende de la mejora objetiva que puedan obtener los actores políticos, administrativos y sociales afectados, sino también de la percepción por los mismos de la existencia de tal mejora. A continuación vamos a tratar algunos aspectos que nos dan cuenta de cómo el DM crea valor para el sistema político y social de la CM (sobre todo a las instituciones y población afectada por la problemática del menor) y más ampliamente del conjunto del Estado. No se trata en este apartado de hacer una descripción detallada de las actividades concretas que realiza el DM, para eso pueden consultarse con provecho los detallados Informes anuales que presenta a la Asamblea, sino analizar desde una perspectiva estratégica la intervención del DM en nuestra realidad político-administrativa para crear valor social para los menores. Esta es una de las aplicaciones del análisis intergubernamental, mediante la toma en consideración particularmente de una de sus pautas: la posibilidad de cruzar la complejidad orgánico-relacional con las diferentes fases que a efectos analíticos podemos diferenciar en la teoría de las políticas públicas. En nuestro caso vamos a tratar esencialmente las fases siguientes: formulación, implantación y supervisión/control de programas o políticas públicas relacionados con el menor. En el análisis tendremos también muy en cuenta las actividades de creación y divulgación de conocimiento por parte de la organización.

VI.5.2.1. *Participación en la formulación de programas y políticas públicas*

De acuerdo con las funciones que le otorga la Ley de creación de la figura (art. 3), el DM puede «proponer reformas de procedimientos, reglamentos o leyes, con el fin de hacer más eficaz la defensa de los derechos de la infancia y de la adolescencia, y procurar la mejora de los servicios destinados a su atención en la CM».

Para realizar esta función, entendida en un sentido amplio, y ya no solamente reservada a la propia CM porque puede haber legislación y procedimientos que procedan del nivel nacional, o supranacional, que reviertan sobre la población del menor de la CM, el DM cumple un conjunto de funciones:

- a) **Facilita que los actores institucionales mejoren su impacto sobre la problemática del menor, favoreciendo asimismo una territorialización y definición operativa para la CM de los problemas como de las soluciones.**

En el escenario supra/internacional, el DM participa activamente en la ENOC, plataforma que le permite confrontar sus experiencias con las de otros países, y definir posiciones comunes. Lo ideal sería que esas posiciones comunes pesaran paulatinamente en las debates políticos de todos los niveles de gobierno, y que fueran tenidos muy en cuenta en la elaboración normativa tanto de la Unión Europea, como del resto de actores nacionales implicados. La presencia del DM en esta red, que es una de las maneras de intervenir en el escenario internacional en un mundo cada vez más globalizado, ha ido intensificándose con el tiempo, habiendo ostentado la Presidencia de la misma y habiendo sido un miembro muy activo que aporta una visión diferente por la problemática existente en nuestro país y nuestra proyección latinoamericana:

«En la primera reunión elaboraban la idea los Noruegos, nosotros presentamos en la última 44, para que los noruegos nos valoren también. Además, como somos muy tercos, me dí el gusto de introducir 42 (RISAS). Medio en broma, medio en serio, hay que dejar clarísimo los puntos que nosotros hemos metido, somos muy imaginativos, porque ellos se han quedado en la idea de que al niño hay que darle la palabra, que tiene que ser escuchado, pero nosotros, que también tenemos un pie en Hispanoamérica, además de darle la palabra, pensamos que hay que darle de comer». ENTREV. D.M. (DEFENSOR).

La institución también participa en los comités consultivos de la Comisión Europea, y responde a los requerimientos que se les pueda hacer desde UNICEF, el Consejo de Europa, y/o el resto de Defensores del Menor miembros de la ENOC.

En el nivel nacional de gobierno ha sido consultado y ha introducido mejoras sustanciales en varios textos normativos elaborados por el Congreso o por el Senado. Quizás sean las actuaciones más relevantes, sin ser exhaustivos, algunas modificaciones al Código Penal, así como la participación en la elaboración de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor. En la medida en que se ha ido consolidando la institución es palpable cómo el ámbito de intervención e impacto de la misma se va «nacionalizando» y «supranacionalizando», muestra de la consideración y respetabilidad que se le otorga ¹⁰², y todo ello sin menosprecio de las tareas en la CM. Esas intervenciones a nivel nacional y supranacional tienen sus repercusiones en la CM ya que en muchas ocasiones se trata de normativas que crean el marco que después habrá de aplicarse, o desarrollarse, en la CM, especialmente en una política como la del menor, de fuerte carácter multinivel (recuérdese lo escrito en VI.1.2.). Por supuesto, esas funciones de contribución a la elaboración normativa y reglamentaria de textos que afecten a menores también se realiza en el marco institucional de la CM.

¹⁰² No debe olvidarse que las Cortes tienen su propio Comisionado, con un ámbito material y subjetivo de intervención más amplio que el del DM, y que al menos en teoría podría realizar las mismas funciones de colaboración en la elaboración normativa en lo relativo a la problemática del menor.

En el ámbito de la CM, es evidente que algunos Ayuntamientos intentan utilizar el conducto del DM para intentar incluir enmiendas a textos en elaboración por la CM ¹⁰³, creándose a través del DM cauces de interlocución y de mediación entre instituciones públicas de diferentes niveles de gobierno.

Otro impacto de la actuación del DM en la fase de formulación es la posibilidad de inclusión de diferentes temáticas en la agenda política a través de una labor previa de explicación y de sensibilización. A veces se trata de cuestiones nuevas a las que se debe dar respuesta, otras de mejorar los recursos con que cuentan determinadas organizaciones para poder cumplir sus funciones. A estos efectos sería pertinente plantearse hasta qué punto, por ejemplo, la práctica duplicación del presupuesto del IMMF (pasa de 5900 millones en 1995 a 11200 en la actualidad) ha sido, en parte, resultado de su labor de detección de problemas, contradicciones entre objetivos legales y recursos, y de una labor tenaz y continuada en el tiempo de presión .

«Cuando me nombraron Gerente, en el año 1995, teníamos un presupuesto de 5.900 millones de pesetas, y hoy estamos en 11.200. Yo digo que es porque me lo he ganado aunque probablemente hayan influido las recomendaciones y planteamientos del DM». ENTREV. IMMF.

Como también es cierto que esa sensibilización en torno a derechos y necesidades de intervención debe acompañarse con el «tempus» político, económico y social. La creación de expectativas en los ciudadanos que después no pueden ser objetivamente solucionadas por las organizaciones que tienen la responsabilidad de gestión de la problemática, nos introduce en un debate sobre las prioridades de la agenda política y en el reconocimiento de que por hacer nuevas cosas quizás haya que asumir el coste de no resolución de otros problemas. Esta problemática, bajo diferentes formulaciones, fue especialmente señalada por ENTREV. MANZANARES y ENTREV. MADRID (FUENCARRAL), También es cierto que el DM reconocía ser duro, pero sólo en lo justo (ENTREV. DM-DEFENSOR).

- b) **El DM se legitima también en la medida que es capaz de liderar el conocimiento sobre la problemática del menor, ya sea a través de la creación del mismo, o de la capacitación de otros actores, sin menospreciar la importancia en este ámbito de la innovación y de la transmisión al resto de los conocimientos adquiridos.**

Ese liderazgo sobre el conocimiento de la problemática del menor tiene al menos dos vertientes. La primera, consistiría en crear conocimiento que pueda ser útil para que otros actores del sistema político puedan hacer su trabajo o mejorar su eficacia. En este sentido es constatable la inyección de elementos cognitivos que el DM realiza sobre las instituciones legislativas de todo nivel de gobierno, habida cuenta de su gran conocimiento de la situación de la infancia y adolescencia al constituir su organización una especie de «observatorio permanente de la realidad del menor en la CM» (ENTREV. FUENLABRADA). También son muy reconocidos los estudios de carácter técnico encargados por la institución, por actores de la Administración ejecutiva autonómica:

«A mí me valen de mucho los estudios que ellos hacen (se refiere al DM)... En general los estudios son muy interesantes...» ENTREV. IMMF.

Hay que darse cuenta de que el hecho de estudiar un problema, en el caso de la institución, ya crea un impacto social, los universitarios comienzan a interesarse, las Administraciones (no sólo las de la CM) también, y comienza a abrirse un debate social cuyo eficacia a corto plazo puede ser reducida, pero que

¹⁰³ En ENTREV. FUENLABRADA.

a medio y largo puede conllevar cambios en las asignaciones, en las definiciones de los problemas y de nuevas intervenciones públicas, máxime cuando, como se dice en ENTREV. I.M.M.F., «...al conocer la dificultad y la complicación de la actividad no hay grandes obstáculos en ir consiguiendo más medios».

La segunda vertiente alude al hecho de que el DM de la CM realiza **funciones de pensador estratégico para definir los problemas emergentes de la población menor**, para conocer cuáles son las demandas ciudadanas sobre el particular, en fin, para «**ser los ojos y los oídos**» de los demás actores en lo referido a la problemática, impulsando soluciones innovadoras. En este sentido puede aludirse a la detección de determinadas situaciones que, sin su colaboración, habrían tardado más en conocerse y estudiarse. No hay que olvidar que la definición de un problema es el principio de su resolución. Tenemos varios ejemplos de detección de problemas emergentes por parte de la institución: la utilización abusiva de menores en casting y pasarelas; la posibilidad de que existan pandemias porque niños africanos puedan traer enfermedades no conocidas o erradicadas en nuestro país; la asistencia a los menores con problemas de salud mental (problema detectado junto a la fiscalía de menores), la transmisión de valores violentos a través de video-juegos, etc.

- c) Desarrollo de estrategias que permiten mejorar la gestión de la problemática del menor por los actores públicos, fundamentalmente a través del **impulso de redes formales e informales de negociación, ajuste mutuo y consultas** con cuyo resultado pueda mejorar tanto la formulación de los programas que afecten al menor como su posterior implantación. Esta función de intermediación e impulso es necesaria sobre todo en una política compleja, por su transversalidad y contenido técnico, y por su carácter multinivel. Es más, a pesar de que se ha buscado una cierta interdisciplinariedad en las diferentes organizaciones de la Administración autonómica (como es el caso del IMME, y del IRIS), no es menos cierto que su virtualidad es muy relativa para la fase de formulación de los programas y políticas, y que, en cierto modo, y a despecho del tradicional departamentalismo y corporativismo que caracteriza a nuestras organizaciones públicas, la figura que da coherencia al conjunto de actuaciones en la CM relativas a menores, y que va creando una cultura del menor, es el DM.

Es también necesario reconocer que sería conveniente la existencia de estructuras de encuentro entre la Administración autonómica y los entes locales en torno a la problemática de los menores, de manera que pudieran participar aquéllos en la definición normativa de objetivos (piénsese en el caso de la Ley que regula los Consejos de Infancia), facilitando la posterior asunción de la norma, y una mejora en el funcionamiento de los mismos. En varias entrevistas encontramos opiniones que solicitaban esa consulta institucionalizada, ya que no era de recibo que para determinadas cuestiones que afectan a los municipios se consulte, por ejemplo, a los sindicatos, y no a los principales afectados. En todo caso, la participación del DM en estas estructuras no podría radicar ni en la coordinación formal, ni en la adopción de acuerdos, a fin de mantener la independencia exigible en una institución que después ha de supervisar. Por supuesto, estos órganos interadministrativos de encuentro, deberían complementarse con programas internos, municipales, de participación, de manera que los menores y sus organizaciones pudieran ser escuchadas en la definición de los programas que les afecten.

- d) **Se legitima siendo útil a las organizaciones y grupos sociales, mediando entre ellos y los actores institucionales**, y articulando sus intereses ante las Administraciones, de manera que se creen intereses convergentes donde todos ganen.

EL DM es una organización que actúa de puente entre la sociedad civil, y el sistema político-administrativo de la CM, contribuyendo a institucionalizar el conflicto, y que éste entre en vías de resolución. Se espera del DM respaldo a sus programas, apoyo institucional, establecer contactos con temas o especialistas concretos, algún tipo de actividad divulgativa (charlas, conferencias, etc.). Algunas instituciones identifican la institución del DM como una especie de ventanilla única para los asuntos del menor en la CM.

«Pregunta: Entonces, ¿ podemos decir que no solamente gestionaría esos problemas, sino que en realidad estaríamos ante una institución, no sé si será ésta su percepción, que podría hacer de puente entre las necesidades reales y el sistema político?

Respuesta: Por supuesto, si es la única institución (concluyente). Para los problemas reales no hay más que esto. Lo que pasa es que él no los puede solucionar, y los solucionan los políticos que son quienes tienen los dineros. Y la idea está en los de abajo, que son quienes no los tienen. Y su misión es poner en contacto unos con otros». ENTREV. HORIZONTES ABIERTOS.

«Los casos que tenemos o nos lo comemos nosotros, o si no el DM nos ayuda fundamentalmente con las conexiones que él tiene en la Comunidad o en el Ayuntamiento, y quizás él puede tenerlas con otras organizaciones que él lo hace también, pero yo prefiero que él centralice todo porque es un tipo que es más grande que su cargo. El, desde el principio, ha tomado una postura no de funcionario (de estar sentado, esperando a ver quién va) sino de salir a la calle y ver los problemas. Y por eso es mucho más importante Javier, que el DM». ENTREV. HORIZONTES ABIERTOS.

VI.5.2.2. Participación en la implantación y supervisión de programas y políticas públicas

Habida cuenta del **carácter no ejecutivo** (hablando en términos formales) **de la institución** (a pesar de la tramitación de quejas), puede decirse que sus funciones en torno a la implantación de programas son muy restringidas, resumiéndose si acaso en la transmisión de los conocimientos que pueda tener la institución acerca de cómo se han realizado determinadas experiencias en otros lugares. La apreciación inicial de la organización como no ejecutiva es sólo cierta en parte, toda vez que de manera indirecta, y a través de terceros actores conectados a su red, puede adquirir una cierta ejecutividad. Se trata de una organización que sobre todo crea valores para los menores a través de terceros, ya sea mediante su fuerte autoridad moral y su capacidad de convicción, ya sea a través de la sensibilización de la sociedad civil y de las esferas políticas.

La función de supervisión sin embargo sí viene recogida en la Ley del DM, artículo 3.1.a: «Corresponden al Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid... supervisar la acción de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, y de cuantas entidades privadas presten sus servicios a la infancia y adolescencia en la Comunidad, para verificar el respeto a sus derechos y orientar sus actuaciones en pro de la defensa de los mismos, dando posterior cuenta a la Asamblea». En definitiva **se trata de que el DM defienda y proteja los derechos e intereses de los menores en la CM frente al resto de actores, institucionales o no.**

En la supervisión, a través esencialmente de su relación con el Ministerio Fiscal y la Fiscalía de Menores (mediante el cauce del Fiscal jefe del TSJCAM), es cómo el Defensor puede adquirir de manera indirecta cierta ejecutividad: en efecto, si además de poner en conocimiento del Fiscal de Menores los actos o comportamientos que pudieran ser constitutivos de delito, los motiva convenientemente, del resultado del proceso podría salir una jurisprudencia que después operaría frente a terceros. Para ello la

relación institucional e informal con la Fiscalía es muy fluida, y tiene un carácter bidireccional, pues el Fiscal solicita datos, y sugiere la realización de estudios, que pudieran argumentar la interposición de una querrela o una toma de posición, como ocurre con el caso de los vídeo-juegos que pudieran tener contenidos no adecuados, o incluso los efectos sobre el comportamiento criminal de los juegos de rol:

«Para hacer eso (interponer una querrela) necesitamos que el DM nos dé argumentos, porque nosotros no somos técnicos en educación, ni en psicología evolutiva, ni sabemos por qué ese vídeo-juego es contrario al derecho del menor hasta los 14 años, o los 16, o los 18. El DM nos tiene que aportar el dato porque nosotros tenemos un pleito donde tenemos que probar que ese vídeo-juego es contrario al interés del menor, y eso es una cuestión técnica». ENTREV. FISCALÍA (MENORES).

En esas funciones de supervisión algún entrevistado ha querido ver una concurrencia de fines con los medios de comunicación, que permitirían una relación estrecha y fluida entre éstos y el DM:

«Insisto en que la del DM para mí es una novedad importantísima, porque cuando se sitúa de una manera yo creo que beligerante por igual de la parte de la sociedad que puede ser agresiva para los menores, como también de la Administración. Es decir, siendo parte de la Administración no es cómplice de la Administración (solemne y convencido) sino que se coloca en una actitud de vigilancia de la propia Administración. Y a mí eso me parece fundamental. Y ahí es donde yo encuentro la cercanía con el papel de los medios de comunicación». ENTREV. REDACCIÓN 7.

Y que esa función de supervisión complementada con la adecuada utilización de los medios de comunicación contribuyen a obtener una sociedad más fuerte y democrática:

«La información es fortaleza social, siempre. Por eso la información es necesaria y los medios de comunicación son parte de la sociedad; no son una actividad lucrativa, recreativa, artístico-divertida, sino que son ante todo una función social, una función de intermediación sin la cual la convivencia sería mucho más difícil». ENTREV. REDACCIÓN 7.

Esa supervisión además permite agilizar los procesos cuando la Administración se duerme (ENTREV. MADRID-FUENCARRAL), aunque también debería reflexionar la propia institución cómo mejorar los mismos cuando se trata de intervenir con rapidez, por ejemplo en la supervisión de la publicidad o de los juguetes no respetuosos con los derechos de los niños. (ENTREV. LEGANÉS).

VII. LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN «MODERNA»

Una organización pública se legitima también en la medida en que es capaz de realizar un esfuerzo de adaptación permanente, en sus objetivos y técnicas, a los requerimientos de los tiempos y de las nuevas definiciones sociales y operativas del fin social objeto de su existencia. En las páginas siguientes vamos a intentar analizar en qué medida podemos decir que la institución del DM funciona de manera «moderna», cuestión no menor cuando se trata de una organización creada *ex novo* y que por lo tanto ha podido nacer sin la necesidad radical de caer, en términos organizativos, en cristalizaciones y herencias previas (excepto, claro está, en los aspectos de estructura derivados de la Ley y Reglamento del DM). Para ello comenzaremos definiendo qué entendemos por «organización pública moderna» y cuáles serían sus dimensiones principales, para después contrastar qué características de la institución objeto de este análisis se comparan con ellas. Finaliza el capítulo con un análisis del liderazgo ejercido por la figura del DM.

VII.1. Que entender por organización moderna

En nuestros días, las poderes públicos y sus Administraciones deben conciliar eficazmente y eficientemente varios procesos, que intervienen y modifican tanto lo que se hace, como la manera de hacerlo. Entre los mismos encontramos como especialmente significativos los siguientes: la necesidad de armonizar la satisfacción de los derechos individuales de una población cada vez más segmentada y compleja, con los intereses colectivos de promover la cohesión social a través de las políticas públicas; y la adaptación a la instauración de entramados transnacionales de personas y organizaciones que trasladan a las Administraciones nuevas y crecientes responsabilidades en un entorno de globalización económica pero no tanto ética.

Ello de acuerdo con MAP (2000) nos arrastra a una serie de **desafíos**:

- a) Una mayor receptividad hacia los ciudadanos y sus demandas.
- b) Una buena adaptabilidad a un entorno dinámico y complejo.
- c) El impacto de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
- d) La implicación de los empleados públicos en la gestión de los asuntos públicos.
- e) Necesidad de acomodar nuestras organizaciones a una serie de desafíos que tienen que ver con el nuevo marco de distribución territorial y funcional de competencias.

A nuestro juicio, una organización mostrará su adaptación a los nuevos tiempos en la medida de que sea capaz de reaccionar a través de mecanismos que le permitan dar respuesta, aunque sea de manera insatisfactoria y parcial, a esos retos. Algunas de las actuaciones se vienen destacando desde hace años, y poco a poco han ido conformando lo que se ha dado en llamar la cultura de «la modernización pública», no sólo en nuestro país, sino también en el resto de Estados de la OCDE. Tales actuaciones, sin agotar con ello ni mucho menos la cuestión, deberían acercarse a los siguientes objetivos:

- a) Promover la gestión de la calidad.
- b) Mejorar la atención de los ciudadanos, y establecer un sistema de comunicación integral con la Administración.
- c) Definir una política de dirección y desarrollo de las personas.
- d) Configurar una organización flexible y eficaz.
- e) Integrar la organización en la sociedad de la información y conocimiento.
- f) Favorecer la competitividad y hacer sostenible el progreso.

Una organización pública sería «moderna» en la medida en que sus actuaciones, tanto en el ámbito netamente de lo material como en el más sutil de lo instrumental, se atengan a esos fines. A continuación trataremos la cuestión para una institución, como es la del DM, de reciente creación y con unos recursos humanos y económicos en términos comparativos más bien exigüos, que tiene una proyección social muy relevante por instalarse en uno de los espacios ciudadanos más sensibles, el de la infancia y adolescencia, del que depende en gran medida el progreso, la solidaridad futura, y, sin duda, la cohesión social.

VII.2. La modernización administrativa y el DM

VII.2.1. La atención a los ciudadanos

La institución del DM ha tenido que plantearse una forma de relación y de atención a los ciudadanos, tanto con los que específicamente serían la población objeto (los menores de edad) que tienen determinados requerimientos específicos, como para el resto de actores políticos, administrativos y sociales que con mayor o menor frecuencia pudieran necesitar informaciones, estudios, etc.

Sin duda para las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito público **la institución ha sido siempre muy accesible**, y así nos lo han explicitado en el trabajo de campo la práctica totalidad de los participantes ¹⁰⁴, pero es la relación con la población menor la que dará cuenta de la existencia de tal accesibilidad.

Lo cierto es que existen varios aspectos objetivos que plantean la necesidad de construir una manera de relación rápida y fluida con una población, la menor, que normalmente tiene pocos recursos tanto para comprender el entramado político administrativo de nuestra Comunidad y la manera de incidir en el mismo, como para poder asumir gastos. En cambio, se trata de un sector de la ciudadanía particularmente sensibilizado y conocedor de las nuevas tecnologías.

A nuestro juicio, la institución ha intentado construir un sistema de relación que contemple todos los conductos posibles de comunicación, con independencia del resultado, ya que si bien la institución es conocida por buena parte de la población menor, no es menos cierto y reconocido por el propio DM, que no se ha llegado convenientemente a las poblaciones más necesitadas: no en vano, durante el año 2000 sólo 69 de los 1.071 expedientes de queja tramitados fueron promovidos por menores. Dentro de los instrumentos de atención y comunicación nos encontramos con:

- a) La posibilidad de contactar por teléfono, recibir información e incluso la posibilidad de iniciar actuaciones en torno a una queja. Esta parece ser la vía más utilizada en los contactos con la institución, a tenor de los datos.
- b) La posibilidad de contactar e iniciar actuaciones en torno a una queja vía fax.
- c) La posibilidad de solicitar información e iniciar actuaciones en torno a una queja por correo ordinario.
- d) La posibilidad de solicitar información e interponer quejas presencialmente, en la propia oficina del DM ¹⁰⁵.
- e) La posibilidad de solicitar información e iniciar actuaciones en torno a una queja vía correo electrónico, a partir de la página web de la institución.

¹⁰⁴ Un alto grado de accesibilidad ha sido reconocido por la práctica totalidad de las personas encuestadas o entrevistadas, pero son particularmente los representantes de los medios de comunicación (ABC, El País, y Redacción7) los que mayor énfasis y satisfacción demostraron a este respecto.

¹⁰⁵ De acuerdo con la normativa, incluso se podría pagar los gastos de traslado a la institución a aquellas personas que quisieran interponer la queja.

- f) La posibilidad de solicitar información e iniciar actuaciones en torno a una queja a través del propio DM o de personal de la institución en sus desplazamientos ¹⁰⁶.

El hecho de que a la institución pueda accederse de todas las formas posibles, y que las comunicaciones o informaciones llegadas por cualquiera de los medios pueda dar lugar a actuaciones nos indica que la institución es en términos generales receptiva, y que así es considerada sobre todo por las organizaciones con que se relaciona. Sin embargo, esa accesibilidad y receptividad con ser causa necesaria no es suficiente para que el DM pueda bidireccionalmente comunicarse con la población menor de edad. Otras actuaciones, en las que se está poniendo énfasis por parte de la organización, también son relevantes, por ejemplo: mejorar la presentación y el lenguaje, haciéndolos cercanos y atractivos a los menores, de los productos y filosofía que oferta la institución (a través de folletos, página web, mascota, etc.), potenciación del uso de la red para dar a conocer la institución e interactuar con ella, atender separadamente a quien demanda informaciones generales de quien solicita información especializada o un servicio sensible y, sobre todo, intentar adecuar los horarios y calendarios de atención a los menores a las reales necesidades del colectivo ¹⁰⁷.

VII.2.2. *El DM como organización flexible y eficaz*

Desde luego, la necesidad de flexibilidad y eficacia es algo predicable a cualquier tipo de organización, pero tiene rasgos peculiares en la del DM. En efecto, la volatilidad de las culturas adheridas a la infancia y adolescencia, la complejidad material y subjetiva de la política del menor (política horizontal que debe aplicarse para poblaciones muy segmentadas económica, cultural y socialmente, con un carácter no sólo reactivo sino también preventivo, etc.) hacen que la institución que nos ocupa haya de ser en mayor medida que otras sensible al entorno y al cambio.

Los requerimientos de una organización flexible nos acerca a la planificación estratégica, técnica que permite armonizar la visión de cuáles son los objetivos permanentes de la institución, con un conjunto de actuaciones deliberadas y ordenadas en el tiempo para conseguirlos, proporcionado y realista con los recursos disponibles. Es cierto que los titulares de la institución, cuando se les preguntó, reconocieron no poseer ningún plan estratégico (con ese nombre), pero el análisis del funcionamiento y de los documentos que dan cuenta de los objetivos de la institución, y la forma de periodificarlos en términos anuales y plurianuales, nos han llevado a constatar que la institución funciona de acuerdo con una cierta programación estratégica, acaso de manera intuitiva y sin saberlo.

En la introducción y presentación del Informe Anual de 1997 podemos aislar cuáles serían los objetivos esenciales a conseguir a largo plazo, elementos que están muy asociados a valores y a la definición

¹⁰⁶ Las posibilidades anteriores nos han sido referidas por diferentes conductos, e incluso los investigadores hemos accedido alguna vez a través de todas ellas; la última, que es curiosa porque es la propia persona del DM quien serviría de cauce de relación constante de su institución con los menores, nos ha sido descrita en ENTREV. (FUENLABRADA): «La última vez que vino a Fuenlabrada (el DM) a la inauguración de la ludoteca, había niños que le habían escrito, y él, me consta porque se lo pregunté a los niños, les había respondido que tal día estaba en la Casa de la Juventud de Fuenlabrada, por lo que había un grupito de 6 ó 7 niños esperándole porque les había contestado que estaría allí, y que les atendería. Así que aparte de venir a este acto, tuvo otro. Son detalles en los que te fijas».

¹⁰⁷ Esta cuestión no es menor, y debería ser muy tenida en cuenta por quien tiene la responsabilidad de proveer los recursos materiales y humanos a la propia institución. Debería reflexionarse sobre la lógica de mantener una institución de las características del DM abierta únicamente durante el horario administrativo; acaso se podría estar incidiendo en una visión burocrática y meramente tecnocrática del objeto de la misma.

normativa de las funciones del DM establecidas en la Ley del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid:

- a) Salvaguardar y promover los derechos de los menores de 18 años.
- b) Articular garantías para el real y efectivo ejercicio de sus derechos.
- c) Variar la concepción del niño, como un ciudadano sujeto de pleno derecho.
- d) Prevenir y orientar a las Administraciones Públicas y a las familias.
- e) Mediación entre ciudadano y Administración.
- f) Promover la sensibilización ciudadana y política, inculcando valores como solidaridad, ética y justicia.
- g) Como objetivo último y comprensivo de los demás, se trataría de conseguir «un mundo mejor para los niños y niñas».

Como es obvio, toda organización que planifique con flexibilidad debe buscar el equilibrio crítico entre la consecución de los objetivos a largo plazo (teniendo en cuenta que en el entorno público, y con mucha más razón en la política del menor, una definición operativa de los mismos no es simple, ni mucho menos cuantificable) ¹⁰⁸, y la organización de las actividades en un espacio temporal más concreto ¹⁰⁹ (movilizando los recursos disponibles y sin perder de vista la contingencia que pudiera derivarse de la definición social y colectiva que pudiera construirse de las prioridades).

En armonía con las nuevas corrientes de gestión pública, que ponen a las organizaciones al servicio de los ciudadanos, y no al revés, la institución plantea un sistema de funcionamiento y de jerarquización

¹⁰⁸ Resumido mucho:

1. Frente a los de corte empresarial, **los objetivos públicos no tienen una definición sencilla**. En efecto, no se trata de obtener un nivel determinado de beneficios, cuantificable en términos monetarios, sino de conseguir valores tan polidécicos y de difícil operativización como son el bienestar, la salud, la igualdad, la educación, la defensa y la libertad. Algunos de ellos incluso se da por descontado que son inalcanzables, y que su definición dependerá de las características de la sociedad de cada momento, pero su mera fijación en cuanto fines permite apuntar comportamientos en la dirección deseable. Por lo tanto, los objetivos públicos son más complejos, ambiguos y plurales que los empresariales.

2.- Los medios que se movilizan desde el ámbito público se adaptan difícilmente a los fines, dadas, como se ha escrito más arriba, las dificultades de definición de los mismos, pero además por la circunstancia de que muchos de dichos fines se encuentran interrelacionados entre sí, lo que provoca que cuando se actúa sobre uno de ellos se está impactando simultáneamente sobre otros. De esta manera, la movilización de recursos para conseguir salud significará la posibilidad de obtener impactos sobre otros valores, como son la justicia, la igualdad de acceso, la solidaridad, etc. Y, por supuesto, desde un punto de vista instrumental, no podríamos dejar de destacar aquí que la movilización de recursos económicos o de todo tipo, en el ámbito público, conlleva no pocas **rigideces normativas y procedimentales** prácticamente inexistentes en la esfera privada, donde la autonomía de autoorganización empresarial sustituye o modifica la manera de gestión de acuerdo con las necesidades o estilos de dirección, sin necesidad de atenerse a un elenco de regulaciones de su actividad en los aspectos más nimios. Piénsese en las tareas propias de los servicios de contratación, o en los procesos de selección, actividades casi automáticas en el ámbito privado, y sin embargo sujetas a fuertes regulaciones y restricciones procedimentales en el entorno público tradicional (otra cosa es lo que pueda ocurrir en los Organismos Administrativos). E incluso, es curioso constatar entre las restricciones de la gestión de los servicios y productos dentro de lo público, cómo una mejora de los mismos en términos de calidad y costes, podría traducirse en un aumento de los costes por incremento de la demanda que podría comprometer la oferta futura de los mismos, mientras que en el entorno privado podría implicar un incremento de los beneficios.

¹⁰⁹ Por ejemplo, de acuerdo con ENTREV. DEFENSOR (DEFENSOR), el primer plan que se fija el DM fue darse a conocer, ser adaptable, crítico y próximo, y, simultáneamente combatir los malos tratos a los menores.

de prioridades que deriva a nuestro juicio de dos polos: la consulta interna, y la casuística que va presentándose, fenómenos a su vez interrelacionados.

VII.2.2.1. La importancia estratégica de las quejas

A lo largo de esta investigación varias han sido las ocasiones en que hemos detectado el valor estratégico que se otorga a las quejas en una institución ¹¹⁰ que intenta nutrirse de la realidad.

Las quejas se consideran los elementos que permiten ir oteando cuál es la problemática del menor en cada momento, tener los pies en la realidad en una institución que «aprende mientras realiza» (Informe 1997, IX), y así plasmar unas líneas de actuación anuales que consideren un estudio más detenido de determinados aspectos, la creación de conocimiento en asuntos relativos a problemas emergentes que pudieran dar lugar a algún tipo de intervención por parte del DM, ya sea para sensibilizar, sugerir o recomendar.

Si las quejas orientan a grandes rasgos, junto, y debe ser suficientemente destacado, con la experiencia directa que el DM o su equipo va adquiriendo en sus continuos desplazamientos y tomas de contacto con colegios, zonas marginadas, etc, «los objetivos más concreto de trabajo a nivel interno de la organización se fijan a través de estudios, porque, por ejemplo, pudimos ver que teníamos muchos problemas de separaciones matrimoniales, y entonces se nos ocurrió hacer un estudio sobre los juzgados de familia, porque nosotros recibíamos un montón de quejas de que nadie estaba contento, y de ahí se ha ido concluyendo la importancia de trabajar en mediación familiar...» ¹¹¹. Es decir, las quejas apuntan elementos de reflexión que debidamente analizados y estudiados pueden dar lugar a líneas de actuación de la institución; sin menospreciar, insistimos, la experiencia directa de los problemas adquiridas por los miembros de la institución en sus desplazamientos, ni tampoco la posibilidad de que sean otras organizaciones, públicas o no, las que insten a la institución a que inicie una línea de reflexión en algún sentido. Este es el caso, por ejemplo, de la fiscalía cuando sugiere a la institución del DM la realización de un estudio sobre los juegos de rol, ya que piensan que quizás podrían influir sobre la conducta criminal de los menores ¹¹². Y es que el DM apuesta por pasar de lo concreto, del caso individual, a la categoría ¹¹³.

Por otra parte, y en la medida que la institución ha ido teniendo una actividad con mayor impacto internacional (sobre todo a través de la ENOC), el intercambio de experiencias y las preocupaciones comunes también tienen su refrendo en las líneas de trabajo que se emprenden todos los años. Aunque, eso sí, dando prioridad a lo surgido en la realidad más cercana, la Comunidad de Madrid.

VII.2.2.2. El contraste de la consulta interna

Como será destacado en otro epígrafe, los componentes de la institución, y singularmente los asesores, se encuentran en general fuertemente implicados en los objetivos de la organización, implicación que también alcanza a la definición de las líneas de actuación anuales.

¹¹⁰ Tanto en las entrevistas realizadas a responsables de la institución del DM, como en los correspondientes informes anuales a la Asamblea, particularmente en el de 1997.

¹¹¹ ENTREV. DEFENSOR (GABINETE).

¹¹² ENTREV. FISCALÍA MENORES.

¹¹³ INFORME (1997, 12).

La vinculación del personal, y sobre todo de los asesores del Gabinete Técnico, al diseño de los objetivos anuales, en discusión y análisis con los tres altos cargos de la institución, aparte de otras implicaciones en términos de gestión de recursos humanos, posibilitan la obtención de empeños y miras consensuadas superiores a las que podrían adoptarse de otra manera, pues han tenido que superar para su adopción el rango de acuerdos explicados. Y por otra parte, permite la creación de una especie de «política de institución», en torno a los intereses de la misma para ese año, que es compartida por buena parte del personal.

«Los objetivos del año los diseñamos los tres (se refiere a los tres altos cargos de la institución del DM), pero teniendo muy en cuenta a todos los asesores. Ellos son lo que a veces proponen: ¿cómo ves tú esta situación?, ¿por qué no insistimos más este año en los vídeo-juegos, o sobre la salud mental, o sobre menores inmigrantes? Entonces tomamos las decisiones muy en contacto con ellos, que son quienes conocen también la realidad» ENTREV. DEFENSOR (GABINETE).

De esta manera, y para concluir este epígrafe, podemos decir que la planificación estratégica de la institución, partiendo de principios y fines permanentes, se desenvuelve en líneas de actuación anuales, que son definidas a partir esencialmente de la realidad que abrigan los centenares de quejas recibidas en ese marco temporal, y cuyos aspectos y alcances se ven analizados y complementados con la opinión de los asesores de manera que las líneas de actuación adoptan el rango informal de acuerdos negociados y explicados.

El funcionamiento de la institución en la determinación de prioridades, sobre todo a efectos de estudios, podría caer alguna vez en algún «subjetivismo organizativo», si la jerarquía de prioridades no se compara con las que definiría la sociedad¹¹⁴, pero lo que es innegable es que la importancia otorgada a las quejas y al caso concreto, como elemento de planificación estratégica, implica un gusto por el contacto con la población objeto, y una voluntad por atender en lo posible sus necesidades y expectativas.

VII.2.3. *La calidad y la institución del DM*

De acuerdo con MAP (2.000), los ciudadanos y las organizaciones solicitan mayor calidad en los servicios públicos. Para ello es necesario introducir sistemas de calidad en la gestión, incorporar la metodología de la mejora continua y trasladar una filosofía de gestión que aporte rendimientos al ámbito público, de acuerdo con la especificidad del mismo.

En la institución del DM no se ha previsto, por lo que sabemos, la realización de una asistencia para la implantación de la calidad total en su organización, lo que no significa un descuido o un menosprecio por la misma; después de un análisis minucioso del funcionamiento de la institución y de sus mecanismos de regulación, formales e informales, internos, hemos llegado a la conclusión de que la institución de manera intuitiva viene aplicando técnicas de calidad, aunque no siempre dentro de un diseño homogéneo y cerrado. Algunos de los aspectos y técnicas que privilegia la calidad aplicada a las organizaciones públicas son los siguientes: poner al ciudadano como eje de actuación; darle participación; control de

¹¹⁴ En algunas entrevistas explícitamente, pero sobre en conversaciones informales con algunos de los entrevistados, se nos hizo ver como una extravagancia algunos de los estudios encargados por la institución: así por ejemplo el estudio sobre el efecto de asistir a corridas de toros sobre el comportamiento de los menores, se ponía como paradigma de algo de escasa importancia social que podría haber desplazado a otras prioridades.

los procesos internos; filosofía de la mejora continua; existencia de sistemas de evaluación, etc. Si aplicamos algunos de esos aspectos a la institución del DM nos encontramos con:

- a) **La importancia otorgada a los menores**, en toda la actividad de la organización. Ellos son el objetivo de la misma y «como el AVE, tienen prioridad de paso»¹¹⁵. En varias ocasiones en el Informe de 1997, en cuyo inicio se plasma en gran medida la filosofía de la institución, se alude a que se trata de buscar la participación de los niños, de los ciudadanos, para conocer sus problemas e intentar resolverlos. La importancia, antes citada, que se otorga a las quejas se inserta en esta tendencia de conocer de primera mano cuáles son los problemas reales que afectan a los ciudadanos, sin menospreciar actuaciones de carácter preventivo. Por otra parte, basta entrar en la institución para percibir que, de manera sencilla y funcional, se han cuidado los detalles estéticos e incluso se ha habilitado alguna dependencia con efectos infantiles. Lo mismo puede decirse de la página web de la institución, plagada de detalles que buscan la complicidad de la población objeto, y que incluye información pero también juegos. Y en el plano más técnico, puede decirse que la especialización y la necesidad de crear herramientas que faciliten los procesos no se ha hecho en menoscabo de la necesaria atención personalizada que exige cada caso¹¹⁶. Por supuesto, a todo lo dicho cabe agregar lo que se especificó más arriba respecto a la fácil accesibilidad de la institución.
- b) **Control de los procesos y mejora de los procedimientos.** En la organización existen herramientas que permiten controlar la evolución de las actuaciones de la misma en los diferentes aspectos de su actividad. Sin la existencia de dichas herramientas sería prácticamente utópica la realización del Informe anual, que responde a una lógica de organización de la información y de seguimiento de los expedientes abiertos que sería imposible acometer de otra manera. Además, la institución ha ido dotándose de un conjunto de instrumentos que le permiten gestionar más rápidamente y una mayor agilidad de archivo. De esta manera se han elaborado los siguientes formularios: de apertura de expediente de oficio; de apertura de expediente a instancia de un menor; de presentación de queja; de atención personal sin apertura de expediente; de orientación telefónica; de acuse de recibo; de solicitud de informe; de reiteración de la solicitud de informe; de solicitud de ampliación de la información; de admisión a trámite y acuse de recibo; de acuse de recibo de contestación de recomendación; de modelo de recomendación, de fichas-base de estudio de datos anuales; de hoja resumen de actuaciones adoptadas en cada expediente. Estos formularios, sin ser en sí mismos documentos netamente insertos o derivados de un proceso de calidad deliberado, muestran rasgos de reflexión sobre la forma de realizar el trabajo interno de la organización que nos acercan a la deseable eficacia y eficiencia en la realización de las tareas¹¹⁷, y ello facilitaría sin duda la implantación de la calidad sin grandes contratiempos si algún día se deseara. Por otra parte, la estandarización documental no ha

¹¹⁵ INFORME 1997.

¹¹⁶ ENTREV DEFENSOR (GABINETE).

¹¹⁷ Ejemplo de esa reflexión permanente sobre el cómo se realizan las tareas, es la refundición de varios trámites en el mismo documento/formulario: “la ley nos obliga a que de toda queja que se presente se acuse recibo, y luego se admita a trámite, y yo para ahorrar energías y gasto a veces digo al asesor que si no va a tardar mucho en saber si debe admitirse a trámite, que a la vez que realiza el acuse de recibo indique la admisión, y así nos quitamos dos papeles de en medio, y nos ahorramos cartas y tiempo. Y luego me he planteado hacer alguna plantilla tipo para resolver determinados casos, pero no ha sido posible porque intentamos dar una atención muy personalizada”, en ENTREV. DEFENSOR (GABINETE).

sustituido, y es una decisión deliberada del titular de la institución, el trato cercano, amable y personalizado que merece cada contacto con la organización, sobre todo si viene de parte de menores.

- c) **El aprendizaje continuo.** En otros epígrafes se hace mención a cómo la institución del DM puede considerarse dentro de las *Learning organizations*, y que esa dimensión es una de las notas estratégicas de la misma. En efecto, intenta aprender del entorno, de acuerdo con su titular se encuentra en una situación de escucha activa, en que tiene tanta importancia las respuestas como las preguntas, en un escenario de interacción recíproco en que «somos modificados por la realidad pero nosotros también la modificamos a ella»¹¹⁸. Por otra parte, no podía ser de otra manera al tratarse de una política, la del menor, que puede adquirir diferentes contenidos de acuerdo con la contingencia del entorno y de la construcción social de la problemática. A lo que habría que añadir que la recepción por la institución de más de un millar de quejas anuales, y la realización de numerosos estudios (más de 25 en estos años), dan a la organización la suficiente policromía como para atisbar con éxito cuáles son los aspectos esenciales de la realidad, e intentar comprenderlos.
- d) **Un sistema de evaluación permanente.** A pesar de que no existen estudios o encuestas, que nosotros conozcamos, en que se solicite de la ciudadanía información sobre cuáles son sus expectativas respecto a la institución del DM, y cuál es el valor que se le otorga al contacto de hecho tenido con la misma en torno a algunos atributos de calidad previamente definidos, no debe pensarse que no existe un evaluación permanente: por una parte, existe el control directo por parte de la Asamblea de la CM ante la cual el DM presenta el Informe Anual nada menos que ante los representantes de los ciudadanos; y, por otra, la propia proyección social y mediática de la institución, y de su titular, le hacen estar sometida a una especie de control social en tiempo real en sus actos y desplazamientos, máxime cuando se han confeccionado a modo de **carta de servicios** varios folletos, vídeos, etc. y se realiza constantemente una labor de divulgación de las funciones de la institución. Finalmente, del Informe anual no sólo se desprende una evaluación por parte de la Asamblea, sino que también es un instrumento, por su difusión, para que la sociedad valore y para que la propia institución se autoevalúe.
- e) **Algunas acciones que premian la calidad y la excelencia.** Ligado al prurito de aprender de los mejores y de orientar las conductas hacia los mejores resultados, se han establecido los «premios Defensor del Menor». Los mismos suponen, además del reconocimiento ante la sociedad de los ganadores, una fuente de motivación para las personas y un estímulo para las instituciones.

Estas acciones nos conducen a pensar que, aunque no de manera explícita y sistemáticamente programada, **existe un deseo permanente por parte de la institución y de su titular por acercarse a la gestión de calidad** en una organización compleja¹¹⁹, con un conjunto de objetivos que dificulta la asignación de atributos de calidad pues, más allá de lo netamente formulario, es tarea sensible de todo punto el intentar encerrar en frías categorías y documentos operaciones que no movilizan exclusivamente papeles y recursos materiales sino también, y sobre todo, conocimientos, sentimientos y valores.

¹¹⁸ ENTREV DEFENSOR (DEFENSOR).

¹¹⁹ Piénsese que trata de una organización que recibe a los ciudadanos, que tramita quejas, que realiza informes y recomendaciones, que crea conocimiento y lo divulga, etc.

VII.2.4. La gestión intra-organizativa. El trabajo en equipo

Otro aspecto en que se trasluce una aproximación a la concepción de organización moderna, tal como viene definida en MAP (2000), es la manera de gestionar internamente la organización, no solamente desde el punto de vista de los procedimientos y rutinas de gestión (cuestión ya vista en el epígrafe anterior), sino en la gestión del conocimiento intra-organizativo y del personal al servicio de la institución.

La institución del DM reposa en tres pilares: el órgano unipersonal del DM, que asume las responsabilidades al máximo nivel sobre las funciones encomendadas, y que con el tiempo ha adquirido una especialización, sin menospreciar los elementos técnicos, de carácter relacional (lleva principalmente las relaciones externas y representa a la institución); el Gabinete técnico¹²⁰, que se encarga de la tramitación de las quejas, informar proyectos de elaboración normativa, realizar informes y cualquier otra actividad de carácter técnico relacionada con los menores; y la Secretaría General, encargada de la gestión económico-presupuestaria, y de la gestión de personal de la institución, así como de las labores de archivo y biblioteca. En otra línea se encuentra el Consejo Técnico, integrado por el DM y hasta un máximo de 6 Consejeros Técnicos designados por aquél, entre profesionales de probado prestigio y con experiencia en la atención de menores, con funciones esencialmente consultivas, cuyo funcionamiento está muy mediatizado por el carácter puramente honorífico de dichos cargos, sin ninguna remuneración, lo que plantea problemas operativos y de rotación en los puestos.

La nueva gestión pública explica que la cultura organizativa no ha de basarse únicamente en la jerarquía y en el cumplimiento de procedimientos, sino que ha de orientarse a la promoción de comportamientos que pongan en valor el trabajo en equipo, la gestión del conocimiento y la preocupación por resolver problemas a la sociedad. En este sentido, la institución del DM, y singularmente el Gabinete Técnico, se configura como una organización cuya estructura aplanada la jerarquía, estimula la horizontalidad, revaloriza la ética y promueve el liderazgo a todos los niveles organizativos. Algunos de los factores que favorecen esta tendencia son comentados a continuación:

- a) **La gestión de los perfiles.** Es un lugar común reconocer que los recursos humanos son el capital escaso y estratégico de las organizaciones. Depende de ellos finalmente la prestación de los servicios y la creación de valor para los ciudadanos. Las especiales características de la institución que estudiamos, exige una reflexión sobre qué tipo de personal sería necesario, tanto en el ámbito técnico como en el más propiamente «político». En el trabajo de campo muchos de los actores entrevistados o encuestados nos hicieron saber que no era tan importante la formación que tuviera el titular como el hecho de que se tratara de una persona sensible, conocedora de la infancia y de sus problemas, independiente políticamente¹²¹. En principio, las cualidades de carácter y de sentimientos predominarían sobre las formativas. Buena parte de los actores, particularmente los que representaban a organizaciones que habían sufrido supervisiones por parte del DM, y el resto de Comisionados Parlamentarios, hacían hincapié en que lo más adecuado es que el titular fuera un jurista¹²². Con independencia de otras consideraciones respecto a la

¹²⁰ La Jefa de Gabinete hace las funciones asimismo de Adjunta del DM.

¹²¹ Aunque también se reconoció por algún actor que el pasado de compromiso político por parte del titular no tenía por qué ser forzosamente negativo, sino que dependería de la "neutralidad" con que después ejerciera el puesto. Así se expresó en ENTREV. DP (JUSTICIA Y GABINETE ADJUNTA PRIMERA).

¹²² Desde hace años se viene discutiendo, en el ámbito de la Ciencia de la Administración, acerca de la disfunciones de la importancia que tradicionalmente se ha dado al componente jurídico en la formación de los directivos públi-

neutralidad de las opiniones emitidas, es necesario hacer constar que habida cuenta del entorno en que se mueve la institución, y el tipo de funciones que realiza, protección de derechos y otras relacionadas con la emisión de recomendaciones de elaboración normativa o reglamentaria, es necesario dotarla de un fuerte contenido jurídico, pero no tanto al titular. Y en efecto, la institución conjuga equipos de trabajo, sobre todo en el Gabinete Técnico, que armonizan los conocimientos jurídicos (la Jefa de Gabinete, así como tres de los cinco asesores, tienen esa formación, así como otra específica sobre temas de infancia) con otros más particularmente relacionados con el ámbito material y subjetivo que afecta a los menores. Se ha buscado la creación de un equipo multidisciplinar y multiprofesional¹²³, a través de conjugar formaciones (como se armoniza la formación jurídica con la psicológica y sociológica) y la organización interna de las tareas.

- b) **La organización interna del Gabinete Técnico y el trabajo en equipo.** El Gabinete está dividido en áreas a las que se adscriben los asesores: educativa; salud/sanidad; figuras jurídicas de protección; y ocio, tiempo libre, televisiones, publicaciones, etc. Con el incremento de los casos a estudiar, ha sido necesario realizar una especialización material de los asesores, ya que no era viable que todos pudieran revisar los centenares de casos que llegan a la institución; sin embargo, esa parcelación no impide que para casos concretos se puedan realizar reuniones horizontales o que, en tiempo real, se consulte al resto de asesores cómo ven una situación o una problemática¹²⁴. Además, esa especialización temática permite que los asesores tengan una visión de conjunto de su área, y ello implica que puedan realizar tareas que permiten un cierto enriquecimiento del trabajo, como son los proyectos de recomendaciones, o que incluso puedan participar en el diseño de las líneas de trabajo de cada año. Pero en general se suelen alternar las visiones sectoriales de los asuntos con trabajos transversales, ya sea a través de requerimientos formales como mediante consultas y ajustes informales. Y, como es sabido, el achatamiento de la pirámide jerárquica, la interpretación del liderazgo como relación y no como poder formal, la animación de grupos de trabajo horizontales, crean un clima adecuado para el estímulo de la creatividad y la actividad, las satisfacciones colectivas y la cohesión interna del grupo.
- c) **Una filosofía interna.** Existen en la organización una serie de mensajes que ponen en primera línea de reflexión cuál es el objetivo último de la institución, la defensa de los menores, y que se trata de una organización que aprende de la práctica, en una relación de reciprocidad con el entorno. Dentro de las características de esa filosofía se halla una invitación a no ser autocomplacientes y buscar nuevas maneras, nuevos horizontes para mejorar las cosas:

«A las personas que han llegado, bien porque vienen a trabajar o porque están de prácticas, las veo, estoy con ellas, y les explico nuestra filosofía, lo que queremos hacer, cómo lo hemos de

cos. Una conclusión apunta a que la formación jurídica previa de buena parte de los candidatos, reforzada por el contenido de los temarios y por la estructura de las pruebas de selección, impulsa a un tipo de candidato (con excepciones) que interpreta sus funciones priorizando aspectos internos y burocráticos vinculados al control procedimental y legal, y no tanto a la consecución de resultados y valor para la sociedad.

¹²³ De acuerdo con ENTREV. DEFENSOR (DEFENSOR), y ENTREV. DEFENSOR (GABINETE).

¹²⁴ Según ENTREV. DEFENSOR (GABINETE), «Esa parcelación la hago en aras de la especialización y de la eficacia. Cada uno sigue su hilo, aunque yo, de vez en cuando, les cuento un poco cómo van las cosas, pero ellos están bastante integrados, porque somos poquitos... Cada uno trabaja su área aunque luego hacemos las memorias, que es como un parto, con perdón, y ahí trabajamos todos».

hacer, cuál ha sido la teoría... Se lo explico de forma personal para que a partir de ahí saquen sus criterios, sus ideas y comencemos a trabajar. Pero además de la filosofía, que esta en nuestra memoria de 1997, les digo otra cosa: que sean muy atrevidos, que no se queden con lo que hemos hecho, sino con lo que creen que se puede hacer». Y todo ello lleva al hecho de que «...la gente se lo cree, y está implicada». ENTREV. DEFENSOR (DEFENSOR).

VII.3. Liderazgo y gestión directiva en la Institucion del DM de la CM

VII.3.1. *Introducción*

No es objeto de este estudio realizar un análisis exhaustivo del fenómeno de liderazgo en relación con la creación y desarrollo de la figura del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. Tampoco es abordarlo a partir de un estudio profundo para determinar el estilo de liderazgo adoptado por su Titular. Entre otras razones, porque además de apartarse del objeto principal de la investigación, las posibles conclusiones resultarían cuanto menos aventuradas al no contar con figuras similares ni en el contexto institucional (D. Javier Urrea es el primer titular que ocupa el puesto en la Comunidad de Madrid), ni en el contexto nacional, al no existir figuras equivalentes¹²⁵ en otras Comunidades autónomas que pudieran servir como modelos de contraste y comparación.

Bien es cierto que existen figuras similares, en cuanto a su diseño institucional, en otros países de nuestro entorno europeo y que, a pesar de ser muy anteriores en su creación, tienen encomendadas misiones que pueden aparecer inicialmente similares a las que han sido atribuidas a la Institución objeto de nuestro estudio¹²⁶. Sin embargo, al margen de la necesidad de considerar las posibles diferencias derivadas de los aspectos socioeconómicos y culturales que determinan el entorno de su actuación y funcionamiento en cada país, y que harían necesario un análisis específico de los mismos, tal empresa conllevaría un diseño metodológico y unos recursos técnicos diferentes, además de demandar una dimensión temporal más amplia que la desarrollada en esta investigación, y un equipo investigador y unos recursos materiales y económicos adecuados.

Más bien nuestra pretensión es aproximarnos a identificar algunas características peculiares de este tipo de Figura (estructuralmente personalista) que podrían determinar o demandar ciertos rasgos y aptitudes específicos de sus Titulares.

Por otro lado, es importante resaltar un elemento fundamental y consustancial con el objeto de estudio («El análisis de la figura del Defensor del Menor desde una perspectiva intergubernamental»), como lo es el reto que supone dar contenido a una institución creada ex novo en nuestro país, que se debe mayormente a unos usuarios (los menores de edad) con escasa capacidad de relacionarse e interactuar con la institución y con el resto de organizaciones públicas.

¹²⁵ Existen en otras Comunidades Autónomas órganos especializados en cuanto al sector de población, pero no actúan como Comisionados Parlamentarios, sino como adjuntos o asesores de la defensoría general. Remisión al capítulo VIII.2.

¹²⁶ En 1997 se crea la Red Europea de Defensores del Menor, donde se integran otras figuras europeas, junto a la de la Comunidad de Madrid, con el mismo estatuto de Comisionados Parlamentarios e incluso dependientes en ocasiones del poder ejecutivo, o vinculados a alguna ONG.

Es indiscutible que basta una pequeña reflexión superficial sobre las características de estos usuarios para comprender que gran parte de la proyección social de la figura del Defensor del Menor pasa por establecer una estrategia adecuada que permita difundir primero la propia existencia de la Institución y, después y más fundamental, una idea de las funciones que se propone realizar y, por lo tanto, de las necesidades sociales que pretende atender.

Es así como en este capítulo también abordamos el análisis de las relaciones de la Figura con los medios de comunicación de masas, en relación con las capacidades exhibidas por el titular en el desarrollo de esta función, bajo la hipótesis de que el conjunto de intervenciones y apariciones que se han producido responden a una estrategia personal de comunicación en aras a reforzar la eficacia de los programas de difusión institucionales (que requieren del empleo de otras técnicas de promoción más convencionales como las campañas sociales, el *marketing* público y / o el *marketing* social) para superar eficazmente ese desafío nodal (dar a conocer a la sociedad qué es el defensor del menor, qué hace, a quién sirve) para el éxito de la misión de la Institución.

VII.3.2. Características de la figura

Partimos de la premisa de que la primera nota que caracteriza la Figura, sin ser exclusiva de ésta, es su diseño institucional, que la dota de un carácter personalista. Es así como, en un primer término, parece prudente analizar los rasgos institucionales que más y mejor la definen, y que en buena medida pueden influir, y hasta condicionar, la determinación del perfil del candidato a representar la Institución.

VII.3.2.1. Factores institucionales

Una buena aproximación a los factores institucionales que caracterizan la figura del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid la podemos encontrar, aunque en relación con la figura del Defensor del Pueblo o Defensorías de carácter general, en CUEST. ANDALUCIA, que identifica los siguientes rasgos:

- a) **Ostentan una naturaleza de carácter parlamentario.**
- b) **Actúan bajo la condición de Comisionados de las Cámaras o Asambleas Legislativas, ante las que deben informar de sus actuaciones.**
- c) **Tienen encomendadas como funciones la protección de los derechos y libertades constitucionales y el control del adecuado funcionamiento de la Administración.**
- d) **Gozan de completa autonomía e independencia de criterio para el desempeño de sus funciones, sin sujetarse a mandato imperativo alguno.**
- e) **Tienen atribuida como instrumento básico de su actuación la capacidad de supervisión de las Administraciones Públicas.**
- f) **Para el ejercicio de su actividad, sus titulares gozan de prerrogativas y garantías especiales de inviolabilidad e inmunidad.**
- g) **Se trata de Instituciones que no ejercen funciones de tipo coercitivo, sino únicamente de persuasión, a través de sus diferentes actuaciones.**

Todos estos rasgos están recogidos en la *Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid*, que regula la Institución a partir del modelo adoptado por la figura del Defensor del Pueblo en nuestro país (como así se manifiesta en el preámbulo de la misma).

A estos rasgos que caracterizan en su conjunto a las figuras de Comisionados Parlamentarios, hay que añadir al menos otros tres que son singulares del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid¹²⁷.

- a) **Está facultado para supervisar la acción de todas aquellas entidades privadas que presten servicios a la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid.**
- b) **Sus funciones deben extenderse al ámbito de la prevención y orientación en relación con el ejercicio y desarrollo de los derechos de las personas menores de edad en la Comunidad de Madrid.**
- c) **Su especialización, desde el punto de vista subjetivo, en los ciudadanos menores de edad.**

Estos rasgos vienen a completar, a nuestro juicio, el perfil institucional de la Figura, capacitando al Defensor del Menor para desarrollar una actividad plena e integral a favor de los menores.

Además, es importante señalar que la adopción por la Asamblea de Madrid de este modelo viene a coincidir mayormente con la visión inicial que sobre la figura tenía su primer Titular; y así lo manifiesta con satisfacción el propio Defensor del Menor en su primera comparecencia ante el Pleno de la Asamblea¹²⁸. Es más, al referirse a los rasgos institucionales, lo hace en relación con algunos de los que él considera atributos fundamentales y específicos de la figura (y por lo tanto del titular que la representa): **su independencia, su accesibilidad, su carácter absolutamente democrático y su plena autonomía de funcionamiento**¹²⁹.

Consideramos pues, que la identificación de estos rasgos institucionales puede servir de referente a la hora de evaluar el desempeño de los titulares de la figura y, por lo tanto, también pueden actuar como señales de algunas de las características y atributos personales que la figura, institucionalmente definida, demanda de los mismos.

VII.3.2.2. El liderazgo en el Defensor del Menor

En todas las definiciones que podemos consultar sobre el fenómeno del liderazgo¹³⁰ nos encontramos siempre dos elementos constantes: es una característica o conjunto de características singulares que

¹²⁷ Ley 5/1996 del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

¹²⁸ El discurso está recogido en el primer informe anual del Defensor del Menor a la Asamblea de Madrid (Informe Anual 1997, INTRODUCCIÓN, VII), donde el Sr. Urra manifiesta literalmente: *«pues si bien los aspectos institucionales están correctamente resueltos, dado que la designación lo ha sido por la Asamblea Legislativa, la temporalización por 5 años refuerza su independencia, es ajeno a la política, no es funcionario, es de fácil acceso para los ciudadanos, su figura es absolutamente democrática, cuenta con un extenso régimen de incompatibilidades, para ser removido del cargo se precisa un quórum de 2/3 de los Diputados de la Asamblea de Madrid, dispone de suficientes prerrogativas para garantizar su autonomía, y tiene amplias atribuciones. En consonancia asume grandes responsabilidades»*.

¹²⁹ En Mayo de 2001, este equipo investigador, durante una entrevista realizada al Titular de la Institución, pudo constatar que, después de casi 5 años ocupando el cargo, mantiene su criterio y se siente cómodo con el diseño institucional: *«... Yo creo que la figura estaba hecha a mi medida y yo estoy hecho a la medida de la figura y eso es una cosa que encaja claramente»*.

¹³⁰ Para una aproximación genérica consultar PARRADO, S. (2001).

se dan en determinados individuos y, en segundo lugar, esos atributos singulares se activan en contextos grupales influyendo de forma determinante en la *vida* y actividad del grupo.

Este planteamiento básico ha sido, y sigue siendo, el misterio, la clave de la actividad científica en torno a este fenómeno: La interacción entre el individuo y el grupo, los ámbitos de influencia mutua y la posición que el individuo alcanza en virtud de sus aptitudes y habilidades para imponerse y dar sentido a la acción grupal.

Pero existe una característica singular, aunque no exclusiva, de la Institución del Defensor del Menor. Por un lado, y en consonancia con sus competencias, es parte de la Administración y cumple una función social, objetivo que sólo se puede alcanzar desde el esfuerzo colectivo. Por otro, es una Institución que se refleja a sí misma (y por lo tanto así es percibida socialmente) a través de un solo individuo, su Titular.

Es así como, a nuestro juicio, cualquier esfuerzo de liderazgo adquiere una doble dimensión en esta Figura: de una parte, **su titular debe asumir un liderazgo tradicional capaz de proyectar la actividad del grupo hacia las metas específicas de la Institución; de otra debe liderarse a sí mismo, sabedor de que es la acción personal la que alimenta a la Institución que dirige y representa.**

La percepción de esta característica significativa, el personalismo de la Figura, hace especialmente importante la identificación de ciertos atributos personales de aquél que está llamado a ser Defensor del Menor. Atributos que deben aflorar como verdaderos retos personales a superar por sus titulares, para posicionar correctamente a la figura dentro del espacio social y el entramado institucional en el que actúa.

Un acercamiento a esos atributos nos lo proporciona el propio Defensor del Menor cuando se refiere a esta singularidad de la Institución: «..., la elección del hombre o mujer adecuados resulta muy significativa para una Institución que trabajando de forma colectiva se basa en una figura individual por lo que debe aunar, paciencia, prudencia, cortesía, afabilidad, ciencia y una personalidad equilibrada»¹³¹.

Sin olvidarnos de la importante carga subjetiva que todos estos términos conllevan, podemos considerar esos atributos (dignos de ensalzar, por otro parte, en cualquier ser humano) como metas personales que ha de aspirar a alcanzar quien, careciendo de ellas, sea llamado a ocupar el cargo (si esto fuese posible) por considerarlas necesarias para preservar la bondad de la Figura.

Quizás esos atributos han de ser considerados en el análisis de cualquier fenómeno de liderazgo, pero **lo que resulta singular para esta figura del Defensor del Menor (y otras similares) es la especial dificultad de separar la Institución de quien la representa**, de ahí la importancia de los mismos.

VII.3.2.3. Factores del entorno

El fenómeno del liderazgo ha alcanzado en las últimas décadas un interés, sino especial, sí específico en relación con el ***mundo de las organizaciones***¹³².

¹³¹ Informe Anual 1997, introducción, VIII.

¹³² Expresión que sólo es válida, en el sentido aquí utilizado, para ese escenario *privilegiado* que conforman las sociedades complejas, donde las organizaciones (públicas y privadas) están sometidas a una presión constante derivada de las tendencias del entorno hacia el cambio y, por lo tanto, en un estado continuo de *ansiedad adaptativa* que les permita cumplir con la función social que las legitima y constituye su razón de ser y de estar.

Derivando nuestro interés hacia el Sector Público, podemos identificar principalmente dos fenómenos paralelos que conforman el escenario en el que se mueven estas Instituciones: Globalidad, y por lo tanto mayor complejidad e incertidumbre acerca de la nueva realidad que deben aprehender; y una mayor demanda de democracia, reclamada insistentemente por todos los ciudadanos y agentes sociales en clave de abrir espacios más amplios de participación en aquellos ámbitos específicos donde estén en juego sus derechos e intereses.

La técnica de creación de figuras institucionales encargadas de velar por las libertades y los derechos reconocidos de los ciudadanos, puede interpretarse como un avance en el planteamiento de partida, donde los titulares de esos derechos ocupan una posición secundaria respecto de quien debe ser el primer valedor de los mismos: el Estado y su Administración.

Pero también puede interpretarse como una debilidad del propio sistema de dominación que se ve superado por la fuerza y velocidad del cambio social y, por lo tanto, forzado a buscar nuevas (o viejas, según qué contextos) formulas que incidan favorablemente en su necesidad de legitimación.

Al hacer mención a estos elementos del entorno no queremos simplemente reflejar o animar el debate acerca del papel o rol que debe jugar el Estado en nuestra sociedad, considerada ya *del conocimiento*. Pero sí es cierto que este fenómeno de *transformación del Estado*, y por lo tanto de su Administración, forma parte de la complejidad que satura el quehacer diario de nuestras instituciones.

Y constituye precisamente el servicio a la Sociedad el primer deber del Defensor del Menor, como del resto de servidores públicos; pero además tiene encomendada la obligación de fiscalizar *moralmente* el funcionamiento de la Administración y verificar que ésta respeta los derechos de la población a la que sirve.

Es indiscutible que estos elementos afectan singularmente a las características que debe reunir el titular de la Figura. De una parte, las correspondientes dosis de formación, experiencia profesional y personal y sensibilidad suficiente para comprender la complejidad social e identificar cómo incide sobre la función que la Sociedad le ha encomendado. De otra, un conocimiento específico de la Administración, de su organización y funcionamiento, de sus tendencias e inercias culturales, de los procesos de impulso y resistencia al cambio que sacuden actualmente su estructura.

Estos rasgos de la Figura (de la mujer, del hombre), demandan que el Defensor del Menor necesariamente sea, más que nadie, una persona de *conocimiento*, capaz de aprender, de adaptarse, de sumar lo bueno y restar lo pernicioso aprehendido en el día a día, en lo cotidiano¹³³, en el propio devenir profesional y personal de su vida. Nada más y nada menos que un humilde ciudadano, a fin de cuentas, que debe dedicar su vida a aquello que defiende.

VII.3.3. *El liderazgo de transformación: un modelo comparativo*

En los apartados anteriores hemos ido identificando algunos elementos que informan sobre las características específicas que rodean la Figura del Defensor del Menor. En este nos proponemos comparar esos rasgos con los elementos más característicos de un tipo de liderazgo denominado *liderazgo de trans-*

¹³³ Ley 5/1996, Capítulo II, artículo 5: «Se podrá elegir como Defensor del Menor a persona de nacionalidad española, mayor de edad, que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, y que reúna la formación y experiencia profesional necesaria para el ejercicio de las funciones que le corresponden».

formación¹³⁴, «...donde los rasgos son tenidos en cuenta para mostrar la capacidad, energía, motivación y el afán de superación que muestran los líderes para introducir a la organización en su visión de futuro.»

El liderazgo de transformación, como modelo explicativo, aporta una visión que incorpora al análisis del fenómeno la caracterización del entorno¹³⁵ en el que actualmente se mueven las organizaciones y, por lo tanto, relaciona directamente el liderazgo con el éxito que alcanzan las mismas en la consecución de sus metas.

El modelo se organiza en torno a tres premisas fundamentales, e identifica tres formas interrelacionadas que darían cuenta del efecto transformador¹³⁶:

- supone la aplicación del **carisma al liderazgo** y la distinción entre liderazgo y gestión directiva.
- Es más apropiado en el nivel macro de la organización.
- Los líderes deben procurar que los subordinados vayan más allá de su propio interés, aceptando la misión de la organización.

La transformación puede ser alcanzada de alguna de las siguientes tres formas interrelacionadas entre sí.

- elevando la concienciación acerca de la importancia que para la organización tiene alcanzar unas metas determinadas.
- pidiendo al empleado que trascienda su interés en aras del interés organizativo.
- elevando el nivel de necesidades según el modelo de Maslow (pasar de las necesidades básicas de seguridad a las más complejas de realización del potencial del empleado).

La aplicación del modelo a la Figura del Defensor del Menor se inspira en el análisis de las Defensorías realizado en CUEST. (ANDALUCIA), donde la **competencia** se correlaciona con el peligro de **pérdida de significación de las figuras institucionales y, por lo tanto, pérdida de su legitimación y de su autoridad moral**, derivada (según el autor) de la expoliación del valor simbólico de la institución por la proliferación, tanto de defensorías institucionales de carácter sectorial, como de otras de carácter privado.

En nuestro análisis la competencia no sólo se refiere a la proliferación de organizaciones que se arropan bajo la denominación de defensoría, sino también a la necesidad de que el Defensor del Menor no se confunda con un apéndice de otras instituciones públicas. En este último sentido, el Defensor del Menor debe de evitar, como le obliga la Ley que crea la figura, inundar parcelas de actividad institucional que no le corresponden, para no generar un clima de competencia entre el Alto Comisionado de la Asamblea de la Comunidad de Madrid y la Administración instrumental de esta última.

¹³⁴ PARRADO, S., 2001 (pp. 135-136).

¹³⁵ Nos referimos a un entorno complejo, dominado por el efecto globalización, competitivo y de mercado, donde los conceptos de Planificación y Análisis Estratégico alcanzan su verdadera dimensión, ya que las organizaciones necesitan cada vez espacios más amplios de legitimación (que, por ejemplo, el que resulta de identificar a sus clientes potenciales), y donde luchan por mantenerse y ganar mayor participación y poder en el sector en el que actúan.

¹³⁶ PARRADO. S., 2001.

De otro modo, el liderazgo de transformación con el que identificamos al Defensor del Menor no lo vinculamos exclusivamente a la transformación de la Organización que le sirve, sino más bien creemos que debe ser dirigido a la transformación de la realidad social, que es la que debe alimentar su acción, informándole permanentemente de las causas que generan su razón de existir.

VII.3.3.1. Tres premisas que caracterizan la figura del DM en la Comunidad de Madrid

Nuestro esfuerzo comparativo se concreta en la elaboración de tres premisas fundamentales, que se corresponden en gran medida con los **tres elementos básicos que informan este modelo:**

- 1. Que ser Defensor del Menor demanda de su Titular (presente y futuro) una fuerte proyección personal hacia la figura, dado el carácter personalista de la misma y las escasas competencias ejecutivas, que refuerzan la importancia de los rasgos carismáticos.**
- 2. Que si bien el Titular de la figura debe dirigir la Institución, su rol principal es identificar la misión de la Institución (su visión personal, siempre dentro del Derecho) y proyectarla no sólo hacia la organización, sino hacia el conjunto de actores con los que debe relacionarse, hacia la Sociedad en su conjunto.**

Es así como, desde esta premisa, más que dirigir debe valerse de la Institución para cumplir su mandato, a la par que persiga su prestigio y consolidación como una *Institución de Conocimiento*, para herencia de sus sucesores.

- 3. Que la Figura del Defensor del Menor carece de jerarquía sustantiva, pero su acción se encuadra en el nivel institucional superior¹³⁷, y su autoridad reside fundamentalmente en la capacidad de su Titular para hacer valer la legitimidad moral de la que la Ley reviste a la Institución a través de su eficacia.**

Hemos elaborado estas premisas a partir de identificar en la Figura los factores que informan el modelo de liderazgo transformador. Para ello nos hemos valido de las fuentes utilizadas para la realización de esta investigación¹³⁸.

VII.3.3.2. Los factores del liderazgo de transformación en el DM en la Comunidad de Madrid

En este epígrafe nos proponemos mostrar como el análisis del «*histórico*» de la Institución, permite reconocer la presencia de los distintos factores que significan el liderazgo de transformación en la orientación que a su mandato ha dado su Titular desde la creación de la Figura hasta nuestros días.

El liderazgo de transformación requiere de la presencia de una serie de factores fundamentales¹³⁹:

¹³⁷ El artículo décimo de la Ley 5/1996, equipara al Defensor del Menor a los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid *en Honores y Tratamiento*.

¹³⁸ En la investigación hemos manejado información muy variada procedente de diversas fuentes, entre las que hay que destacar: Los Informes anuales que presenta el Defensor del Menor a la Asamblea (1997-2000) y los cuestionarios y entrevistas elaborados y realizadas por el equipo investigador dirigidas tanto al Titular de la Figura, como al personal de la Institución y otros órganos institucionales y profesionales de los tres niveles de gobierno, medios de comunicación y figuras similares en el contexto, autonómico, nacional e internacional.

¹³⁹ PARRADO, S., 2001, pp.: 147-148.

- **El carisma, como elemento fundamental pero no suficiente:** Se define como el proceso por el que el líder influye a los empleados, despertando en ellos fuertes emociones y su identificación con su persona. Este tipo de influencia no está basado en la autoridad formal o tradicional.
- **La estimulación intelectual,** el líder concientiza a los subordinados para que observen los problemas desde una perspectiva distinta a la usual. Con el desarrollo de una visión que puede ser aprendida intelectualmente, el líder facilita la cooperación de los empleados en el desarrollo de las estrategias y los planes previstos para alcanzar dicha visión.
- **La consideración individual;** el líder proporciona apoyo a los empleados, los anima y propicia su desarrollo personal en la consecución de las metas organizativas.
- **La inspiración motivacional,** proceso por el que el líder comunica una visión atractiva del futuro de la organización, cómo se adaptan los empleados a esta visión y qué conductas son esperadas. En este proceso el líder incorpora cualidades emocionales y no intelectuales en el proceso de liderazgo.

VII.3.3.2.1. El factor carisma en el DM

Respecto del **carisma** y su ámbito de influencia (sólo se citan los empleados en el modelo comparativo), sin menoscabo de la influencia que quien lidera la Institución debe generar en quienes con él comparten el día a día y, de ser efectiva esa influencia, hasta los mismos anhelos, la Figura ineludiblemente debe de impregnar (debe de influir) al conjunto de actores institucionales y no institucionales, con los que de forma natural está llamada a relacionarse.

En primer lugar, porque **la Institución solo alcanza entidad como organización a partir de la existencia de su Titular**, de ahí que hayamos defendido que más que dirigirla debe valerse de ella para cumplir su misión. Es significativo que el Defensor del Menor, en el momento de su creación, sólo existe en la persona de su Titular, ya que carece incluso de sede oficial.

La Ley 5/1996, faculta al Titular para designar un Consejo Técnico, que actúa como órgano asesor y cuyos miembros ostentan un cargo honorífico, sin remuneración, cesando del mismo con la llegada de un nuevo Titular. A nuestro juicio, este diseño refuerza el carácter personalista de la figura, más allá de revestir a la misma de la autoridad formal o tradicional propia de otros órganos institucionales con mayor capacidad ejecutiva. Otra cuestión es si este diseño es respetado y se materializa en la práctica.

El resto de la estructura organizativa, una Secretaría General y un Gabinete Técnico, son el armazón técnico-administrativo que proyecta social e institucionalmente a la Figura como organización.

Por otro lado, el personal al servicio de la Institución depende orgánicamente de la Asamblea de Madrid, lo que refuerza nuestro argumento sobre la necesidad de un fuerte liderazgo (con independencia de cómo éste se ejerza), ya que escasamente el Titular de la Figura tiene atribuciones sustantivas para hacer notar su influencia en el personal que trabaja en la Institución a partir de otros instrumentos (por ejemplo, incentivos de tipo económico) que, en cualquier caso, estarían más ligados al ejercicio de la función directiva que del liderazgo.

En segundo lugar, porque **su misión**, defender y promover los derechos de los menores de edad en la Comunidad de Madrid, **solo es aprehensible atendiendo e involucrando a la Sociedad en su con-**

junto, en toda su complejidad. Labor que, sin lugar a dudas, requiere de la proyección social tanto del Titular como de la Institución.

A este respecto, y como ya señalábamos en la introducción, no contamos con otros referentes en España con los que comparar el ejercicio de la Figura. Esto implica que la Institución ha crecido y ha ido ganando su espacio social de la mano del primer titular que la representa.

Podemos entender que se da un efecto retroalimentador entre la Institución y la Persona que está llamada a representarla, pero hoy por hoy nos es difícil deslindar la parte que corresponde a una y a otra en ese esfuerzo de legitimación institucional y social. Si bien es cierto que la Institución (que nace con vocación de permanecer) alcanza su identidad a través de la Ley que la crea, también lo es, como ya hemos dicho anteriormente, que sólo adquiere densidad organizativa con la toma de posesión de su primer titular (que en el juego de relaciones titular / institución siempre tendrá un carácter contingente)

En tercer lugar, porque **el grupo social que le ocupa y preocupa tiene escasa capacidad para defender sus derechos y libertades por sí mismo.** El Defensor del Menor no puede estar en todos los supuestos de vulneración / promoción de los derechos de los menores, pero puede influir y sensibilizar a otros para que respeten esos derechos y participen activamente en su promoción y defensa.

Este ha sido el tipo de estrategia que ha seguido la Institución desde su creación, entendida además como un esfuerzo colectivo de todos los que trabajan en ella, pero liderada por su titular. Una estrategia que se verifica a partir de establecer una relación continua «*para establecer vías de comunicación fluidas, implicación y colaboración ... con todos los profesionales que intervienen en el contexto del niño*»¹⁴⁰.

Si además este tipo de influencia *no se fundamenta en la autoridad formal o tradicional*, como nos señala el modelo de nuestro análisis, se refuerza nuevamente nuestro argumento, sobre todo cuando recordamos uno de los factores institucionales que caracteriza este tipo de figuras, «**que no ejercen funciones de tipo coercitivo, sino únicamente de persuasión, a través de sus diferentes actuaciones**», dado que no aglutina competencias ejecutivas.

Es indiscutible que la capacidad de influir *en otros o sobre otros* debe de acompañarse de resultados concretos que puedan ser valorados objetivamente (aspecto que está sobradamente cubierto y del que dan cuenta los Informes Anuales), de lo contrario nos encontraríamos ante un carisma de tipo mesiánico y por lo tanto insustancial y peligroso. **Es así como al carisma se debe de aunar una fuerte dedicación y capacidad de trabajo.**

VII.3.3.2.2. La estimulación intelectual y la inspiración motivacional

Abordamos estos dos factores del liderazgo de transformación en un mismo apartado dada la dificultad de deslindar, no sólo en el caso que nos ocupa aunque sí especialmente, lo que debe corresponder a la razón y la inteligencia y sus límites con los sentimientos y las emociones cuando tratamos de la acción humana en su dimensión grupal o colectiva.

En primer lugar, y puesto que la función del líder (según nuestro modelo) radica en estimular intelectual y emocionalmente a los empleados para que adopten la visión por él desarrollada, cabe preguntarse

¹⁴⁰ Frase que se incluye en el Informe de 1997, pero que alcanza su verdadera dimensión año a año en los datos que se presentan en los Informes a la Asamblea de Madrid sobre la intensidad y tipo de actividad relacional que mantiene la Institución.

si esa visión se ha explicitado en algún documento y cuáles pueden ser las estrategias del Defensor del Menor para proyectarla.

Existe esa «Visión» de la Institución y está plasmada en diferentes documentos: El primero de ellos lo constituye la propia «Jura del Cargo», donde el titular de la Figura anticipa cuáles son sus intenciones respecto de la Institución para los 5 años de su mandato.

Igualmente, el primer informe (1997), encierra toda una declaración sobre la filosofía de la Institución tal y como la concibe su Titular, y que partiendo de la máxima **«Los menores son como el tren de alta velocidad, llevan prioridad de paso»**, se posiciona a favor de *«Una Institución que aprende mientras realiza, que atiende, escucha, esta abierta, comparte los problemas intentando penetrar en ellos. Una institución que busca la calidad del servicio desde la economía de su funcionamiento. Una Institución que busca la rapidez en la tramitación y la respuesta.»*

Esta visión iba orientada a la consecución de unos objetivos globales, como así nos lo recuerda el Defensor del Menor al ser cuestionado por sus propósitos iniciales durante la entrevista que realizamos en Mayo de 2001: *«Primero, darse a conocer. Ser muy adaptable, ser muy crítico, ser muy próximo al niño, al ciudadano. Luego, sobre todo, combatir los malos tratos y los aspectos negativos.»*

En segundo lugar, nos debemos de preguntar por las claves de ese ejercicio de doble estimulación (intelectual y emocional). Para ello nos hemos de servir, a falta de otras fuentes, del análisis de los Informes anuales que la Institución rinde ante la Asamblea de Madrid.

Los Informes anuales son, al tiempo que una exigencia legal ¹⁴¹, una fuente de información importantísima, ya que además de servir para rendir cuentas sobre la actividad desarrollada, el Defensor del Menor ha de exponer oralmente un resumen del mismo ante el Pleno de la Asamblea.

Esta oportunidad que la Ley le reconoce de dirigirse a la Asamblea, es aprovechada por el Titular de la Figura para intentar influir, a nuestro juicio, no sólo en los miembros de la Asamblea, sino también en sus colaboradores (que necesariamente conocen del informe antes de su presentación) y, dado que el Informe se hace público a través de su edición gráfica, en el resto de interesados a los que se hacen llegar los Informes.

En tercer lugar, a la importancia de los Informes anuales como fuentes de información e instrumentos de evaluación (auto-evaluación) de la Figura, hay que añadirles la exquisita redacción, que busca siempre la complicitad en un juego *inteligente a la par que emocional*; y su calidad literaria, que aporta un atractivo adicional a su lectura (no podemos dar cuenta de la capacidad oratoria del Titular ante la Cámara) y refuerza la receptividad del lector hacia los temas en ellas tratados.

No queremos argumentar que la mera existencia de estos documentos acredite las capacidades de estimulación intelectual y emocional del titular de la figura, respecto de su visión de la Institución y la necesidad de transmitirla a sus colaboradores y demás agentes con los que está abocado a relacionarse. Es más, consideramos que entra dentro de lo que se puede esperar hoy en día de quien está llamado a dirigir / representar una organización, sea cual sea el objetivo colectivo que ésta persiga.

Pero sí consideramos que, con independencia de la facilidad con que el Titular de la Institución desarrolle de forma natural sus habilidades comunicativas, hay una intencionalidad medida en cuidar no

¹⁴¹ Ley 5/1996, artículo 36.

sólo el estilo de los informes, sino también su diseño estético, para que el resultado active a la par, tanto la razón como el corazón de aquellos a quienes afecta y va dirigido, y así ganarlos para su causa.

También consideramos necesario reflejar aquí nuestra propia experiencia profesional y humana (¿dónde empieza una y termina la otra?), en el trato con el Defensor del Menor, que seguramente pueda impregnar este informe, reconociendo así, para que así se valore, que hemos percibido la seducción e influencia que este hombre despierta cuando habla (¿siempre de los menores?)¹⁴².

No queremos ensalzar la labor del Titular de la Institución, no nos corresponde valorar desde ningún punto de vista su mandato. Como ya explicamos, nuestra labor es otra, más próxima a desvelar si se puede establecer un perfil de la Figura, de las características que su peso institucional demanda de las personas que la han de representar.

De cómo ha desarrollado estos factores de liderazgo el Defensor del Menor en el roce diario con sus colaboradores e interlocutores, sólo tenemos sus propias consideraciones y las de su entorno más cercano y, por lo tanto, contamos con el sesgo que la percepción subjetiva de cada uno de ellos necesariamente conlleva¹⁴³.

VII.3.3.2.3. La consideración individual¹⁴⁴

Abundar sobre este factor del liderazgo de transformación es especialmente difícil, dado el objeto de nuestra investigación y su diseño. No obstante, nuevamente hemos rastreado las fuentes de que disponemos para relacionar la información que apunta hacia una iniciativa o estrategia relacional del Titular con los empleados y colaboradores que trabajan en la Institución.

En primer lugar destacar que, con independencia de las competencias sobre la gestión (¿administración?) de personal que ejercen los responsables de la Secretaría General, el Titular de la Figura ha encaminado a su visión de la Institución una imagen específica sobre el tipo de personal que ésta necesita para el ejercicio de su misión.

No obstante es importante señalar que el Titular, dadas las competencias en materia de personal y el diseño que al respecto marca la Asamblea, se ha visto imposibilitado de desarrollar la estrategia elegida en su plenitud¹⁴⁵.

En este sentido, cabe destacar que esta concepción se aleja de la tendencia tradicional en otras figuras similares en España, que priorizan un tipo de formación fundamentalmente jurídica¹⁴⁶.

¹⁴² Durante las entrevistas con el Defensor del Menor, que fueron gravadas, a pesar de nuestros esfuerzos por seguir más o menos un guión, nunca conseguimos que sus respuestas se ciñeran a la pregunta planteada. Su vehemencia le hacía continuamente saltar a la anécdota, el ejemplo, los casos, la problemática, lo que se hizo, lo que queda por hacer, etc. De hecho, hemos tenido que filtrar literalmente su discurso para encajar, a través del análisis del mismo, lo concreto de sus respuestas a nuestras demandas. Por otro lado, ese era nuestro deber.

¹⁴³ La del Jefe del Gabinete Técnico y el Secretario General de la Institución.

¹⁴⁴ Una explicación complementaria a lo que aquí se expone puede hallarse en este mismo capítulo, en los epígrafes VII.2.2.2 y VII.2.4.

¹⁴⁵ Entrevista al Defensor del Menor realizada en Mayo de 2001: «Las figuras no están definidas, es decir, lo que nos dice la Asamblea es que serán licenciados, por ello, hoy por hoy, nunca podremos contratar un trabajador social, porque dice licenciados específicamente. Nosotros hemos conseguido una modificación absoluta en relación con el resto de Defensores del Pueblo, que son en un 90% juristas...».

¹⁴⁶ Entrevista al Defensor del Menor realizada en Mayo de 2001 «porque se entiende que así se establece el criterio de Defensoría para niños, y por ello es necesario que sea multiprofesional y multidisciplinar. Eso fue aprobado por la Asam-

En segundo lugar, merece la pena igualmente destacar la importancia y el papel que el Titular ha atribuido a las colaboraciones de personal externo a la Organización, generada a través de convenios con universidades, colegios profesionales y otras instituciones: «... *la gente en prácticas... nos airean, nos remueven*»¹⁴⁷.

Este objetivo de incorporar de manera efectiva a la acción de la Defensoría cualquier tipo de iniciativa se reafirma con la estrategia relacional del Titular en esta materia, que no distingue, en su concepción global, entre el personal que se integra en la estructura de la Defensoría del que eventualmente se incorpora en un régimen de colaboración o prácticas:

«... *Nuestro documento siempre es la memoria, nos sirve para ir encajando todo lo que vamos haciendo porque a los años siguientes lo ves y vas viendo la evolución. ... Segundo, a la persona que ha llegado, bien porque ha venido a trabajar, bien porque viene en prácticas, estoy con ellos antes para explicarles nuestra filosofía, lo que queremos hacer, cómo lo queremos hacer, cómo lo hemos de hacer, cuál ha sido la teoría y se lo explico de forma personal, y a partir de ahí se sacan sus criterios, sus ideas y empezamos a trabajar. Pero además en la memoria, donde está la ley, nuestra filosofía, los hechos, les digo otra palabra: que sean muy atrevidos, no os quedéis con lo que hemos hecho sino con lo que creéis que podéis hacer*»¹⁴⁸.

Además los criterios para la Planificación anual de las actividades y objetivos del Defensor del Menor, lejos de seguir una tendencia personalista, se debaten y diseñan de forma colegiada¹⁴⁹, con el estímulo personal que conlleva comprobar que la visión particular se incorpora y activa plenamente a la iniciativa colectiva.

VII.3.4. *La institucionalización de la figura: dos estrategias claves*

Un aspecto relevante que no podemos dejar pasar, dado el carácter pionero de la Figura del Defensor del Menor en España, es el análisis de su *institucionalización* con respecto a el desarrollo del liderazgo ejercido por su Titular.

En este sentido hemos de aclarar que cuando hablamos de *institucionalización*, lo hacemos en relación con los valores sociales de los que es portadora cualquier institución y que son, en última instancia, lo que las permite distinguirse del resto de organizaciones.

Esos valores constituyen la clave para su supervivencia, las impregnan de **Historia**, de conocimiento; actúan como referentes para la Sociedad y las facultan para enseñar a la par que conservar el impulso vital de ser permeable a nuevas iniciativas y orientaciones.

blea y nos permite visiones conjuntas que se fundamentan en escritos y que se sostienen en pilares jurídicos». Puede completarse este punto con la lectura del capítulo VIII (La dimensión comparada).

¹⁴⁷ Entrevista al Defensor del Menor realizada en Mayo de 2001.

¹⁴⁸ Entrevista al Defensor del Menor realizada en Mayo de 2001.

¹⁴⁹ Entrevista a la Jefa de Gabinete Técnico: Pregunta: ¿Cuando decís que diseñáis los objetivos para ese año, te referías a Javier, a ti misma y ...

Respuesta: Sí, sí. Por supuesto, teniendo muy en cuenta a todos los asesores. Los asesores son los que a veces proponen: pues ¿cómo ves tú esta situación?, ¿Por qué no insistimos este año más sobre los video juegos, o sobre la salud mental, o sobre menores inmigrantes, o menores que vienen acompañados?. Entonces tomamos las decisiones muy en contacto con ellos, que son quienes conocen también la realidad...

Las Instituciones además cumplen una función social que rediseñan día a día, lo que da cuenta de su impronta vital.

Sin estos atributos pueden sobrevivir como estructura organizativa, pero carecen de misión y pierde sentido el carácter social que debe dominar sus relaciones.

Valoramos en nuestro análisis la dificultad que conlleva afianzar socialmente una Institución como el Defensor del Menor, carente de tradición, no sólo en la sociedad madrileña, sino también en la sociedad española.

En este sentido no ignoramos la labor de la Defensorías generales de otras Comunidades Autónomas ni, por su puesto, el papel de la Figura nacional del Defensor del Pueblo en la defensa y promoción de los derechos y libertades de todos los ciudadanos (incluidos los menores). Pero hemos de destacar nuevamente que, salvando el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, no existe ninguna otra figura sectorial con el carácter institucional de Comisionado Parlamentario.

Hemos podido comprobar, a través de las entrevistas realizadas y los cuestionarios enviados a otras Defensorías, que la figura del Defensor del Menor despierta, en algunos casos, ciertos recelos y que es percibida como redundante al considerarse ya cubiertas las necesidades que atiende. No obstante, también hemos constatado opiniones favorables a la Figura sectorial, y a que ésta se pueda extender por otras Comunidades Autónomas.

También hemos de aclarar que no hemos recibido ningún tipo de crítica o pronunciamiento en contra de la labor desarrollada por el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, que es percibida como necesaria y acertada. En este sentido creemos que se intenta separar la Institución de la labor social que desarrolla.

A nuestro juicio esto constituye una contradicción que puede ser interpretada en clave de competencia¹⁵⁰, aportando un factor de incertidumbre sobre su futuro. No obstante es a la sociedad madrileña a quien corresponde pronunciarse sobre el valor de la función social que desempeña.

Es así como creemos que la Institución, en la medida en que arraiga con fuerza y se consolida en la sociedad madrileña encuentra la clave de su legitimación, como así parece constatar su corta *historia*. Los Informes Anuales dan buena cuenta de ella.

Con independencia de estas consideraciones, apuntamos que uno de los objetivos estratégicos de la acción desarrollada por el Defensor del Menor era precisamente enraizar rápidamente la Institución en la sociedad madrileña, e identificamos dos hipótesis específicas que significan su actividad relacional.

VII.3.4.1. Las relaciones institucionales

La primera hipótesis considera que buena parte de la densidad institucional alcanzada por el Defensor del Menor se corresponde, más allá de la mera exigencia legal, con el diseño de una estrategia de desarrollo y consolidación de sus relaciones institucionales¹⁵¹ llevada a cabo por el primer titular que la representa. Es la que denominamos estrategia Institucional.

¹⁵⁰ Nos remitimos a lo ya expuesto en este informe, en el apartado **VII.3.3. El liderazgo de transformación: un modelo comparativo.**

¹⁵¹ Los Informes anuales dedican un capítulo específico a las relaciones institucionales.

Consideramos relaciones institucionales todas aquellas que proyectan hacia el exterior la imagen de la Institución y las que se derivan de su actividad, principalmente las que se sostienen procedimentalmente (para el caso que nos ocupa, sobre todo las quejas, demandas de información, informes, etc.)

Todas ellas se soportan documentalmente, generando un sustrato histórico que posibilitan su fiscalización. Tienen el valor de aportar memoria a la Institución. Constituyen siempre un caudal inapreciable, y a veces inabarcable, de conocimiento. Son la experiencia de la Institución. Van consolidando el capital transmisible y actúan de este modo, no sólo como referentes, sino también como límites (mínimos) que encauzan su acción futura.

La estrategia consiste básicamente en dar carácter formal a todo tipo de relaciones, incluso las que se inician de modo informal, registrando documentalmente cualquier iniciativa que se considere debe formar parte de las capacidades de la Institución. Esto supone centralizar en la organización el protagonismo individual de sus miembros, renunciando a cualquier tipo de recompensa extraorganizativa.

Este es el caso del Defensor del Menor, por iniciativa propia de su Titular, todo queda registrado por escrito, sin que eso suponga una renuncia a la eficacia de la acción personal¹⁵².

VII.3.4.2. Las relaciones con los medios de comunicación

La segunda hipótesis ya la avanzábamos en la introducción y considera que el conjunto de intervenciones y apariciones del Titular de la Institución que se han producido en los *media* responden a una estrategia personal propagandística en aras a reforzar la eficacia de los programas de difusión institucionales, dada la necesidad de difundir la existencia de la figura y las necesidades sociales que está llamada a cubrir.

Construimos esta hipótesis porque creemos que hay que valorar en su conjunto la intensa actividad difusora de la Figura desplegada por todos los miembros de la Institución, que incluye todo tipo de materiales diseñados y adaptados a los menores, charlas, conferencias, publicaciones, programas de radio y televisión, premios, y un largo etcétera.

Hemos detectado también, en las entrevistas realizadas y en los cuestionarios enviados, cierta crítica velada sobre la intensidad de las apariciones del Titular en los *media*, sobre todo en relación con determinados casos en los que estaban involucrados menores, que han alcanzado una fuerte alarma social en todo el ámbito nacional.

Esta presencia directa del Defensor del Menor en los *media* nosotros, más allá de relacionarla con la búsqueda de protagonismo personal, la correlacionamos con otras muchas actuaciones que no han te-

¹⁵² **Entrevista al Defensor del Menor, Mayo 2001:** «El tema humano siempre es un sesgo claro. Por ejemplo, nosotros tenemos una relación muy fluida con....., porque el anterior.....era una persona de consenso y muy de reunir para todos los temas. El nuevo no es muy dado a las reuniones amplias, con lo cual decrece pero eso no quita que haya una relación..... que nosotros no tenemos como institución un criterio de decir que vamos a tener reuniones periódicas con en tanto en cuanto la casuística nos demanda ponernos en contacto. Lo hacemos, siempre de manera formal y por escrito. Este es un criterio mío. Otro Defensor podría hacerlo mucho mas personal en el sentido de decir que tenemos un problema y por qué no lo resolvéis y así no hace falta que quede escrito pero yo eso no lo he hecho nunca. A lo mejor levantando el teléfono me dice usted hay un problema y lo resolvemos pero tengo yo mis dudas de si no se hubieran corrido otros riesgos. **Lo que ha cambiado de 5 años a aquí es que hay ámbitos que nunca se pensaba que se iban a dirigir al Defensor de Menor,....., pero la realidad es que administrativamente funcionamos muy bien».**

nido eco en los medios de comunicación, que toman identidad en la cantidad de casos particulares (reflejados algunos de ellos, a modo de ejemplo, en los Informes anuales para poner en evidencia las carencias de las políticas públicas en torno a los menores) donde la Figura, a través de su Titular, de su adjunto o colaboradores, ha intervenido, aportando ese doble mensaje: primero, el de la asistencia ante una situación flagrante (y desde el punto de vista humano alarmante) de vulneración de los derechos de los menores; segundo, portando el mensaje inequívoco a los afectados y a la sociedad en general, de que existe una institución que da amparo y lucha por el respeto de los derechos de los menores.

Creemos que esa labor, que levanta recelos en otras instancias, también ha contribuido a despertar el respeto y hasta la admiración en otras personas que, incorporando el mensaje, intentan proyectar la imagen de la Institución: «Un día al presentar a Javier Urra, una persona dijo: El Defensor del Menor, hijo único, padre de una gran familia numerosa»¹⁵³.

Pero además, esta iniciativa personal no se desarrolla de forma unilateral, sino que integra a toda la Institución, desde los colaboradores más próximos, como el Adjunto al Titular, que participa activamente en las campañas de difusión en los media, como a la propia Asamblea que, con o sin acierto, a veces ha frenado ciertas iniciativas¹⁵⁴.

Una cosa sí es segura, que el Defensor del Menor ha dado muestras, en muchos momentos de incertidumbre social e institucional, de tener el valor de decir en público la primera palabra: cuando todos callamos, cuando no sabemos qué hacer ni qué decir, o no queremos correr el riesgo de hacerlo o decirlo, la primera palabra, casi siempre inocente, ingenua, casi torpe, tiene el valor, si guarda la bondad que la inspira¹⁵⁵, de crear referente y señalar el camino. Después..., todo es más fácil. A nuestro juicio ese era también el objetivo de la Asamblea al crear la Figura.

A efectos de síntesis, cabe reconocer en la institución del DM algunos de los aspectos modernizadores que aparecen en MAP (2000) y que nos permitirían hablar de una institución inteligente que de manera espontánea o deliberada es capaz de:

- a) Disponer de una filosofía y de una forma de pensar la realidad que nutre su visión, clarificando su misión y haciéndola contingente a la construcción social de la problemática.
- b) Compartir una cultura, basada en valores, tanto en lo relativo al ámbito técnico de la política del menor, como al entorno de lo instrumental (del cómo intervenir en ella).

¹⁵³ Informe anual 2000, página 6.

¹⁵⁴ «porque nosotros queríamos participar en programas infantiles de televisión porque es la forma seguro de dar de lleno, pero la Asamblea de Madrid nos ha dicho hasta el momento que no, que un Alto Comisionado no puede. Y no estoy de acuerdo, porque si tú sacas un artículo en Diario 16, como lo he sacado ayer, estás en los medios de comunicación. O si tú sales en un programa de radio, eso al niño no le llega en absoluto. Se llega en un programa específico de dibujos animados, y lo que queríamos hacer es meter una cuñas, no ya con imágenes sino con frases como “se respetuoso con tus compañeros, entre paréntesis Defensor del Menor”. Entonces el chaval pensaría AH!! DM. A través de Dimas, nuestra mascota. Hasta el momento nos han dicho que no, pero en el resto nos han dado carta abierta».

¹⁵⁵ Si es la inocencia del niño
glorioso pendón que adoro,
guárdele yo su tesoro,
haga de él capa de armiño
para arropar su cariño
y defender su desdoro.
(P. Valencia).

- c) Es una institución adaptativa, que utiliza técnicas de modernización próximas a la planificación estratégica como de gestión de calidad, a partir de las cuales responder a los requerimientos presentes de la problemática del menor, sin menospreciar aspectos preventivos y anticipativos, y buscando aprovechar al máximo los recursos que la sociedad pone a su servicio, así como las oportunidades de las situaciones nuevas.
- d) Es una institución que aprende con la experiencia, y que es capaz de corregir sus errores, internalizando la necesidad de la mejora continua.
- e) Sabe gestionar el conocimiento y ponerlo al servicio de la definición de su visión y objetivos, es decir, de la mejora de la situación de la infancia y adolescencia en la CM.
- f) Es una institución especialmente accesible a los medios de comunicación dirigida a proyectar socialmente y de manera eficaz los objetivos y filosofía de la misma.

VIII. LA DIMENSIÓN COMPARADA

Parte del objeto inicial de nuestro estudio se centra en este epígrafe: ver las posibles sinergias y mejoras que pudieran producirse en el tratamiento de la problemática del menor a partir de la comparación entre las diferentes figuras que hoy en día trabajan en la Defensa del Menor, en su doble vertiente, nacional e internacional, tomando siempre como punto de partida la Institución del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid.

La primera parte de este capítulo intentará sacar algunas conclusiones sobre las líneas organizativas y de actuación de los *Ombudsmen* europeos. Para ello se ha contactado vía e-mail, teléfono, etc. con las diferentes instituciones, que nos han facilitado enormemente el trabajo de campo.

El segundo epígrafe vendrá a concluir el capítulo haciendo un esfuerzo por caracterizar las dos figuras que se dan en el caso español, la del DM y la de los distintos Defensores del Pueblo autonómicos, en la defensa de la Infancia y la Adolescencia. Reseñar la escasa colaboración de algún Comisionado.

VIII.1. *La comparación internacional*

En el siguiente epígrafe vamos a tratar de obtener algunas conclusiones sobre aspectos que afectan a las oficinas del Defensor del Menor en la Unión Europea, y que son objeto de preocupación común para todas ellas. Estos aspectos aluden a las funciones que cumplen, su dependencia, su relación con las AAPP y con el entorno social, el perfil profesional y humano del DM y de su equipo, su independencia y evolución.

A pesar de haber mantenido contactos epistolares y telefónicos con diferentes instituciones de defensa del menor de numerosos países (Austria, Portugal, Francia, Bélgica, Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca, Rusia, Finlandia y Styria) e incluso con sus embajadas, lo cierto es que solo recibimos cinco respuestas (Francia, Finlandia, Islandia, Dinamarca y Styria) y no siempre completas. No obstante, la información obtenida por parte de la ENOC nos ha permitido realizar este trabajo. No hemos querido integrar comparaciones de datos presupuestarios pues las cifras que nos fueron proporcionadas no se correspondían con partidas y epígrafes homogéneos.

VIII. 1.1. Dependencia orgánica

Como objetivo principal y fundamental promocionado por la ENOC se encuentra el de crear oficinas del menor independientes. Así se manifiestan todas las figuras europeas analizadas, como instituciones independientes funcionalmente de los poderes ejecutivo y legislativo que no están sujetas a ninguna instrucción y son libres de cualquier interferencia política ¹⁵⁶.

Esta independencia funcional convive con la vinculación de cada Defensor del Menor al Gobierno o Parlamento de su país, región o Länd, al no deber distinguirse esta figura del entorno político en el que se mueve. Por ello podemos mostrar esta vinculación a través de su origen, nombramiento y cuentas que está obligado en definitiva a rendir como consecuencia de las responsabilidades públicas que asume. A continuación vamos a mostrar los órganos de los que dependen orgánicamente los distintos Defensores del Menor en cada país analizado, y la expresión de dicha dependencia:

VIII.1.1.1. Dependencia orgánica del gobierno (poder ejecutivo):

La Oficina del Defensor del Menor en **Noruega**, que fue la primera creada en todo el mundo en 1981 y la que sirvió de modelo al resto de *Ombudsmen for Children*, se encuentra vinculada administrativamente al Ministerio para los Asuntos del Niño y la Familia, específico en la materia. El Defensor del Menor debe emitir un informe anual (cada 1 de abril) a dicho Ministerio sobre las actividades realizadas. Es nombrado por el Consejo de Estado y aunque el Rey establezca las instrucciones generales para la organización y procedimientos a seguir por el Defensor del Menor, reconoce que lleva a cabo sus funciones independientemente.

La figura del Defensor del Menor en Austria fue impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente, Juventud y Familia y las bases legales en que se fundamenta se encuentran en la Legislación Federal y Estatal para el Bienestar del Niño. Cada uno de los 9 Defensores del Menor en los Länder de Austria y en particular el de Styria, son nombrados por el Ministro Local para la Juventud tras un proceso de elección previo (anuncio público del cargo, selección de candidatos y entrevista con políticos dedicados a temas de juventud y bienestar y expertos de los departamentos federales).

Por otra parte, cada Defensor debe comunicar ciertas actuaciones logísticas y establecer reuniones con el *Ländesjugendreferat* (mensualmente) y con el *Federal Councillor* (dos o tres reuniones al año), así como emitir un informe anual al Gobierno estatal sobre las actividades realizadas y las experiencias durante el año.

El Defensor del Menor en **Suecia** es nombrado por el Gobierno sueco al igual que los miembros de la Junta Consultiva con la que cuenta su Oficina, y la vinculación del Defensor del Menor con el ejecutivo es administrativa y económica, a través del Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales. Presenta anualmente un informe al Gobierno sobre las condiciones actuales en las que viven los niños y jóvenes en Suecia y el respeto a sus derechos.

El Concilio Nacional para los Niños en **Dinamarca** surge de la presión ejercida por organizaciones no gubernamentales, profesionales y políticos sobre el Parlamento danés, siendo al Presidente del Con-

¹⁵⁶ Ley del 6 de marzo de 2000 sobre la Institución del Defensor del Menor de Francia y numerosas disposiciones francesas, Ley del Parlamento de 1981 sobre el establecimiento de la Oficina del Defensor del Menor en Noruega y según información facilitada por los Defensores del Menor en el resto de países.

cilio (el Defensor del Menor de Dinamarca), y a algunos de sus miembros nombrados por el Ministro de Asuntos Sociales, a los que se vincula administrativamente.

Deberá el Defensor del Menor elaborar un informe anual sobre las actividades realizadas por este Concilio, el cual será distribuido, además de a organizaciones no gubernamentales en el ámbito de los niños, a miembros del Gobierno y políticos relevantes a nivel central y local. Con todos ellos además celebrará un encuentro anual.

En **Islandia** ¹⁵⁷ el Defensor del Menor es nombrado por el Primer Ministro (no hay proceso parlamentario de elección) y éste supervisará los asuntos financieros de la misma. De este modo el Defensor del Menor elabora un informe anual para el Primer Ministro sobre el trabajo llevado a cabo el año anterior, que será publicado antes del 1 de septiembre de cada año.

VIII.1.1.2. Dependencia orgánica del Gobierno y del Parlamento (poder ejecutivo y legislativo)

La figura del Defensor del Menor en **Francia** fue una iniciativa del Parlamento francés materializada en la Ley nº 196 del 6 de marzo de 2000, siendo dicha figura nombrada (no hay proceso parlamentario de elección) por el Presidente de la República a través de decreto del Consejo de Ministros. La actual Defensora del Menor francés, mediante un informe anual (Día Nacional de los Derechos del Niño –20 de noviembre-), da cuenta de su actividad al Presidente de la República y al Parlamento, siendo este informe publicado y puesto a disposición de los ciudadanos. Asimismo los asuntos financieros son sometidos a un control *a posteriori* por el Tribunal de Cuentas.

VIII.1.1.3. Dependencia de organizaciones no gubernamentales

En el caso de **Finlandia**, el Defensor del Menor se encuentra dependiendo de una gran organización no gubernamental ya consolidada compuesta por 100 miembros con implicación directa: (*The Office of the Mannerheim League*), a la que debe rendir cuentas a través de un informe anual y dos mensuales a la Secretaría General de la organización.

En términos generales pueden decirse que las oficinas de los Defensores del Menor están conectadas orgánicamente con centros institucionales, a excepción de Finlandia, que dependen del poder ejecutivo y se encuentran vinculados administrativamente a un ministerio que en el caso de Austria y Noruega se trata de un ministerio específico en la materia.

El caso de Finlandia es peculiar, la figura del Defensor del Menor ocupa un lugar a parte en el resto de instituciones, no existiendo un comisionado gubernamental para los niños, aunque sí un diputado defensor de las quejas en la oficina del defensor parlamentario para los derechos de los niños que ejerce una labor *a posteriori* de la desempeñada por el Defensor del Menor dentro de la organización no gubernamental: *Mannerheim League for Child Welfare*. Por tanto, el trabajo de aquel Defensor Parlamentario no puede ser tampoco directamente comparado con los grandes sistemas de Comisionados gubernamentales.

¹⁵⁷ Ley del 6 de marzo de 2000 sobre la Institución del Defensor del Menor de Francia y numerosas disposiciones francesas, Ley del Parlamento de 1981 sobre el establecimiento de la Oficina del Defensor del Menor en Noruega y según información facilitada por los Defensores del Menor en el resto de países.

VIII.1.2. *Funciones*

La función esencial de estos Comisionados es proteger los intereses y derechos del niño en todos los ámbitos de la sociedad moderna. Las actuaciones llevadas a cabo por los distintos defensores del menor en los diferentes países vienen a ser similares aunque alguno de ellos por su reciente creación, como Francia, no ha llegado a desarrollarlas en su amplitud, y otros como Finlandia se alejan en cierto modo del resto de defensores del menor. Vamos a ver a continuación cuales son las principales funciones de un comisionado del menor y las diferencias entre los países:

- a) **Contacto directo a través de consulta individualizada con niños y jóvenes** mediante líneas telefónicas especiales, visitas a la oficina, cartas o e-mails desde las que se responden preguntas respecto a sus derechos y son asesorados sobre donde dirigirse en las diferentes situaciones que puedan surgir (no disponen de este servicio telefónico en Francia ni en Islandia).

Se trata de ofrecer información y consejo en todos los caso y en la mayoría de países mediar entre ellos y los padres u otros profesionales, representar sus intereses y encontrar soluciones.

No tratan quejas concretas de casos particulares (salvo el caso particular de Finlandia) debiéndoles remitir a la instancia correcta (autoridad pública, defensor del pueblo o juez correspondiente). Sí pueden, a partir de ellas proponer líneas de actuación o sugerir recomendaciones para la resolución de los problemas con carácter general. El Defensor del Menor debe trabajar a un nivel global.

En el caso de Finlandia la ayuda en casos individuales se manifiesta en la ayuda legal, remisión a la autoridad adecuada y seguimiento del caso, encuentros con los propios niños o las personas de contacto, relación con las autoridades que llevan el caso, etc.

Cada vez se da más importancia al dialogo con los niños, ampliándose dichas posibilidades con la creación de páginas de Internet donde además de darse a conocer las instituciones, pueden hacer preguntas, comentarios, e incluso en Noruega y Dinamarca debates en la red y programas de televisión y teletexto.

En este sentido, también se han fomentado los encuentros con grupos de niños a través de visitas a colegios o centros juveniles y, en el caso de Islandia, foros nacionales con niños.

En Dinamarca se ha ido aún más lejos y con la intención de un mayor acercamiento se hace seguimiento durante dos años de grupos de niños de entre 11 y 12 años.

Se trata fundamentalmente en Noruega, Suecia y Dinamarca de dar a los menores la oportunidad de ejercer una *influencia sobre la política de la infancia y de la juventud* tanto a nivel nacional, provincial, local y comunitario, haciendo a los niños participar en el debate público creado, obrando para que los niños puedan participar en influir en las decisiones tomadas a través de la recogida de opinión entre los menores.

El Defensor debe participar en el **debate público** sobre temas relacionados con la infancia creando conciencia pública sobre las deficiencias en la defensa legal de los niños. Ello es llevado

a cabo fundamentalmente a través de los medios de comunicación, como es el caso de Finlandia, donde la Defensora del Menor realiza numerosas entrevistas particularmente sobre abuso y violencia, (más de 300 entrevistas con prensa, radio y televisión relativos al trabajo del Defensor del Menor y de los derechos legales de los niños). Del mismo modo Suecia también se sirve de artículos, debates en las comisiones de estudio, conferencias y seminarios.

- b) **Promover los derechos de los niños y sus intereses en todos los aspectos de su vida**, así como en el desarrollo de los mismos: vida en el colegio, actividades de ocio y tiempo libre, salud, especiales necesidades y derechos legales. Fomentar para ello la educación y conciencia en los derechos de los niños y organizar acciones de información ¹⁵⁸ sobre las condiciones de vida de los niños sobre todo en situaciones donde las necesidades de los niños y derechos no son satisfechos y garantizados. Según Finlandia: «el Estado no ha jugado un papel activo para dotar de información a los niños sobre sus derechos» y de ahí el importante papel de las organizaciones que tratan de promocionar los mismos.
- c) **Defender los intereses de los menores ante las autoridades públicas y privadas**, asegurando que en su tratamiento, las mismas, individuos, sociedades y otras asociaciones de individuos y representantes de personas legales, presten entera consideración a los intereses, necesidades y derechos de los niños.

Hay que decir que el Defensor del Menor sueco no supervisa la labor de otras autoridades ¹⁵⁹.

Noruega por su parte puede «a propia iniciativa o a instancia de parte proteger los intereses de los menores con respecto a la planificación y a la preparación de **estudios e** informes en todos los campos» ¹⁶⁰.

Y el Concilio Nacional para los Derechos del Niño en Dinamarca por su parte tiene plena libertad para «solicitar de las autoridades públicas cuenta de las decisiones políticas y prácticas administrativas» ¹⁶¹.

- d) **Observar las leyes relativas a la protección de los intereses de los menores y plantear propuestas** para la mejora de los procedimientos legales e instrucciones administrativas directamente influyentes sobre los niños con el fin de velar por la Convención sobre los Derechos del Niño en la legislación y en la práctica de la administración.
- e) El Defensor del Menor en ningún caso, así es puesto en conocimiento por Francia y Noruega, puede intervenir en procesos judiciales ni contestar una decisión tomada por la justicia. Añade más Noruega al no expresar su opinión en casos de investigación policial y cuando el niño podría ser expuesto a actos delictivos.

¹⁵⁸ De aquí en adelante vamos a utilizar la denominación del país, para referirnos al Defensor del Menor correspondiente en el mismo, con el fin de hacer más rápida la lectura de la exposición.

¹⁵⁹ Ley nº 5, de 6 de marzo de 1981, de Noruega.

¹⁶⁰ Art. 3 de la Ley nº 5, de 6 de marzo de 1981, de Noruega.

¹⁶¹ Orden nº 2, de 5 de enero de 1998, del Ministerio de Asuntos Sociales de Dinamarca.

VIII.1.3. *La relación con las autoridades*

Todos los Defensores del Menor a la hora de llevar a cabo sus funciones, mantienen una relación directa con las autoridades públicas de todos los niveles de gobierno ¹⁶² de su país. El motivo de la misma puede surgir, bien como consecuencia de una colaboración con dichos organismos públicos, o bien como consecuencia de la función inspectora y de control que asume el Defensor del Menor entre sus funciones.

Así, en primer lugar, se hace necesaria una relación directa tanto con los Ministerios o Departamentos de Interior, Asuntos Sociales, Salud, Justicia, Comunicación, Educación, Economía, Cultura, Policía y otras organizaciones públicas nacionales tales como el Centro Danés para los Derechos Humanos, el Centro de Investigación Nacional y Desarrollo del Bienestar y la Salud en Finlandia, el Servicio Nacional de Ayuda Telefónica en el Maltrato a la Infancia en Francia, con el fin de proporcionarles información sobre los niños, adolescentes y desarrollar acciones comunes o dirigirles a todos ellos observaciones, recomendaciones, instrucciones y propuestas.

En el caso de Dinamarca la orden ministerial número 2, del 5 de enero de 1998, del Ministerio de Asuntos Sociales señala: «El Concilio aconsejará a las autoridades respecto a las condiciones en que se encuentran los niños e incluirá puntos de vista de los mismos en su trabajo» y «El Parlamento danés, los ministerios y las autoridades pueden consultar al Concilio sobre todo lo relativo a las condiciones de los niños en la sociedad para asegurar que los derechos de los niños, necesidades e intereses son garantizados». Igualmente también se produce el contacto con organizaciones locales como municipios y asociaciones de municipios para el desarrollo de métodos de implantación de la Convención de los Derechos del Niño en los mismos.

Por otra parte, y dentro de la función inspectora o de control ejercida sobre las autoridades públicas, fundamentalmente establecida en Noruega e Islandia, le es permitido al Defensor del Menor el amplio acceso a toda institución pública o privada para menores. Todo ello con el fin de asegurar el respeto y consideración de los derechos e intereses de los niños a través de la búsqueda de información necesaria sobre las partes indicadas, para mejorar las investigaciones en la materia, pudiendo demandar de las autoridades toda la información que considere ¹⁶³: informes, documentos, registros...

A pesar de la independencia funcional de los Defensores del Menor europeos ante el poder ejecutivo y legislativo, Styria señala la existencia de una «*subtle influence*» por parte de estos poderes que pueden poner obstáculos en el camino. Styria califica de «correcta» su relación con el Gobierno y el Parlamento, no siendo todas las ideas, conceptos y sugerencias oídas y realizadas.

Esto es algo a tener en cuenta dentro de la práctica encontrada de cada país, que nos demuestra la realidad de una ley establecida y que en muchos de los casos no se cumple en su totalidad.

Aunque diferente viene a ser la experiencia corta de Francia al indicarnos que «las recomendaciones y posiciones acerca de determinados temas son tomados en cuenta por los poderes públicos y a la vez es consultado el Defensor del Menor sobre cuestiones que entran dentro del campo de sus competencias».

¹⁶² Finlandia, Islandia y Dinamarca por su distribución territorial y de gobierno solo a nivel nacional y local.

¹⁶³ La Ley nº 5, de 6 de marzo de 1981, relativa al Defensor de los Niños en Noruega.

VIII.1.4. *Relación con el entorno*

No se puede entender una institución pública alejada de la realidad social y sin colaboración por parte de los distintos componentes del entorno social en el que se mueve. Por ello vamos a mostrar buena parte de los distintos individuos o grupos sociales con los que entran en contacto los defensores del menor en los distintos países dentro del desarrollo de sus funciones, y cual es el propósito de los mismos.

a) *Organizaciones no gubernamentales*

Las Organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en el ámbito de los niños, juegan un papel muy importante dentro de nuestra sociedad actual y han experimentado un rápido crecimiento en los últimos tiempos. Este tipo de organizaciones lejos de ser ajenas a la función de los Defensores del Menor colabora con ellos creando una relación constructiva con proyectos comunes, eventos, informar sobre las leyes, artículos expertos y nuevos desarrollos en el campo, esfuerzos para dar a conocer los derechos de los niños y cubrir todos los aspectos que deben ser garantizados en el bienestar de los niños y jóvenes.

La relación es frecuente ante la diversidad de campos en que puedan desarrollarse las ONG, tales como agresión/violencia, drogas, abuso sexual, inmigración, información a la juventud, trabajo social...

Al mismo tiempo decir que la figura del Defensor del Menor en Dinamarca surgió de la iniciativa de un grupo de ONG ante la necesidad de una institución que obligara a trabajar por los derechos de los niños y sus intereses. Una iniciativa que fue secundada por políticos y profesionales, y que consiguió llegar al Parlamento y ser aprobada. A partir de ahí la figura del Defensor del Menor en Dinamarca ha ido desarrollándose de manera muy ligada a las ONG de tal forma que el Ministro de Asuntos Sociales junto con ONG representativas desarrollaron el modelo de institución, y el Concilio Nacional para los Niños en Dinamarca del cual es Presidente el Defensor del Menor está formado a su vez por ONG del campo de los niños.

b) *Grupos, asociaciones, instituciones sociales, organizaciones católicas, centros juveniles*

De igual modo, los Defensores del Menor entran en contacto también con grupos, asociaciones de menor dimensión que dedican sus esfuerzos a prevenir y luchar contra las distintas lacras de la sociedad que afectan a los niños y jóvenes. Así se puede hablar de grupos contra la agresión y violencia, abuso y prevención de drogas, asociaciones contra el abuso sexual...

Styria en particular ha señalado algunos de estos grupos como ARGE (grupos contra la agresión y violencia), VIVID (prevención de abuso de drogas) que tienen el propósito de prevenir dichas lacras y Red contra el Abuso Sexual; también ISOP, OMEGA Y CEBRA para el cuidado y proyectos para los niños y adultos refugiados o emigrantes, LOGO para la transmisión de información a los jóvenes sobre sus posibilidades de trabajo, educación, tiempo libre... e instituciones de trabajo social sobre vivienda, salud y seguridad financiera.

c) *Sindicatos (trabajadores sociales, médicos, psicólogos...)*

En el caso concreto de Finlandia donde las reacciones violentas de pedófilos y otros delincuentes contra autoridades y profesionales de la psicología, medicina o trabajo social, llegó a ser un grave problema durante los años 90.

d) *Medios de comunicación*¹⁶⁴/*periodistas*

Los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) desempeñan una gran labor en la difusión y creación de conciencia pública acerca de los derechos de los niños y difusión de los fallos del sistema contra los derechos e intereses de los mismos, siendo estas funciones principales y comunes en todos los Ombudsmen.

Por otra parte, también hacen posible el dar a conocer la Institución entre niños, jóvenes y adultos con el fin de que sepan donde obtener ayuda e información cuando sus derechos estén en peligro.

Es patente la importancia de los medios de comunicación sobre todo en Finlandia, cuya Defensora reconoce que el trabajo en los medios de comunicación consume buena parte de su tiempo; durante sus años en el puesto el Defensor del Menor ha realizado numerosos artículos, participado en radio y entrevistas de Televisión».

Para la Defensora finesa el trabajo de los medios de comunicación es una muy esencial parte del trabajo del Defensor del Menor¹⁶⁵.

e) *Universidades y estudiantes universitarios o investigadores*

Proporcionar la información necesaria en el desarrollo de tesis, así como organizar conferencias a favor de la infancia.

f) *Grandes organizaciones a nivel mundial como UNICEF*

Para cuestiones especiales como por ejemplo CSEC (Explotación del Comercio Sexual de Niños) en el caso de Finlandia.

g) *Profesionales tales como trabajadores sociales, doctores, psicólogos, personal investigador...*

Asesoramiento técnico en determinados temas.

h) *Homólogos extranjeros y ENOC*

Contacto con el resto de Defensores del Menor en otros países, puesta en común de sus experiencias y definición de posiciones.

VIII.1.5. *Perfil profesional y personal del defensor del menor*

El perfil formativo de las personas que encarnan el cargo de Defensor del Menor es muy variado (licenciado en Derecho, en Islandia y Finlandia; licenciado en Ciencias Políticas en Francia; y licenciado en Psicología el Defensor del Menor de Styria). Sin embargo todos ellos tienen una carrera profesional unida a la infancia como es el caso por ejemplo de Francia, que antes de tomar el cargo de Ombudsman

¹⁶⁴ Información recogida de los cuestionarios de Finlandia y Styria. El resto de países no llegan a contestar esa parte del cuestionario o no se tiene información.

¹⁶⁵ Carta enviada por Finlandia.

desempeñaba una carrera periodística como directora de información de una organización europea de UNICEF en Ginebra y después en el Comité francés de UNICEF, o el caso de Noruega, donde el actual titular del cargo fue Jefe de Investigación en una red internacional de instituciones y personas dedicadas a la investigación de la infancia y consultor de UNICEF.

Como caso particular que es necesario destacar, el perfil formativo y profesional del Defensor del Menor en Finlandia es bastante jurídico. Así fue la intención de la ONG a la cual pertenece, la cual creó la institución pretendiendo prestar desde sus inicios un servicio a los niños de información sobre los derechos individuales de los mismos y su protección legal. La función principal de la institución demandó el perfil formativo y profesional del puesto. Se precisaba –según la Defensora del Menor finesa un «*special lawyer*» para los niños y la juventud y así es la institución que representa, una red de abogados complementado con un servicio de atención telefónica.

En cuanto a la idea que se tiene sobre cómo debe ser el Defensor del Menor tanto en su perfil personal como profesional, no interesa tanto el perfil profesional de la persona que ocupa el puesto en el sentido de contar con una orientación ya sea jurídica, psicológica, pedagógica, de trabajador social, sociológica o periodística, sino que lo que más cuenta según el Defensor del Menor en Styria es **«la filosofía o ideas de la persona y cómo sea de humano y social»** añadiendo además que **«la persona del Defensor del Menor debe ser más social que política o al menos al cincuenta por ciento y entre sus cualidades debe figurar la de ser una persona sensata y sensible»**.

Finlandia por su parte subraya el fuerte carácter de defensor de los derechos humanos que debe tener un Defensor del Menor y reconoce que no es una tarea fácil y agradable.

El Defensor del Menor según afirma Francia : «No es necesario que sea un profesional de la infancia, basta con que sea una personalidad que haya adquirido experiencia en ese terreno, dotada de una verdadera independencia intelectual y de una autoridad moral indiscutible capaz de oponerse a los poderes públicos en ejercicio y apta para movilizar un equipo sobre objetivos bien identificados».

VIII.1.6. *Perfil profesional y personal del equipo.*

De igual forma que para el Defensor del Menor, ninguno de los países preguntados da importancia al perfil profesional del equipo que acompaña al Ombudsman en su labor, se entiende como dice Francia que «el origen y formación del resto de personal que conforma la Institución del Defensor del Menor debe ser variada, aunque sí es cierto que se debe complementar armoniosamente todo el equipo». Así pone el ejemplo de su propio equipo constituido por funcionarios que conocen los rodajes de la Administración, juristas y trabajadores sociales que conocen la ley y las estructuras de protección de la infancia y periodistas/editores especialistas en la información.

Por otra parte, en cuanto a las cualidades personales con que deben contar las personas que forman parte de dicho equipo, fluyen unos cuantos adjetivos. Sin lugar a dudas un equipo que trabaja tan íntimamente relacionado con los niños debe ser **humano** ante todo, y Styria viene a reforzar esta parte humana de las personas al calificarlos de **sensatos, sociales, de confianza, dedicados al bienestar de los niños, así como flexibles y preparados para resolver conflictos**, mientras que Islandia y Finlandia hablan por otra parte de personas con un fuerte carácter **defensor de los derechos** e intereses de los niños,

para lo que piden que sean **valientes, ingeniosos, trabajadores, meticulosos, buenos en las relaciones humanas e independientes.**

VIII.1.7. *La independencia o no del Defensor del Menor*

La función principal de un Defensor del Menor, volvemos a recordar, es la de salvaguardar los derechos e intereses de los niños y jóvenes frente a la labor de autoridades, legislación o práctica administrativa que les puedan poner en peligro. Ante dicha misión de inspección y control, un Defensor del Menor no es lógico que deba estar afectado por órdenes del poder ejecutivo o instrucciones en general de las autoridades –según Islandia- con el fin de que pueda actuar libremente en la recogida de información, sin obstáculos en el camino por parte de los órganos objeto de dicha inspección y control. Todo ello debe darse sin olvidar una relación de colaboración entre autoridades y Defensor que permita un diálogo correcto para un conocimiento mejor de las condiciones en las que se desenvuelve el niño y adolescente, así como la formulación de observaciones, recomendaciones, instrucciones y propuestas para remediar materias concernientes a los niños, a autoridades públicas y privadas.

Frente a esto, tanto el Defensor del Menor en Finlandia como el de Styria **reconocen la inevitable intervención por parte de organizaciones fuertes y autoridades que dificultan el desarrollo de las funciones.** Dicha oposición –afirma Finlandia- se debe a la propia naturaleza del trabajo.

En Francia se asegura que: «la existencia de un defensor del menor cuya real independencia sea garantizada en la ley que le crea, asegura la credibilidad del mismo». Así puede decirse que quizás no es tan importante el órgano o poder del que derivan, como el conjunto de garantías que establecen las normas creadoras de las figuras.

En el caso de Finlandia se reconoce que «el Estado no es suficientemente activo en la transmisión de información a los niños, debiéndose ver asegurados los derechos de los niños a través de un órgano independiente de los gobiernos oficiales». Incluso profesionales –dice Finlandia- en varios campos, necesitan consejo y soporte legal cuando ellos mismos son víctimas de la mala dirección de la burocracia.

VIII.1.8. *Evolución de la figura*

Salvo en el caso de Austria, donde el Defensor del Menor de Styria observa diferencias entre las diferentes regiones austriacas que cuentan con la institución del menor, tanto la propia institución del Defensor del Menor en Styria como la francesa y la finesa consideran que las mismas han alcanzado en sus años de vigencia un cierto nivel de consolidación.

Aquellas diferencias –explica Styria- se deben no sólo a los resultados obtenidos en la labor encomendada a dicha institución en cada región, sino también a las diferencias financieras que son generadas por el reparto de fondos públicos, al papel jugado por los medios de comunicación y a las propias organizaciones políticas tan diferentes en cada uno de los estados federales de Austria. A lo que podría agregarse el diferente estilo de liderazgo en una Institución estructuralmente personalista.

Esta consolidación es observada y justificada a través de dos indicadores: los resultados obtenidos y las relaciones establecidas. En primer lugar, los logros conseguidos en Styria durante los seis años que lleva la Institución, se ha obtenido sobre todo en el contacto directo con los niños mediante la resolución

de conflictos, especialmente entre miembros de la familia; y en Finlandia, según la titular del cargo, en sus ya veinte años de existencia los resultados han sido satisfactorios en todas las funciones asignadas (modificación de legislación, protección, concienciación de los derechos de los niños, cooperación internacional, tratamiento de casos individuales referidos a la integridad personal de los niños, dar a conocer la institución, etc.).

El Comisionado del menor en Francia en cambio considera estar lejos de haber dado a conocer la Institución, aunque hay que decir también que la Institución francesa es de reciente creación, constituida en julio del año pasado y como hemos visto anteriormente, sigue buscando fórmulas de funcionamiento para una mejor consecución de su misión. Sin embargo, a pesar de todo ello, midiendo su evolución en resultados afirma que «ha cumplido en poco tiempo un trabajo considerable y los objetivos ambiciosos que había fijado», «más de 900 reclamaciones individuales han sido registradas en un año de actividad» y ha conseguido logros en la difusión de los derechos de la infancia, creación de un sitio en Internet, así como la apertura de debates públicos acerca de temas importantes que afectan hoy en día a la infancia y a sus derechos e intereses en materia de asistencia educativa, situación de los menores extranjeros solos, menores en prisión e insuficiencia de la pedopsiquiatría, y formación de profesionales de la infancia.

Por otra parte, las relaciones establecidas con determinados organismos hacen entender un buen camino en la colaboración y eficacia para la consecución de los objetivos. Así, por ejemplo, el Defensor del Menor de Finlandia cuenta con buenas y fuertes relaciones institucionales en conexión con la ley y el sistema legal que le ayudan en su labor de Ombudsman. Francia también habla de relaciones privilegiadas con el Servicio de Asistencia Telefónica para el Maltrato a la Infancia y otros contactos establecidos con asociaciones de protección a la infancia.

Styria echa en falta la construcción de una red entre varias instituciones sociales como pueden ser ONGs para conseguir una mayor influencia en la política de los niños y aumentar los fondos con los que cuenta la institución que como hemos visto anteriormente amplían las diferencias entre los defensores regionales.

Por tanto podemos concluir hablando de una visión personal muy positiva de cada defensor en la evolución de su propia institución, tan importante en la realidad de hoy.

Salvo Francia, que por su reciente creación no puede dar todavía una opinión personal acerca de la consolidación de la Institución, el resto se consideran instituciones sólidas en el papel de velar por la difusión de los derechos e intereses de los niños y jóvenes, así como de su protección.

Y para finalizar resaltar en palabras del defensor del menor francés el futuro de la Institución:

«Este tipo de estructura está llamada a crecer ya que las necesidades son reales, pero su futuro dependerá a la vez de su grado de independencia en relación a los poderes públicos y del perfil de la persona que la encarna».

VIII.1.9. Conclusiones

Para concluir esta exposición decir que las figuras de Defensor del Menor fuera de nuestro país son figuras muy similares en su organización y funcionamiento. Todas ellas siguen parecidas líneas de actuación en la ejecución de funciones que la ley les ha encomendado. Ello es lógico entre países tan próximos geográficamente, con un Estado de Bienestar consolidado, y pertenecientes a la ENOC, dentro de

la cual se integran las experiencias y posiciones comunes de todas las Oficinas del Menor que de ella forman parte.

Por otro lado, tampoco es raro que exista alguna diferencia entre dichas instituciones europeas que en cierto modo venga explicado por el contexto social y grado de bienestar relativo de cada Estado, como sucede en todo estudio comparado. Así, por ejemplo, es de destacar en los países nórdicos -pioneros en la implantación de la figura- una búsqueda más activa de la participación de los niños en el debate público para su influencia sobre la política tanto nacional como regional y comunitaria. Actuación ésta muy importante no solo para un mejor resultado en la elaboración de políticas del menor que realmente recojan la problemática del menor de primera mano. Para ello también es cierto que cuentan con unos presupuestos más elevados que el resto de países.

Esta participación en el resto de Oficinas se pretende esencialmente a través de la accesibilidad de las mismas a los propios ciudadanos y en especial a los niños, centro de su actividad, en la recogida de quejas y contacto directo con los mismos. Esta relación directa con los niños y jóvenes no puede ser del todo realizable en aquellos países grandes en número de habitantes sin una descentralización territorial de las Oficinas del Defensor.

Cada vez son más las Oficinas que se sirven de las nuevas tecnologías para llegar hacia aquellos niños y jóvenes más cercanos y principales usuarios de las mismas. En dicha línea de modernización están trabajando y se encaminan todas las Instituciones.

Todas las Oficinas ven numerosos los resultados obtenidos y la consolidación de la figura, donde mucho ha tenido que ver el papel que juegan los medios de comunicación. Estos medios actúan como instrumentos difusores de información que participan y colaboran con las Instituciones del Menor en su trabajo. No sólo participan dichos medios en la creación de una conciencia pública sobre los derechos de los niños, sino también en informar a la sociedad civil de las condiciones de vida en todos los ámbitos en que el niño se desenvuelve, de las deficiencias procedentes tanto de autoridades públicas como privadas, así como de las existentes en la legislación en la materia. Todo ello con el fin de darlo a conocer a la sociedad y ambos (tanto el Defensor del Menor como la sociedad) presionar para su reforma. Es importante por ello el carisma que pueda tener la persona que encarne el cargo, ante aquellos medios de comunicación y poderes públicos a que se enfrenta. Debe ser admitido en la sociedad y fundamentalmente entre los niños y jóvenes a los que no sólo dirige su actividad sino que también la conforman.

Por otra parte, no se debe considerar tanto la formación que posea el Defensor del Menor, como la ausencia de influencia política en la persona y puesto por la desconfianza que ello provoca sobre la propia Institución. Esta y otras garantías deben ser recogidas en las leyes reguladoras de cada país para poder permitirle actuar libremente, sin obstáculos y que sus palabras sean oídas y tenidas en cuenta, cosa que no siempre sucede. No es por ello tan importante la vinculación orgánica de la Institución al poder ejecutivo o legislativo como las garantías recogidas en la normativa.

Por último, decir que, lo fundamental dentro del equipo que constituye junto con el Ombudsman for Children la Oficina del Menor, es que haya cierta representación de todos los campos, para poder prestar una asistencia más completa a los niños y a los jóvenes. Ello parece lógico ante la variedad de aspectos en la vida de un niño que pueden ser afectados. Para ello el equipo debe reunir una serie de características, fundamentalmente humanas.

VIII.2. Comparación con las CCAA en España

VIII.2.1. Caracterización del DM respecto al resto de Comisionados Autonómicos

La Institución del Defensor del Menor, creada por la Asamblea de Madrid en Octubre de 1996, es pionera en España por erigirse en la única figura de caracterización sectorial en temas de Infancia y Adolescencia.

Si bien en nuestro país ya existía una figura de creación anterior al DM como es el Síndic de Greuges de Catalunya que estableció por la Ley 12/1989, de 14 de Diciembre, un Adjunto especializado funcionalmente en garantizar los derechos de los niños y que asumía las funciones de investigación para la resolución de las quejas planteadas, es cierto que la creación del DM venía a dar plena operatividad al modelo esencial de defensa del ciudadano menor de edad en nuestra Comunidad Autónoma, constituyéndose en un complemento eficaz y específico para el impulso y reconocimiento social de los derechos de los menores, considerados éstos no solamente como objeto de preocupación sino como sujetos de pleno derecho.

La creación de este Alto Comisionado, como veremos más adelante, responde a la inexistencia de otra figura similar que con carácter general cumpla la función de salvaguardar los derechos de la población menor de edad, en la que inciden problemáticas tan específicas y que están necesitadas de un tratamiento horizontal de los problemas y de sus soluciones ¹⁶⁶.

Un matiz tan peculiar, como es el hecho de que el DM no se haya creado como un defensor sectorial en la Institución del Defensor del Pueblo, lo diferencia del resto de Comisionados Autonómicos ya que éstos últimos han creado áreas funcionales específicas para tratar singularmente cuestiones que tienen un importante peso social como es el tema de los menores, sin que con ello se haya afectado al modelo unipersonal de Defensor que sigue ostentando las máximas facultades atribuidas a la Institución en relación con su ámbito competencial y sea cual fuere el sector social afectado.

Otro rasgo diferenciador del DM lo constituye la amplitud de las competencias atribuidas por la Ley 5/1996, en su Art. 3, por el cual al DM le estará permitido «supervisar la acción de las Administraciones Públicas de la CAM, y de cuantas Entidades privadas presten servicios a la Infancia y Adolescencia en la Comunidad, para verificar el respeto a sus derechos y orientar sus actuaciones en pro de la defensa de los mismos, dando posterior cuenta a la Asamblea».

Por el contrario, la misión de los respectivos Comisionados Autonómicos es la de velar por el cumplimiento de los derechos y libertades públicas y para ello supervisa la actuación de las Administraciones Públicas dentro de su Comunidad, pero no ocurre lo mismo respecto a materias relacionadas con el sector privado con repercusión en los derechos del menor y del resto de los ciudadanos.

Un dato significativo al respecto es que en el ejercicio del 2000 la supervisión de las Entidades privadas por el DM ha supuesto un 25,58% del total de las quejas referidas al «funcionamiento» de las Administraciones públicas y de Entidades privadas ¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Los datos han sido sacados a partir de un documento que nos suministró el Secretario General del Defensor del Pueblo Andaluz.

¹⁶⁷ INFORME ANUAL 2000, 608.

VIII.2.2. Estructura General de la Defensa de los Menores por los Comisionados Autonómicos

El mayor o menor grado de sectorialización de los temas del menor dentro de los diferentes Comisionados Autonómicos nos permite distinguir diferentes modelos que configuran nuestro sistema de garantías y el marco de referencia para la ejecución y cumplimiento de los derechos de los niños, que en nuestro ámbito se concretan en la Ley 6/1995, de 28 de Marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid.

	DEFENSOR DEL PUEBLO Adjunto Primero
--	---

	DEFENSORES AUTONÓMICOS
--	-------------------------------

C. MADRID	DEFENSOR DEL MENOR Secretaría General Gabinete Técnico Asesores Personal administrativo
------------------	--

ANDALUCÍA	DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ Defensor del Menor (Adjunto 1º)
ARAGÓN	JUSTICIA DE ARAGÓN Asesor Área Menores y Discapacitados
CANARIAS	DIPUTADO DEL COMÚN Asesor Área Menores
CASTILLA Y LEÓN	PROCURADOR DEL COMÚN Adjunto 1º Asesor Área Menores
CATALUÑA	SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA Adjunto 1º para la defensa de los derechos de los niños 2 Asesores Secretaria administrativa
C.A. VALENCIANA	SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA Jefe de Área Menores Asesor Oficial de gestión
GALICIA	VALEDOR DO POBO Vicevaledor 1º Personal técnico y administrativo
PAÍS VASCO	ARARTEKO Adjunto 1º

Modelos:a) *DM de la Comunidad de Madrid*

Es el único Alto Comisionado Autonómico que se ha dotado de una estructura especializada en temas de menores, para lo cual cuenta con diversas áreas especializadas como son: Integración social y Protección jurídica del menor; Educación y Cultura; Salud.

Un Consejo Técnico, integrado por el DM y hasta un máximo de seis Consejeros Técnicos, entre profesionales de probado prestigio y con experiencia en la atención a menores.

Un Gabinete Técnico, que tramitará las quejas y apoyará las actuaciones del DM en los aspectos técnicos, jurídicos y sociales para el desempeño de sus funciones.

Una Secretaría General, que asumirá las funciones económico-administrativas y la gestión del personal.

Cuenta además con un equipo de trabajo multidisciplinar y multiprofesional, fundamentalmente asesores.

b) *Defensores del Pueblo Autonómicos con Adjuntos especializados y exclusivos en temas de menores*

En el ámbito estatal el Defensor del Pueblo supone un ejemplo, ya que su Ley regula la protección en un sentido amplio de los derechos del menor y asigna a un Adjunto, en este caso una Adjunta 1ª, la coordinación, la supervisión de todos los temas del menor, aunque detrás está toda la organización que trata los temas del menor o de cualquier otro colectivo ¹⁶⁸.

El **Síndic de Greuges de Catalunya**, que dentro de su estructura crea un Adjunto que asume específicamente las funciones de defensa de los derechos de los niños y que para ello cuenta con dos asesores y una secretaria administrativa.

Destacar también el incremento que ha experimentado el número de asesores, que inicialmente era uno y que en el último año ha pasado a ser de dos.

c) *Defensores del Pueblo Autonómicos con Adjuntos que llevan muchos temas, entre ellos el de menores*

Es el caso del **Ararteko**, cuya Adjunta 1ª lleva los temas del menor entre otros; el **Valedor do Pobo galego** que en todo lo referente al menor tiene adscrito a su figura un Vicevaledor 1º, en cumplimiento del Art. 9 de la Ley Gallega 3/1997, de 9 de Junio, de Familia, Infancia y Adolescencia y del acuerdo del Valedor, adoptado el 12/01/1998, tras la Junta de Coordinación y Régimen interior del Valedor do Pobo, con la colaboración del personal técnico y administrativo de la Institución que sea preciso en cada caso.

Una mención especial merece el **Defensor del Pueblo Andaluz**, donde se ha creado la figura del Defensor del Menor, si bien como Adjunto del Defensor del Pueblo Andaluz y en el marco de las competencias y funciones que ya tenía asignadas estos cargos en la norma que regula esta Institución.

¹⁶⁸ Ello hace que, al igual que en el caso de otros Defensores del Pueblo autonómicos (excepto el catalán), sea difícil conocer cuales son los recursos humanos dedicados a menores, y en qué proporción, pues llevan también otros temas de otros colectivos

d) *Defensores del Pueblo Autonómicos con Asesores*

Sería el caso de los restantes Comisionados, entre los que se encuentran el **Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana**, dentro del cual existe un Área dedicada específicamente a los temas del menor, que está integrada por un Jefe de área, un asesor y un oficial de gestión; el **Diputado del Común de Canarias**; el **Justicia de Aragón**, donde todos los problemas relacionados con la Infancia están a cargo de la Asesora responsable de esta materia y por último el caso del Procurador del Común, que cuenta con una asesora para tratar los temas del menor.

VIII.2.3. *Relaciones con la Institución del Defensor del Menor*

Si bien es cierto que algunos Comisionados Autonómicos no han mantenido contactos formales con el Defensor del Menor como es el caso del Defensor del Pueblo Andaluz o del Justicia de Aragón, ya que no se ha presentado ningún caso en relación con menores que precisara la colaboración de ambos Comisionados, la naturaleza y contenido de los contactos que ha mantenido el Defensor del Menor con el resto de Comisionados en términos funcionales ha sido de tramitación de quejas y de intercambio de información fundamentalmente.

Las relaciones se han mantenido en una línea de colaboración, sobre todo con el Síndic de Greuges de Catalunya, Comisionado que al igual que el Defensor del Menor participa de la red ENOC y con el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana en un marco de colaboración mutua con un mismo objetivo: garantizar los derechos del menor y otorgar a cualquier queja referida a los mismos una atención preferente y urgente.

Por otro lado, los términos en los que se ha planteado la relación del DM con los Comisionados, así como la gestión de la misma ha sido de manera eminentemente formal.

Alguno de los Comisionados parlamentarios ha planteado la cuestión de las relaciones entre los Defensores Autonómicos, tanto a nivel de regulación legal como de práctica cotidiana en base a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y lealtad institucional. El Art. 15 de la Ley 5/ 1996 establece que en el caso de recibirse quejas referidas de órganos dependientes de la Administración Central del Estado, el Defensor del Menor deberá dar cuenta de las mismas al Defensor del Pueblo, a cuyo fin habrá de establecer cauces permanentes de coordinación; todo ello sin perjuicio de incluir lo realizado en la información que se da en la Asamblea.

No olvidemos que si bien la Ley 36/ 1985, de 6 de Noviembre, que regula las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas, es anterior a la creación de la figura del Defensor del Menor, las relaciones que éste ha mantenido tanto con el Defensor del Pueblo como con el resto de Comisionados Parlamentarios no se han concretado en un Acuerdo Marco suscrito por el Defensor del Pueblo y el Defensor del Menor, como ha sido el caso del suscrito para el Diputado del Común, en Julio de 1997¹⁶⁹.

¹⁶⁹ De acuerdo con la ENTREV. D.P. (ÁREA JUSTICIA) el hecho de la ausencia de la figura del Defensor del Menor es debido a que la Ley se elaboró con anterioridad a la creación del DM. Consideran que fundamentalmente es un problema de norma ya que a lo largo de la entrevista reiteran su deseo de que se establezcan los cauces oportunos de colaboración, coordinación y conexión, inexistentes hasta el día de hoy.

En cualquier caso se han privilegiado los cauces legales sobre los informales aunque con el Síndic de Greuges de Catalunya se hayan producido también éstos últimos.

Respecto a la valoración de las relaciones futuras con el Defensor del Menor, los diferentes Agregados Autonómicos adoptan posturas variadas, desde aquellos que perciben la necesidad de que sea el Defensor del Pueblo el que coordine las relaciones entre los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, incluyendo al Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid cuando se trate de cuestiones relativas a menores, como es la postura que defiende el Procurador del Común, hasta aquellos que alegan atender, en primer lugar, las indicaciones que establezca el Legislativo en relación con aquellos problemas por los que muestre una especial preocupación y sensibilidad, posicionamiento que adopta el Defensor del Pueblo Andaluz.

Por último, y sin atenerse a argumentos puramente legalistas, tanto el Síndic de Greuges de Catalunya como el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana ven la proyección de la colaboración interadministrativa entre ambas Instituciones como un aspecto positivo al cual tender. Compartiendo un objetivo común de garantizar los derechos y libertades del menor, deberá lograrse una colaboración y entendimiento recíprocos.

VIII.2.4. Valoración de la figura del Defensor del Menor

¿Cuál debe ser el perfil de la persona que ocupe el cargo?

No podemos olvidar que el modelo de Defensor del que se ha dotado la sociedad española es el de una Institución personalista ¹⁷⁰, en la que gran parte de su éxito y eficacia dependen de la personalidad de su titular y de la forma en que pueda ser percibido por los ciudadanos. Una de las principales ventajas del Ombudsman unipersonal reside en el hecho de que, más allá de una simple Institución, se trata de una persona que puede ser fácilmente identificada, por contraposición a la aplastante y anónima maquinaria administrativa, lo que facilita su accesibilidad y acercamiento al ciudadano, indefenso y aislado ante esa compleja organización ¹⁷¹.

Por esa razón alguno de los Comisionados ha apostado por considerar que cualquier profesión es buena siempre y cuando permita un conocimiento de las necesidades de la Infancia, incidiendo en que se trate de una persona especialmente sensibilizada con los temas relativos a menores y profunda conocedora de los mismos desde las diversas perspectivas, tanto a nivel teórico como práctico.

La otra perspectiva se fundamenta en que una figura de esas características, que asume el reto de defender los derechos del menor supervisando las Administraciones en su ámbito territorial, debería ser un Jurista ¹⁷².

¹⁷⁰ En la ENTREV. D.P. (ÁREA JUSTICIA) se encuentra que ambas Instituciones son coincidentes en ese aspecto, siendo difícil deslindar la Institución de la persona y aún más tratándose la Institución del Defensor del Menor, una Institución de reciente creación en el que el carácter de su titular forma a la propia Institución.

¹⁷¹ CUEST. DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ.

¹⁷² En la ENTREV. DP (ÁREA JUSTICIA) se considera el componente jurídico importante aunque en el caso contrario podría suplirse con un buen equipo capaz de llenar esas carencias.

Otros Comisionados han respaldado el perfil jurídico de la figura como por ejemplo el Valedor do Pobo gallego o el Procurador del Común.

La diferente visión que tienen los Comisionados Autonómicos respecto al perfil de la persona que ostentara el cargo de Defensor del Menor responde a una diferente cultura de lo público, de ahí la visión más legalista y burocrática que tienen algunos, quizás más preocupados en interpretar sus funciones en términos de control jurídico y procedimental que en resolver los problemas. Por eso al hablar de una nueva cultura de lo público estamos hablando del desempeño de una función pública que implique valores (y no sólo leyes), creencias, aptitudes, conductas.

En este sentido, es interesante destacar el estudio Delphi ¹⁷³, sobre la modernización de los procedimientos de actuación de la Administración Pública que señala como cualidades más importantes que han de reunir los directivos públicos por orden de importancia:

- la capacidad de organización y comunicación (87% de las respuestas); la capacidad de dirigir equipos (80% de las respuestas); la iniciativa y automotivación (78% de las respuestas).

Por el contrario, las cualidades menos valoradas son:

- la formación jurídica y el compromiso político.

Defensor del Menor ¿necesidad social?

Para algunos de los Comisionados las necesidades de la población menor de edad ya están razonablemente cubiertas por el Defensor del Pueblo, en su variedad nacional y autonómica ¹⁷⁴.

La Institución del Defensor del Pueblo la consideran como el Defensor de los menores, de los mayores, de los discapacitados, etc., así como de cualquier ciudadano que no pueda clasificarse en categoría o grupo social concreto.

Lo importante sería defender a los ciudadanos y prestar una atención especial a los problemas adicionales que pueden plantearse por las circunstancias de ser menor, inmigrante, etc., intensificando el nivel de protección en función de la debilidad o vulnerabilidad de las circunstancias que le afecten, lo que exigirá las medidas de coordinación y funcionamiento interno que sean necesarias para ello ¹⁷⁵.

En coherencia con lo anterior, la percepción de algunos Comisionados Autonómicos es que la proliferación de las especialidades sectoriales podría entrañar un peligro latente para la eficacia y la valoración final que puedan tener los ciudadanos respecto a esta Institución ¹⁷⁶.

Otros Comisionados plantean la cuestión no solamente reafirmando su existencia sino incidiendo en su dependencia orgánica y en el mantenimiento de sus competencias ¹⁷⁷.

Consideran que las necesidades no pueden entenderse cubiertas en tanto los problemas persistan, sin perjuicio de que el ámbito de actuación de los poderes públicos sea cada vez mayor y más efectivo y, con ello, las necesidades tengan, con mayor frecuencia, una respuesta más rápida y contundente ¹⁷⁸.

¹⁷³ Extraído del Libro blanco para la mejora de los servicios públicos, (Cap.5.4) , <http://www.map.es>

¹⁷⁴ CUEST. DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ.

CUEST. VALEDOR DO POBO GALEGO.

¹⁷⁵ CUEST. DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ.

¹⁷⁶ ENTREV. DP. Hace una alusión indirectamente a la Ombudsmanía y al hecho de que en nuestro sistema las Comunidades Autónomas quieran tener su propio Defensor.

¹⁷⁷ CUEST. SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA.

¹⁷⁸ CUEST. SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

El debate que hoy en día se cierne sobre las Comunidades Autónomas es la posibilidad de creación de figuras similares al Defensor del Menor en el ámbito de sus competencias (cada vez más) que traten con mayor especialización los temas del menor y no se trata de un debate retórico, sino que comienza a haber una fuerte concienciación de la necesidad de la Institución en otras CCAA. Así lo reconocieron al menos algunos de los entrevistados:

- «Si aquí no saliera el sol no se le echaría en falta. Se le echa en falta cuando se le ha tenido. Allí no se ha tenido nunca, y por eso no se echa en falta»¹⁷⁹.
- «El futuro de la Institución sólo puede vislumbrarse esperando que sea reforzada. Es tan necesaria que su existencia ha puesto de relieve que es necesario fortalecerla. Y además yo creo que terminará existiendo allí donde no lo hace, en otras CCAA. Y además eso está bien, y eso no lo hemos comentado antes, que el ámbito sea de Comunidad, porque eso garantiza una mayor cercanía. Un DM de ámbito estatal seguramente tendría más dificultades para atender un problema que de repente surgiera en Murcia, luego en Vigo, luego en Huelva,...».¹⁸⁰

Los recelos que esta situación puede generar no se fundamentaría en una cuestión de protagonismo político, sino más bien de confusión en el reparto de poderes¹⁸¹.

¹⁷⁹ ENTREV. H.A.

¹⁸⁰ ENTREV. REDACCIÓN 7.

¹⁸¹ Durante la ENTREV. D.P. (ÁREA JUSTICIA) se plantea la posibilidad de hasta qué punto no sería mejor potenciar un Defensor fuerte que llegue a todos los sitios o en su caso darle un carácter superior a la Institución del Defensor del Pueblo para que los otros defensores sectoriales canalicen sus propuestas a través de éste.

	Denominación de la Institución	Nombre del Defensor	Año de nombramiento	Fecha creación	Nivel	Miembros	Edades comprendidas (años)	% de población menor	Población total
AUSTRIA	Federal Children´s Ombudsman (Kinder & JugendAnwaltschaft des Bundes)	Henriette Naber		1991	Nacional				8000000
STYRIA	Omdusoffice for Children and Youth for Styria (Kinder- und Jugendanwalt des Landes Steiermark)	Christian Theiss	2000 (Por 5 años y solo puede ser reelegido 1 vez).	1-2-1995	Lánder (hay 9)	Defensor (100%) 1 Abogado (50%) 1 Pedagogo (50%) 1 Terapeuta (50%) 1 Trabajador Social (50%) 1 Secretaria (100%) 4 temporales	0-18 años (oficialmente) 25 años extraoficialmente	20,73%	1206000
FINLANDIA	Children´s Ombudsman	Helena Molander	1981. Permanente hasta que le cese el MLL.	Nov-1981	Nacional Existe un Representante en el Plmto.	1 Defensor Red de abogados Servicio telefónico: • 10 staff (educadores o trabajadores sociales) • 300 Voluntarios	0 - 18	19,23%	5200000
ISLANDIA	The Ombudsman for Children (Umbodsmadur barna a Islandi)	Thorhildur Lindal	1-1-1995 (Por 5 años, puede ser reelegido)	1-1-1995	Nacional	Defensor 2 staff: 1 Abogado 1 Secretaria Especialistas para proyectos específicos	0 - 18	27,58%	283361
DINAMARCA	The Chairman for The National Council for Children		1-6-2001 (Por 4 años y puede ser reelegido una vez).	1-7-1994	Nacional	Concilio: Defensor Sustituto (abogado) Educador 3 Psicólogos 1 Senior health visitor 1 Secretaria (permanente) Expertos	No proporciona información.	No proporciona información.	No proporciona información

	Denominación de la Institución	Nombre del Defensor	Año de nombramiento	Fecha creación	Nivel	Miembros			
FRANCIA			5-2000	6-3-2000	Nacional Cuenta con Departamentos territoriales	4 Staff de Dirección: Delegado General Secretaria General Director de Gabinete Asistente de Dirección Servicio jurídico (1 Consejero y 4 encargados de misión) Servicio social (1 Consejero y 4 encargados de misión) Servicio Editorial (2 responsables) Servicio administrativo y financiero (1 Consejero) 2 Secretarias asistentes a jurídico y social 1 Técnico de logística	0 18	23,33%	60000000
NORUEGA			1996 (Por 4 años y reelegible solo una vez)	1-9-1981		1 Jefe de Departamento 5 Asesores 2 Secretarias 1 Ayudante de oficina 2-4 temporales	0 18		
SUECIA			(Por 6 años)	1993	Nacional	20	0 18		

	Edades comprendidas (años)	% de población menor	Población total
AUSTRIA			8.000.000
STYRIA	0-18 años (oficialmente) hasta 25 años (extraoficialmente)	20,73%	1.206.000
FINLANDIA	0-18	19,23%	5.200.000
ISLANDIA	0-18	27,58%	283.361
DINAMARCA	No proporciona información	No proporciona información	No proporciona información
FRANCIA	0-18	23,22	60.000.000
NORUEGA	0-18		
SUECIA	0-18		

IX. CONCLUSIONES

Entre las conclusiones más relevantes de este estudio encontramos:

1. Las Administraciones Públicas españolas de nuestros días deben afrontar nuevas dimensiones de complejidad en la acción cotidiana: más actores intervinientes, sean institucionales o no, que aportan diferentes recursos y racionalidades; un replanteamiento de las relaciones entre sector público y privado; modificaciones en la dialéctica centralización y descentralización; y la relevancia de las conexiones y entrecruzamientos formales e informales. De esta manera, el entorno público en que se mueve la institución del DM, en un sistema policéntrico como es el nuestro, implica que debe comprender y abordar una problemática técnica muy específica, pero también gestionar su participación en el conjunto o red de organizaciones que, formal e informalmente, intervienen en la gestión de la política del menor de la CM.

2. La política del menor es de difícil concreción, ya que se trata de una ilustración perfecta del carácter multinivel con que se gestionan los asuntos en nuestro país, con la complejidad añadida de tratarse de una política transversal en un entorno administrativo todavía demasiado preso de inercias burocráticas y corporativas. Sin duda también la concepción inmediatista del ciclo político, sediento de éxitos a corto plazo, puede hacer postergar objetivos más lejanos para una población que no vota.

3. La existencia de conflicto, en un escenario de complejidad relacional como el descrito, es inevitable. El conflicto forma parte de las sociedades dinámicas y vivas, y puede tener un significado positivo al plantear disfunciones y contradicciones cuya superación nos permite mejorar. Lo preocupante no es el conflicto en sí, sino la no existencia de cauces institucionalizados para su resolución. Algunas de las cuestiones que han sido señaladas como elementos disfuncionales en el trabajo de campo (gran protagonismo del titular, la posibilidad de una cierta utilización partidaria de sus posiciones, etc.) no tienen por qué ser fallos de la institución, sino aspectos interpretables dentro de una institución estructuralmente personalista, con una cultura organizativa innovadora y moderna, en un entorno político donde el gobierno debe hacer valer su gestión y la oposición debe hacerse notar.

4. La complejidad de la problemática de que se ocupa la institución del Defensor del Menor requiere, sin duda, de la puesta a su disposición de un nivel suficiente de recursos materiales, de un grado de cualificación suficiente de los técnicos, o de la capacidad de actuación de las organizaciones privadas implicadas, pero también de factores inmateriales que tienen que ver con la coordinación y el funcionamiento de estructuras organizativas complejas y con la aceptación de la ciudadanía, lo que hace referencia a la confianza en las instituciones públicas y, en último término, a su legitimidad.

5. La actuación del Defensor del Menor pone de relieve que la acción política no surge únicamente de las instituciones oficiales encargadas de diseñar las políticas públicas y no se limita a la acción de los partidos políticos. La democracia no queda representada en las estructuras y esferas de decisión política, sino que tiene que ver con el reconocimiento y respeto de los derechos de toda la población, especialmente de los sectores más desprotegidos, entre los que hay que contar a los menores.

6. Desde el punto de vista institucional la institución del DM se consolida:

- a) Respetando las normas legales, el orden jurídico y las decisiones emanadas de la Asamblea de Madrid.
- b) Teniendo un comportamiento acorde con los valores que inspiran nuestro sistema político (justicia, bienestar, ética, etc) concretándolos en la protección de los derechos del menor.
- c) Definiendo un discurso político y social que sea marco de referencia, tanto desde el punto de vista simbólico como de los valores, en lo relativo a la política del menor de la CM.
- d) Teniendo una presencia activa y constante en los círculos de decisión, y contribuyendo a la territorialización de la política del menor de la CM.
- e) Desarrollando iniciativas de participación ciudadana, y sobre todo de los propios menores.
- f) Interpretando correctamente los principios articuladores de nuestro sistema político: cooperación, colaboración, la distribución de poderes...
- g) A través de la Asamblea de Madrid, que le otorga legitimidad democrática de origen.

7. Desde el punto de vista de los rendimientos la institución del DM se consolida:

- a) Con la participación en la formulación de políticas y programas públicos que tengan que ver con el menor. Y lo realiza: facilitando que diferentes actores institucionales mejoren su impacto sobre la problemática; favoreciendo aspectos que permitan una buena definición operativa de los objetivos y de las soluciones, y también a través de asumir el liderazgo de la creación de conocimiento y detección de problemas emergentes en ese ámbito; impulsando redes formales e informales de negociación y consultas; siendo útil a las organizaciones y grupos sociales, etc.
- b) Con la participación en la implantación y supervisión de programas y políticas públicas

8. Puede considerarse la institución del DM como moderna, ya que de manera espontánea o deliberada es capaz de:

- a) Disponer de una filosofía y de una forma de pensar la realidad que nutre su visión, clarificando su misión y haciéndola contingente a la construcción social de la problemática.

- b) Compartir una cultura, basada en valores, tanto en lo relativo al ámbito técnico de la política del menor, como al entorno de lo instrumental (del cómo intervenir en ella).
- c) Ser una institución adaptativa, que utiliza técnicas de modernización próximas a la planificación estratégica como de gestión de calidad, a partir de las cuales responder a los requerimientos presentes de la problemática del menor, sin menospreciar aspectos preventivos y anticipativos, y buscando aprovechar al máximo los recursos que la sociedad pone a su servicio, así como las oportunidades de las situaciones nuevas.
- d) Ser una institución que aprende con la experiencia, y que es capaz de corregir sus errores, internalizando la necesidad de la mejora continua.
- e) Saber gestionar el conocimiento y ponerlo al servicio de la definición de su visión y objetivos, es decir, de la mejora de la situación de la infancia y adolescencia en la CM.
- f) Ser una institución especialmente accesible a los medios de comunicación dirigida a proyectar socialmente y de manera eficaz los objetivos y filosofía de la misma.

9. Las figuras de Defensor del Menor fuera de nuestro país son figuras muy similares en su organización y funcionamiento. Todas ellas siguen parecidas líneas de actuación en la ejecución de funciones que la ley les ha encomendado. Ello es lógico entre países tan próximos geográficamente, con un Estado de Bienestar consolidado, y pertenecientes a la ENOC, dentro de la cual se integran las experiencias y posiciones comunes de todas las Oficinas del Menor que de ella forman parte.

Por otro lado, tampoco es raro que exista alguna diferencia entre dichas instituciones europeas que en cierto modo venga explicado por el contexto social y grado de bienestar relativo de cada Estado. Es de destacar en los países nórdicos -pioneros en la implantación de la figura- una búsqueda más activa de la participación de los niños en el debate público para su influencia sobre la política tanto nacional como regional y comunitaria. Actuación ésta muy importante no solo para un mejor resultado en la elaboración de políticas del menor que realmente recojan su problemática de primera mano. Para ello también es cierto que cuentan con unos presupuestos más elevados que el resto de países. Esa participación en el resto de Oficinas se pretende esencialmente facilitando la accesibilidad a los propios ciudadanos y en especial a los niños, centro de su actividad, en la recogida de quejas y privilegiando el contacto directo.

Todas las Oficinas ven numerosos los resultados obtenidos y la consolidación de la figura, donde mucho ha tenido que ver el papel que juegan los medios de comunicación. Estos medios actúan como instrumentos difusores de información que participan y colaboran con las Instituciones del Menor en su trabajo. No sólo participan dichos medios en la creación de una conciencia pública sobre los derechos de los niños, sino también en informar a la sociedad civil de las condiciones de vida en todos los ámbitos en que el niño se desenvuelve, de las deficiencias procedentes tanto de autoridades públicas como privadas, así como de las existentes en la legislación en la materia.

Por otra parte, no se otorga en general demasiada importancia a la formación que posea el Defensor del Menor, pero sí a que se garantice la ausencia de influencia política en la persona y puesto por la desconfianza que ello provoca sobre la propia Institución. Esta y otras garantías deben ser recogidas en las leyes reguladoras de cada país para poder permitirle actuar libremente, sin obstáculos y que sus palabras sean oídas y tenidas en cuenta, cosa que no siempre sucede. No es por ello tan importante la vinculación orgánica de la Institución al poder ejecutivo o legislativo como las garantías recogidas en la normativa.

Por último, decir que, lo fundamental dentro del equipo que constituye junto con el *Ombudsman for Children* la Oficina del Menor, es que haya cierta representación de todos los campos, para poder prestar una asistencia más completa a los niños y a los jóvenes. Ello parece lógico ante la variedad de aspectos en la vida de un niño que pueden ser afectados. Para ello el equipo debe reunir una serie de características, fundamentalmente humanas.

10. En nuestro país, salvo en el caso del DM de la CM, no existen figuras similares que con carácter general cumplan la función de salvaguardar los derechos de la población menor de edad, en la que inciden problemáticas tan específicas y que están necesitadas de un tratamiento horizontal de los problemas y de sus soluciones.

Un matiz tan peculiar, como es el hecho de que el DM no se haya creado como un defensor sectorial en la Institución del Defensor del Pueblo, lo diferencia del resto de Comisionados Autonómicos quienes han creado áreas funcionales específicas para tratar singularmente cuestiones que tienen un importante peso social, como es el tema de los menores, sin que con ello se haya afectado al modelo unipersonal de Defensor, de manera que éste sigue ostentando las máximas facultades atribuidas a la Institución en relación con su ámbito de actuación y sea cual fuere el sector social afectado.

Otro rasgo diferenciador del DM lo constituye la amplitud de las competencias atribuidas por la Ley 5/1996, que le permite «**supervisar la acción de las Administraciones Públicas de la CAM, y de cuantas Entidades privadas presten servicios a la Infancia y Adolescencia** en la Comunidad, para verificar el respeto a sus derechos y orientar sus actuaciones en pro de la defensa de los mismos, dando posterior cuenta a la Asamblea».

Por el contrario, la misión de los respectivos Comisionados Autonómicos es la de velar por el cumplimiento de los derechos y libertades públicas y para ello supervisan la actuación de las Administraciones Públicas dentro de su Comunidad, pero no ocurre lo mismo respecto a materias relacionadas con el sector privado con repercusión en los derechos del menor y del resto de los ciudadanos.

X. FUENTES UTILIZADAS

X.1. Bibliografía

- AA.VV. (2001)., Metodología de Investigación, Editado por el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid , Madrid.
- AGRANOFF, R., (1991), «Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales», en *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública* del Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- ALONSO, L.E., (1998), *La mirada cualitativa en sociología*, Madrid, Editorial Fundamentos.
- ANDERSON, W., (1960), *Intergovernmental relations in review*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- ARGYRIS, C., (1976), *Increasing Leadership Effectiveness*. Londres, John Wiley & Sons.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E.(1997): *La legitimidad de la administración pública*, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.): *La nueva administración pública*, Madrid. Alianza.

- BAÑÓN, R.; RAMOS, J.A.; TAMAYO, M., (1995), «Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías», en *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública* del Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- BARZELAY, M./ OKEAN, J.M., (1989), *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: El caso IPIA*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- BOUCKAERT, G./POLLIT, C., (comp) (1995), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. Londres. Sage.
- BRYMAN, A. (1992), *Charisma & Leadership in Organizations*. Londres. Sage.
- CASTELLS, M.,(1996), *The rise of the network society*, vol. I, Blackwell, Oxford.
- CHEMERS, M. M./ AYMAN, R., (comp) (1993), *Leadership Theory and Research. Perspectives and Directions*. Londres, Academic Press.
- CONGER, J.A.,(1989), *The Charismatic Leader: Behind the Mystique of Excepcional Leadership*. San Francisco. Jossey-Bass.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001a), *La gestión pública intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro*. Monografía publicada en la colección Documents Pi i Sunyer, nº 12, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d' Estudis Autònòmics i Locals.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001b), «Análisis intergubernamental del proyecto de Plan Hidrológico Nacional de España», *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, (en colaboración con Laura Martínez Bocos).
- CROZIER, M., (1995), «La posición del Estado ante los otros actores», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2.
- DIAZ, A., (1997), «Estado relacional y nueva gestión pública», en AAVV. (1997), *Alcobendas Plan Ciudad. Calidad y modernización en la gestión pública*, Barcelona, Ediciones 2000, pp. 41 a 54.
- FREEMANN, H.E., SHERWOOD, L.C.,(1981)., *Investigación social y política social*, Editorial TECNOS.
- GARCIA FERRANDO, M., IBAÑEZ, J. Y ALVIRA, F., (1993), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- GOSS, S., (1995) «Language, identity and power», *Renewal*, vol. 3, nº 3.
- HABERMAS, J (1975).: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires. AMORRORTU.
- IBAÑEZ, J., (1994), *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*, Editorial Siglo XXI de España Editores, S.A.
- IBAÑEZ, J., (1990), *Nuevos avances en la investigación social. La investigación social de segundo orden*, Barcelona, Suplemento de *ANTRHROPOS*, nº 22.
- JONES, Ch., (1970), *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Duxbury Press.
- KELLERMAN, B., (comp) (1984), *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*: Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- KLAGES, H., (1999), *Experiencias de Recursos Humanos del Instituto Séller de Alemania: autoevaluación, Modernización y mejora del rendimiento*. INAP, *documento de trabajo* nº.20.
- LIPSET, M.S.(1987), M.S.: *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid. Tecnos.

- LUHMANN, N., (1998), *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Anthropos Editorial.
- MAP (2000) *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*. Madrid, Map.
- MENDOZA, X., (1995), «Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del Bienestar al Estado Relacional». Conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en Santander en el mes de julio.
- MÉNY, Y.; THOENIG, J.C., (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ediciones Ariel.
- MINTZBERG, H., (1983), *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona. Ariel.
- MORIN, E., (1986), *El método. La naturaleza de la naturaleza*, Madrid, Ediciones CÁTEDRA.
- NAVARRO, P. (1994)., *El holograma social. Una ontología de la socialidad humana*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A.
- NORTHOUSE, P.G., (1997), *Leadership. Theory and Practice*. Londres. Sage.
- OSTROM, V., (1987), *The political theory of a compound republic. Designing the American experiment*, Londres/Lincon, University of Nebraska Press.
- PARRADO, S., (2001) «El liderazgo y la gestión directiva en las organizaciones públicas: el estado de la cuestión», en OLÍAS DE LIMA-GETE, B. (coord.) (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid, Prentice-Hall. pp. 127-158.
- PRATS I CÁTALA, J.,(2000), «La transformación del Estado y la Administración Pública en la democracia española», en AAVV., *Pensar lo público*, Granada, Cemci/Esade, pp.61 y ss.
- ROSE, R., (1985), «From government at the center to nationwide government», en Mény, Y.; y WRIGHT, V., (1985), *Center-periphery relations in Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- ROSE, R., (1984), *Understanding big government*, Londres, Sage.
- RUANO GOMEZ, JUAN DE DIOS., (1996), *Auto-organización: entre el orden y el caos*, Coruña, Universidad da Coruña, Servicio de Publicaciones.
- SIERRA BRAVO, R., (1999), *Tesis doctorales y trabajos de Investigación Científica*, Madrid Editorial Paraninfo.
- VALLES, MICHEL S., (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Editorial Síntesis, S.A.
- WRIGHT, D., (1988), *Understanding intergovernmental relations*, California, Belmont, Brooks-Cole.
- WRIGHT, D.,(1981), «The concept of intergovernmental relations: assets and liabilities» ponencia presentada en la reunion annual de la American Political Science Association, Nueva York (citado por Agranoff, R., 1991, *Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, en *Papeles de trabajo (Administración Pública) de la Fundación Ortega y Gasset*, AP2-II/91).
- WHIGHT, D., (1978), *Del federalismo a las Relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- YUKL, G., (1994), *Leadership in Organitations (3ª ed.)*. Londres. Prentice Hall.

X.2. Entrevistas en profundidad

- Defensor del Pueblo
Gabinete del Adjunto Primero.
Área de Justicia.
- Defensor del Menor
Titular de la Institución.
Secretaría General.
Gabinete Técnico.
- Consejería de Sanidad
Gabinete Técnico.
- IRIS
Dirección-Gerencia.
- IMMF
Dirección-Gerencia.
- Fiscalía TSJCAM
Fiscalía de Menores.
- Distrito Municipal de Fuencarral.
Área de Servicios Sociales.
- Ayto. Manzanares el Real
Concejalía de Juventud y Cultura.
- Ayto. de Leganés
Concejalía de Servicios Sociales.
- Ayto. de Fuenlabrada
Concejalía de Juventud y Deportes.
- Horizontes Abiertos
Presidencia.
- Redacción 7
Dirección General.

X.3. Cuestionarios cumplimentados en las siguientes instituciones:

- Défenseur des Enfants de Francia.
- The Ombudsman for Children en Islandia (Umbosmaur barna á Íslandi).
- The Chairman for The National Council for Children de Dinamarca
- Kinder- und Jugendanwalt des Landes Steiermark (Stirya: Austria)

- Lapsiasiamies de Finlandia
- Procurador del Común de Castilla y León.
- Justicia de Aragón.
- Defensor del Pueblo Andaluz.
- Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana.
- Sindic de Greuges de Catalunya.
- Valedor do Pobo de Galicia.
- Dirección General de la Juventud de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Diario EL PAIS.
Redacción Madrid.
- Diario ABC
Redacción Madrid.

X.4. Fuentes documentales

X.4.1. Informes Anuales

- Informe Anual del DM 1997.
- Informe Anual del DM 1998.
- Informe Anual del DM 1999.
- Informe Anual del DM 2000.

X.4.2. Herramientas de trabajo de la oficina del DM: formularios

- Apertura de expedientes de oficios.
- Modelo para la presentación de quejas.
- Atención personal sin apertura de expediente.
- Orientación Telefónica.
- Acuse de Recibo.
- Solicitud de informe.
- Reiteración de informe.
- Solicitud ampliación de información.
- Admisión a tramite y acuse de recibo.
- Modelo y contestación de recomendación.
- Bases de datos.

X.5. Otras: direcciones electrónicas consultadas

- Diario ABC
<http://www.abc.es>
- Ararteko: Defensor del Pueblo Vasco
<http://www.ararteko.net>
- Comunidad de Madrid
<http://www.comadrid.es>
- Defensor del Pueblo
<http://www.defensordelpueblo.es>
- Defensor del Pueblo Andaluz
<http://www.defensor-and.es>
- Defensor del Menor
<http://www.dmenor-mad.es>
- Diputado del Común (Canarias)
<http://www.diputadodelcomun.com>
- Justicia de Aragón
<http://www.eljusticiadearagon.com>
- Diario EL MUNDO
<http://www.elmundo.es>
- Diario EL PAIS
<http://www.elpais.es>
- Defensor del Pueblo Europeo
<http://www.euro-ombusdman.eu.int>
- Instituto Nacional de Administración Pública
<http://www.inap.es>
- Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana
<http://www.lobocom.es/sindic>
- Ministerio de Administraciones Públicas
<http://www.map.es>
- Ayuntamiento de Madrid
<http://www.munimadrid.es>
- Procurador del Común. (Castilla y León)
<http://www.procuradordelcomun.org>
- Sindic de Greuges de Catalunya
<http://www.sindicgreuges.cat>

- UNICEF
<http://www.unicef.com>
- Valedor do Pobo. (Galicia)
<http://www.valedordopobo.com>

GLOSARIO DE ABREVIATURAS EMPLEADAS

CM:	Comunidad de Madrid.
CCAA:	Comunidades autónomas
CGJP:	Consejo General del Poder Judicial
DG:	Delegado del Gobierno.
DM:	Defensor del Menor
DP:	Defensor del Pueblo.
ENOC:	European Network of Ombudsperson for Children.
GRUME:	Grupo de Menores de la Policía Judicial
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública
IMMF:	Instituto Madrileño del Menor y la Familia.
IRIS:	Instituto de Realojo e Integración Social
ONG:	Organizaciones no Gubernamentales
RIG:	Relaciones Intergubernamentales..
TJSCAM:	Tribunal Superior de Justicia Comunidad Autónoma de Madrid.

ESTUDIO SOBRE EL DÉFICIT DE HIPERACTIVIDAD