

# PANORAMA SOCIAL

9

## TERCER SECTOR Y VOLUNTARIADO



### A DEBATE

Enfoques y aportaciones del Tercer Sector  
Sociedad civil y capacidad cívica  
Derechos de la infancia y Tercer Sector  
Valores y dilemas del compromiso social

### EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Economía Social y Tercer Sector en  
Alemania, Suecia y los países  
de Europa del Este

#### COLABORAN:

C. Alemán, J. A. Antón, D. Casado, K. Cascante,  
I. García Mainar, M. García Serrano, A. Hernández,  
E. Leś, J. P. López Novo, Ch. Marcuello, C. Marcuello,  
M. Martínez Muñoz, M. Méndez, J. L. Monzón,  
F. Perelló, V. Pestoff y E. Priller

### CAJAS DE AHORROS

La Obra Social y el Tercer Sector



FUNCAS

# Derechos de la infancia y Tercer Sector

ÁNGEL HERNÁNDEZ MARTÍN Y MARTA MARTÍNEZ MUÑOZ\*

## RESUMEN

En las últimas décadas, en España y en otros países industriales avanzados ha aumentado significativamente el número de entidades sociales que prestan atención a los problemas de la infancia y, directa o indirectamente, promueven intervenciones para darles respuesta. Dentro del Tercer Sector, estas organizaciones se han especializado en el diseño, la ejecución y, en menor medida, la evaluación de programas de apoyo a la infancia, tanto en los países en los que están radicadas como en otros en los que los niños sufren masivamente problemas de maltrato, explotación y pobreza. Las organizaciones no gubernamentales de infancia también se han convertido en instrumentos para la recopilación y difusión de información relativa a la situación de este colectivo en el mundo. La aprobación de la Convención de los Derechos del Niño en 1989 a instancias de la Organización de las Naciones Unidas y, en particular el sistema de seguimiento de su aplicación del que se ha dotado, ha reforzado la importancia de estas asociaciones como *watchdogs* del cumplimiento de lo establecido en esa Carta de derechos humanos de la infancia.

## 1. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL TERCER SECTOR EN ESPAÑA

El siglo XVIII marcó un cambio gradual, pero importante en la atención a los colectivos desfavorecidos. Tal y como señalan Tiana y Sanz (2003), es a partir de este siglo cuando las transformaciones

de todo tipo provocadas por la revolución industrial y el avance de las ideas ilustradas obligaron a los Estados a revisar los sistemas bajo los cuales se atendía a los grupos más desfavorecidos de la población. La culminación de esta creciente asunción de responsabilidad pública por parte de los Estados en cuestiones sociales se plasmó en los Estados del bienestar, que se fueron desarrollando al calor del fuerte crecimiento económico experimentado por muchos países occidentales tras la Segunda Guerra Mundial. A partir de la crisis mundial del petróleo de 1973, esta configuración comenzó a ponerse en entredicho, al tiempo que avanzaba un discurso de respaldo de políticas de corte neoliberal y progresivo debilitamiento de la intervención de los Estados. Este contexto resultó especialmente propicio para el reforzamiento de los movimientos sociales.

En España, estos movimientos experimentaron ya en la década de los noventa un notable auge. Hasta entonces habían existido de forma muy limitada, vinculados, a finales del siglo XIX y comienzos del XX, al obrerismo y las iniciativas para la renovación de la enseñanza y, posteriormente, durante la dictadura franquista sobre todo a actividades caritativas desplegadas al amparo de la Iglesia Católica. En los años sesenta y setenta fueron cobrando forma y alguna solidez movimientos ajenos al franquismo, ligados a un sector renovador de la Iglesia y a los estudiantes, todo ello antes de que en la transición se legalizaran los partidos políticos y los sindicatos. Ya en la democracia se produjo una expansión del mundo asociativo, en lo que puede concebirse como reflejo del deseo de los ciudadanos de tomar parte en la transformación de la sociedad a la que pertenecen, identificándose con valores como la solidaridad, la responsabilidad y el compromiso, e involucrándose en

---

\* Director de la *Plataforma de Organizaciones de Infancia* ([ahernandez@plataformadeinfancia.org](mailto:ahernandez@plataformadeinfancia.org)), y *especialista en derechos de la infancia y evaluación de proyectos en este ámbito* ([martamartinezm@gmail.com](mailto:martamartinezm@gmail.com)).

la vida democrática de una forma, en cierto modo, más exigente que la que prevén los sistemas políticos meramente representativos.

Dada la creciente variedad de estructuras, fines grupos y de atención sobre los que se conforman las organizaciones sin ánimo de lucro, no resulta nada fácil definir el concepto "Tercer Sector". No obstante existe un amplio consenso en lo que cabría denominar un "mínimo común denominador". Siguiendo a Rey (2002), el Tercer Sector puede definirse como el conjunto de organizaciones privadas sin ánimo de lucro y de personas que desarrollan su carrera profesional o actividades de voluntariado en ellas, persiguiendo fines de interés colectivo. Otros aspectos frecuentemente añadidos a la definición son la necesidad de constitución formal de las organizaciones, la independencia del Estado y la existencia de voluntariado para el desarrollo de sus acciones.

En su estudio comparativo sobre el alcance del Tercer Sector, el *Center for Civil Society Studies* de la Johns Hopkins University estimaba, para 1995, en 6,8 el porcentaje del empleo total no agrario en España generado el Tercer Sector, sin distinguir entre el empleo remunerado y el no remunerado. Ya entonces dicha cifra quedaba muy por debajo de las registradas en algunos países de nuestro entorno, llegando a duplicarse e incluso triplicarse en Bélgica, Holanda e Irlanda, por poner algunos ejemplos (Salamon, y Anheier, 1999).

Aunque el aumento de organizaciones en España no ha ido de la mano de un incremento similar del número de asociados, las previsiones apuntan a un crecimiento cuantitativo del sector y a su afianzamiento. Dicha consolidación dependerá, en gran medida, de la capacidad de fortalecimiento de sus estructuras, de tal modo que el sector pueda alcanzar los niveles de profesionalización y estabilidad que su actividad requiere. Otro de los retos a los que se enfrenta, y que afecta tanto a las organizaciones sociales como a las administraciones públicas, consiste en la definición de las condiciones de equilibrio bajo las que cooperar. Parece claro que administraciones públicas y organizaciones sociales van a tener que colaborar crecientemente para mejorar la consecución de fines de interés general. Ello pasa por superar la frecuente identificación de unas y otras con unos valores determinados (seriedad y rigor, en el caso de las primeras; cercanía y flexibilidad, en el caso de las segundas) y establecer relaciones recíprocas de reconocimiento y confianza mutua. Así, en el caso de las entidades sociales, éstas se presentan no sólo como agentes sociales para la atención a colectivos

desfavorecidos o en situación de riesgo y la prevención de dichas realidades, sino también como interlocutores válidos que interpretan y trasladan las inquietudes de la población y fomentan valores como la justicia, la solidaridad y la igualdad. Además de estas funciones, las organizaciones sociales supervisan y evalúan la intervención social de los demás agentes implicados, denuncian determinadas situaciones y movilizan grupos de interés, reforzando así el propio tejido social.

Una breve y reveladora radiografía del sector puede extraerse del estudio de Pérez-Díaz y López Novo (2003), según el cual a principios de este siglo existían en España 15.140 ONG de acción social, de las cuales el 90 por cien eran asociaciones y el 10 por cien restante, fundaciones. En relación con sus años de implantación, destaca el hecho de que nueve de cada diez se crearon después de 1977, una de cada dos no superaba (en la fecha de recogida de los datos del informe de Pérez-Díaz y López Novo) los diez años de vida y no llegaban a 3 por cien las que contaban más de 40 años. Estos datos reflejan la juventud del Tercer Sector en nuestro país.

De acuerdo con la misma fuente, el Tercer Sector cuenta con más de 700.000 voluntarios, predominando las mujeres sobre los hombres (58 y 42 por cien respectivamente), y los jóvenes sobre las personas mayores (dos de cada tres tienen menos de 35 años). Por otra parte, en relación con los recursos financieros, las entidades del Tercer Sector perciben el grueso de sus ingresos a través de las administraciones públicas por medio de subvenciones (53,2 por cien). Los ingresos por actividades propias representan menos de una quinta parte del total. En cuanto a los principales colectivos de atención de las entidades sociales, tomando como ejemplo la convocatoria del año 2007 de subvenciones a entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), destacan las personas mayores, las personas con discapacidad, los niños y jóvenes y, en general, las familias en riesgo de exclusión social y los inmigrantes (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2008: 29).

## 2. LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989)

En las últimas décadas del siglo XX hemos asistido a un cambio importante en relación con el tratamiento de la infancia: los menores de edad

han cobrado visibilidad social, aumentando su presencia y participación en la vida pública. Esa mayor visibilidad ha permitido también detectar la variedad y extensión de circunstancias en que los derechos de los niños y niñas son ignorados total o parcialmente. El trabajo en el ámbito de la cooperación internacional relacionado con la población infantil no sólo no puede pasar por alto esta realidad, sino que debe incluirla en la programación para garantizar efectivamente el progreso mundial de los derechos humanos.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 constituye un instrumento esencial del sistema de protección de los derechos humanos de la Naciones Unidas (actualmente conformado por siete tratados). Se trata del primer tratado vinculante del derecho internacional que afecta íntegramente a la infancia (entendida como colectivo que comprende a toda persona menor de 18 años) y combina derechos sociales, económicos y culturales con derechos civiles y políticos. Con algunas excepciones, lo que la CDN ha hecho es adaptar los derechos estipulados por la Carta Universal de los Derechos Humanos (1948) y añadir algunos más que conciernen a la infancia y adolescencia en particular. Los derechos reconocidos en la CDN, en tanto derechos humanos, son *universales*, es decir, valen para todos los niños, sin distinción alguna; *indivisibles*, lo que significa que todos los derechos lo son tanto de libertad como de igualdad, no existiendo ningún tipo de jerarquía entre los artículos de la Convención; e *interdependientes*, es decir, se condicionan unos a otros y no pueden ser implementados completamente si no es en su conjunto. Por otra parte, merece la pena destacar que la Convención comprende al niño como un titular de derechos propios y como sujeto de su propia vida y desarrollo; un sujeto "capaz" y que debe participar en las cuestiones que le conciernen. Atendiendo a esta circunstancia, se han establecido grupos de derechos especiales clasificables en tres categorías:

- *derechos de protección*: derecho a ser protegidos de cualquier forma de violencia física o mental, descuido o trato negligente, abuso, tratos crueles o degradantes y de tortura, de las diferentes formas de abuso sexual, de explotación económica y sexual, y también de las drogas (arts. 19-22, 30, 32-38);

- *derechos de provisión*: derecho a la atención médica, a la educación, a condiciones de vida adecuadas, a la alimentación y a la vestimenta, a una vivienda digna, a la seguridad social; también

se incluyen aquí los derechos a tener un nombre, a estar inscrito en los registros de nacimiento y a una nacionalidad (arts. 23-29, 7, 8);

- *derechos de participación*: derecho a expresar libremente la opinión, a que ésta sea tenida en cuenta, y a tener acceso a información (de forma adaptada a la edad y al grado de madurez); asimismo, a celebrar reuniones pacíficas y a conformar asociaciones, a la intimidad y dignidad, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, al descanso y esparcimiento, así como a la participación en la vida cultural y artística (arts. 12-17, 31).

En definitiva, la Convención reconoce derechos que, sencillamente, han sido ignorados, cuando no deliberadamente coartados, y que en el fondo constituyen una llamada a la ciudadanía universal, en la medida en que extienden la Carta Universal de Derechos Humanos a un colectivo concreto: la población infantil. Como conjunto de trabajos encaminados a la consecución de autonomía y bienestar social por parte de colectivos cuyas condiciones de vida obstaculizan el avance de los derechos humanos, la cooperación internacional es un escenario privilegiado para reclamar, en lo que respecta a la población infantil, más protagonismo para niños y niñas, y un respeto más sincero hacia la dignidad y el valor de la infancia como tal. La pregunta es: ¿cómo impregnar razonablemente la programación de la cooperación internacional con el espíritu de la Convención?

Ahora bien, por muy positivo que sea el alto grado de aprobación que tiene la CDN, en el caso de muchos gobiernos su ratificación no ha sido precisamente una expresión de su gran preocupación por la infancia; de hecho, parece claro que los compromisos que teóricamente implica la ratificación de la CDN no se han tomado tan en serio como los emergentes de otros acuerdos de derechos humanos. Asimismo, para algunos países acusados de frecuentes infracciones de los derechos humanos, la ratificación de la CDN ha podido servir, en cierto modo, para mejorar su imagen internacional, o para facilitar la obtención de ayuda financiera internacional (Liebel y Martínez, 2009).

Independientemente de los motivos en virtud de los cuales los Estados hayan suscrito y ratificado la CDN, con ello asumen la obligación de respetar los derechos del niño que la Convención establece. Aparte de estas *obligaciones de respeto*, la protección de los derechos humanos también incluye la dimensión protectora, es decir, *obligaciones de protección*. Estas comprometen a los

Estados a proteger a los niños de todas las formas de violencia y maltrato por parte de terceros. Además, los países contraen ciertas *obligaciones de garantía*, que son deberes positivos de acción e implican la adopción de las medidas necesarias para la implementación de la Convención. Estas obligaciones estatales ya no se limitan solamente a la CON, sino que actualmente también abarcan dos protocolos facultativos de la misma<sup>1</sup>.

Una de las preguntas más candentes de los debates sobre el tema es cuál es el contenido real de las obligaciones estatales y cómo se puede garantizar la aplicación de los derechos del niño. Desde el punto de vista de los niños, se trata no sólo de tener ciertos derechos, sino también de saber *cuáles son* y, sobre todo, poder *ejercerlos* realmente. De hecho, la CDN no prevé ninguna instancia con los poderes necesarios para obligar a los Estados o a sus representantes a cumplir con sus deberes para con los niños (por ejemplo, un tribunal internacional). Asimismo, ni para los niños ni para las personas adultas existe una instancia internacional donde reclamar el cumplimiento de los derechos del niño, ya sea de manera individual o colectiva<sup>2</sup>. La única instancia existente es el Comité de los Derechos del Niño (cuya creación se recoge en el art. 43 de la propia CDN). Los Estados tienen la obligación de remitir informes periódicos a este Comité, que los revisa para luego emitir las recomendaciones pertinentes.

Entre las principales tareas del Comité se incluye la evaluación y calificación de los informes que, según el artículo 44 de la CON, todos los Estados parte deben presentar, por primera vez a los dos años después de la ratificación (informes iniciales) y, en lo sucesivo, cada cinco años (informes periódicos). Dichos informes han de contener todos los datos relevantes para que el Comité obtenga una cabal comprensión de la situación en cada país y deben especificar las medidas adoptadas para la aplicación de la CDN, los avances logrados y las dificultades al respecto. En este contexto, la CON establece que el Comité de los Derechos del Niño

<sup>1</sup> El primero se refiere a la participación de niñas y niños en conflictos armados, y fue aprobado el 25 de mayo de 2000, entrando en vigor el 12 de febrero de 2002. El segundo trata de la lucha contra el tráfico de niños, la prostitución y la pornografía infantil. Este documento fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas también el 25 de mayo de 2000 y entró en vigor el 18 de enero de 2002.

<sup>2</sup> Es por eso que, desde hace años, varias ONG están tratando de que se reconozca y pueda hacer efectivo un derecho de queja individual para los niños.

puede escuchar también a organismos idóneos no gubernamentales (generalmente se trata de asociaciones de ONG llamadas *Coaliciones Nacionales o Redes y Plataformas de Infancia*), tomando en cuenta los informes "complementarios", "alternativos" o informes "sombra" y comentarios que éstos presenten<sup>3</sup>. El Comité asume la responsabilidad de emitir comentarios finales para los gobiernos y, si lo estima conveniente, recomendar que estos últimos entren en diálogo con los organismos especiales competentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Con el fin de impedir que algunos países vieran en la ratificación de la CDN simplemente una estrategia fácil y poco costosa para mejorar su imagen, ha sido necesario analizar críticamente si realmente se estaban cumpliendo los compromisos adquiridos y tomando en cuenta los intereses y las opiniones de los niños. De no haber sido por las actividades de los diferentes grupos y organizaciones de la sociedad civil a nivel local, nacional e internacional, la CDN sería una herramienta débil dependiente de la buena voluntad de la clase política gobernante y de otros círculos de poder. Sólo las presiones públicas y la ampliación de las competencias del Comité (dotándole de mayor margen de actuación que el que permite el sistema de informes) pueden llenar de contenido efectivo la CDN.

### 3. EL ENFOQUE DE DERECHOS Y SU APLICACIÓN

El Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH) es, más que una mera fórmula operativa o una receta legal, una cultura especializada que aspira a cambiar la forma de ver el mundo, en general, y el ámbito de la cooperación y la intervención social, en particular. Básicamente, este enfoque se inscribe en el Programa de Reforma de la ONU, iniciado en 1997, a propósito del cual el entonces Secretario General Kofi Annan instaba a

<sup>3</sup> Asimismo, algunas veces el Comité organiza jornadas de debate general (*days of general discussion*), a las que no sólo invita a representantes de los Estados, sino también a expertos independientes y representantes de ONG y movimientos juveniles y de niños. Por ejemplo, en el año 2006, por primera vez, participó una delegación de la REDNA (Red Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes del Perú) en una reunión del Comité para opinar sobre el informe oficial del gobierno peruano; más tarde, la REDNA inició una campaña nacional para verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones del Comité al gobierno peruano.

todos los organismos a integrar los derechos humanos en sus programas y actividades. El giro copernicano que trae consigo este enfoque radica en desplazar el acento de la programación desde las necesidades a los derechos; esto es, colocar los derechos en el centro de la toma de decisiones para lograr un cambio transformador en las iniciativas de cooperación: en lugar de partir de las necesidades de las personas, se toma como guía el reconocimiento de la igualdad de sus derechos para su bienestar e integración social.

En el caso concreto de los derechos de la infancia, dicho enfoque se conoce como Programación de los Derechos del Niño (PDN). Ésta incorpora, en todas sus fases, los derechos de la infancia, y tiene como objetivo conseguir que dichos derechos se apliquen genuinamente tanto para los niños como para las personas que trabajan con ellos y para ellos. Se centra, además, en facultar a niños y niñas como sujetos de derechos, como personas capaces de desempeñar un papel participativo en los proyectos.

Como viene siendo habitual ya entre los profesionales que han adoptado este enfoque en su trabajo con la población infantil, ya sea en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo o en otra clase de proyectos de intervención social, es preciso insistir en la importancia de que todas las acciones dentro de los programas de desarrollo se orienten hacia la transformación que propone la Convención, cuya aplicación no debe entenderse como un proceso cerrado basado en fórmulas estables, sino como un proceso en curso y permanentemente mejora. Por lo tanto, no se trata de seguir realizando el mismo trabajo camuflado tras un discurso de los derechos poco sustantivo; ni se trata de un ejercicio de retórica legalista o un capricho posmoderno que entronca con el resto de reivindicaciones que distintos colectivos articulan en torno a la idea de respeto y bienestar. Es, más bien, un cambio sustantivo que requiere de un análisis profundo, facultando a las personas para influir en las decisiones que afectan a sus vidas, entendiendo la participación como un derecho humano básico que concede a sus titulares la autoridad para reclamar aquello que les asiste. O lo que es lo mismo, se trata de romper con la lógica de proyectos puntuales y acciones parciales, para empezar a plantearse el objetivo ambicioso de la durabilidad de la cooperación y sus efectos sobre los derechos humanos.

Desde este punto de vista, el cambio hacia una programación basada en el enfoque de derechos es, probablemente, una transformación fun-

damental difícilmente eludible en materia de cooperación para el desarrollo. Por otro lado, implica también una serie de importantes desafíos para profesionales, proyectos e instituciones: por ejemplo, la necesidad de abordar la cuestión de cómo afecta a las organizaciones y a su trabajo, o al funcionamiento práctico de esta programación. En este enfoque, aspectos tales como los garantes de derechos, la rendición de cuentas, la participación, la equidad y la no discriminación adquieren mucha mayor importancia.

Igualmente, aunque este tema precisaría un desarrollo más exhaustivo, cabe señalar aquí algunos de los elementos constituyentes de la metodología de la PDN. Por ejemplo, antes de iniciar una determinada intervención social, conviene tener como punto de partida una serie de proposiciones básicas y transversales, entre ellas, centrarse en aquellos niños y niñas que se encuentran en mayor situación de riesgo y que sufren mayores discriminaciones, apuntar al logro de resultados sostenibles para los niños, enfocando la atención no sólo en las causas inmediatas de los problemas, sino en sus raíces; establecer asociaciones y alianzas con otros actores para promover los derechos de la infancia o definir objetivos a largo plazo, dentro del marco legal internacional, compartidos por los gobiernos y la sociedad civil.

Partiendo de semejante enfoque, es necesario aplicar un modelo organizativo que comúnmente se identifica con el llamado "ciclo de programación", entendiendo éste como *proceso* mediante el cual una organización analiza, planifica, actúa y evalúa sus intervenciones. Nótese que se incluye la evaluación como parte del propio proceso, no como suceso posterior a un proceso cerrado. Así, el análisis de la situación permite construir el diagnóstico inicial respecto de estándares normativos como son los derechos reconocidos en la CDN; el establecimiento de prioridades focaliza el trabajo en determinadas áreas prioritarias de la realidad observada; el diseño de estrategias define los métodos de intervención sobre las áreas prioritarias; y el seguimiento y la evaluación consisten, finalmente, en extraer las enseñanzas de la intervención e incorporarlas a futuras programaciones.

Tradicionalmente, la intervención dirigida a la infancia se ha vinculado estrechamente con las familias, dado el reconocimiento que se hace de ellas como principales núcleos de socialización. Sin embargo, tras la aprobación de la Convención se está procurando conceder mayor protagonismo a los niños en la intervención específica, entendi-

do que sólo de este modo puede responderse acertadamente a sus necesidades y satisfacer derechos particulares.

#### 4. LA CDN COMO MARCO DE TRABAJO DE LAS ONG DE ATENCIÓN A LA INFANCIA

En España, la CDN fue ratificada parlamentariamente el 30 de noviembre de 1990 y se encuentra en vigor desde el 5 de enero de 1991. Hasta la fecha, los gobiernos españoles han elaborado cuatro informes de progreso sobre la aplicación de la CDN: el primero, en 1993; el segundo, en 1999; y el tercero y cuarto, en 2008. Después de la emisión del segundo informe y con el objetivo de cubrir las carencias de información disponible en relación a la situación de la infancia en España, en 1999 se creó el Observatorio de la Infancia (OI). Este Observatorio se concibe como la pieza fundamental de un sistema de información sobre los niveles de bienestar y calidad de vida de los niños residentes en España, con el fin de planificar mejor las intervenciones, teniendo como marco de referencia la CDN. En su seno están representados el propio Ministerio al que está adscrito el Observatorio, otros ministerios con competencias vinculadas con el área de infancia, todas las comunidades autónomas, así como diversos representantes del movimiento asociativo. El OI trabaja principalmente en grupos configurados en torno a aquellas cuestiones que se estiman de especial relevancia (por ejemplo, acogimiento familiar y adopción; convivencia e inclusión; infancia, adolescencia y medios de comunicación; intervención con menores extranjeros en España y su integración social; maltrato infantil, etcétera).

Dado el papel clave que los observatorios y órganos similares desempeñan para el conocimiento de determinadas situaciones sociales, desde hace un tiempo viene demandándose el establecimiento progresivo de observatorios autonómicos y locales. En este sentido pueden citarse como ejemplos el Observatorio de Infancia de Andalucía, el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia de Asturias, el Observatorio Gallego de la Infancia, el Observatorio de los Derechos de la Infancia en Cataluña o el Instituto de Infancia y Mundo Urbano de Barcelona (CIIMU). Ya en el ámbito internacional debe hacerse referencia a la constitución formal en 2003 de la Red Europea de observatorios de infancia nacionales ChildONEurope.

La coordinación de la legislación, las políticas y los programas de protección a la infancia en España, a nivel nacional, corresponde en este momento al Ministerio de Sanidad y Política Social (y dentro de él, a la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, dependiente de la Secretaría General de Política Social), si bien, al tratarse de una competencia delegada, la responsabilidad directa de la atención a la infancia recae sobre las comunidades autónomas a través de sus respectivas direcciones generales. El gobierno establece anualmente prioridades para la realización de programas de cooperación y voluntariado en el área de infancia y familias; sirvan de ejemplo las que estableció en la convocatoria de 2008, recogidas en el cuadro 1.

Estas prioridades se insertan en el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009, aprobado en 2006 por el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (PENIA, 2006-2009). Se trata del primer plan que recoge las líneas estratégicas de todas las administraciones en materia de infancia. En la elaboración del Plan, además del gobierno, han participado las comunidades autónomas y las organizaciones sociales de infancia. Aprobado por el Observatorio de la Infancia, la finalidad del plan consiste en promover desde los poderes públicos, con la colaboración de las familias, los propios niños y niñas y todas las instituciones y los agentes implicados, el bienestar de la infancia y un entorno social favorable y seguro para satisfacer sus necesidades y conseguir el pleno desarrollo de sus capacidades como sujetos activos de sus derechos, fundamentalmente a través del desarrollo de políticas y actuaciones integrales y transversales.

La elaboración de una estrategia para la infancia es, en buena medida, consecuencia de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Por otra parte, los informes de este Comité, que dan cuenta de las acciones de los Estados en materia de infancia, se convierten en una suerte de advertencia para éstos. Por ejemplo, en las Observaciones Finales incluidas por el Comité en el "II Informe de España sobre la Aplicación de la CDN 1993-1997", si bien se señalan una serie de progresos y logros en las leyes, al tiempo que se valora positivamente la creación del OI y el diseño de programas y políticas sociales específicas para la infancia, también se identifican áreas de preocupación relacionadas con la necesidad de conceder un reconocimiento más explícito de la CDN como instrumento jurídico válido, así como con las deficiencias de coordinación entre los organismos oficiales de infancia o la distribución

## CUADRO1

CONVOCATORIA **2008** DE SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE COOPERACIÓN Y VOLUNTARIADO SOCIALES EN EL ÁREA DE INFANCIA Y FAMILIAS*Programas para la infancia y la familia*

Programas de apoyo a familias en las que convivan personas en situación de dependencia  
 Programas dirigidos a facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y la vida laboral  
 Programas de promoción de la calidad de vida infantil  
 Programas de equipamientos residenciales para menores en situación de dificultad y/o conflicto social y programas experimentales para la aplicación de medidas alternativas al internamiento  
 Programas de fomento de la acogida familiar de menores y de promoción de la adopción de niños con necesidades especiales  
 Programas para la prevención y atención del maltrato y de la explotación infantil  
 Programas de intervención en familias que se encuentran en situaciones de especial dificultad  
 Programas de orientación y/o mediación familiar y Puntos de Encuentro Familiar

*Fuente:* BOE, 6 de marzo de 2008: 13.785.

desequilibrada de los recursos entre los niveles central, autonómico y local.

El panorama de las ONG de atención a la infancia en España no difiere sustancialmente de lo referido para el Tercer Sector en su conjunto. Si se toman como referencia los datos de las entidades de la Plataforma de Organizaciones de Infancia, sólo el 10 por cien cuenta con más de 40 años de vida, mientras que el 78 por cien fueron fundadas a partir de 1980. En cuanto a su número, no se dispone de datos fiables; el Registro Nacional de Asociaciones recoge algo más de 35.500 asociaciones, sólo 723 de las cuales están catalogadas como asociaciones juveniles, sin que se aporte información alguna sobre las que trabajan con la infancia. Pero si se presta atención a la convocatoria de 2007 de subvenciones del IRPF, se aprecia que de las 341 entidades de acción social que se beneficiaron de subvenciones, casi la mitad se dedicaba a la atención a la infancia y la familia (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2008: 48).

Algo más complejo resulta todavía aportar información sobre la afiliación y los recursos gestionados por estas entidades. Una pequeña aproximación ofrece la información de las 49 entidades de la Plataforma de Organizaciones de Infancia: cuentan aproximadamente con 1.300.000 socios, de los cuales más de la mitad pertenecen sólo a la Cruz Roja, destacando los cerca de 180.000 de UNICEF-Comité Español y los 120.000 de Aldeas Infantiles SOS.

Para garantizar la participación de la sociedad civil en la elaboración y el seguimiento de las políticas públicas que afectan a los niños, el OI integra entre sus miembros a cinco organizaciones que, de manera parcial o integral, se dedican a cuestiones relacionadas con la infancia (Cáritas, Cruz Roja, Aldeas Infantiles SOS, la Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil y la Plataforma de Organizaciones de Infancia), además de UNICEF-Comité Español y el Consejo de la Juventud de España.

Junto con las ONG que se han constituido de forma individual, es preciso hacer una mención a la creciente formación de coaliciones de trabajo. Siendo la intervención social un área en la que cada vez más organizaciones sociales desempeñan una importante función, el establecimiento de alianzas y redes que permitan el intercambio de experiencias e información facilita el trabajo y aumenta la visibilidad y la capacidad de sensibilización con respecto a la realidad en la que intervienen. Una de las experiencias más significativas de alcance nacional es la Plataforma de Organizaciones de Infancia. Creada en 1997, constituye una alianza de organizaciones sin ánimo de lucro, independiente desde el punto de vista político y religioso, impulsada con el fin de consolidar plural y democráticamente un espacio de coordinación interasociativo que promueva iniciativas en favor de la defensa, protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Entre las líneas de acción de la Plataforma de Infancia destaca la de influir en el diseño de las políticas públicas y la verificación del adecuado cumplimiento de los compromisos internacionales de España en materia de derechos. Así, por ejemplo, la Plataforma elaboró y remitió en 2001 un informe complementario al que el gobierno español hizo llegar al Comité de los Derechos del Niño de la ONU. Desde 2007 la Plataforma ha venido trabajando en la elaboración de su próximo informe complementario sobre la aplicación de la CDN en España. Para asegurar que el proceso de trabajo responda en todo momento a las pautas y expectativas del Comité, la Plataforma de Infancia trabaja en permanente contacto con el Grupo de ONG para la CDN en Ginebra<sup>4</sup> y con UNICEF Ginebra. Se ha procurado así mismo estimular la participación de los interesados en la acumulación de evidencias para redactar el informe complementario de la Plataforma. Así, coincidiendo con la celebración del Día Universal de los Derechos de la Infancia el 20 de noviembre, tanto en 2007 como 2008 se han organizado diversas iniciativas de participación infantil para conocer cómo perciben los niños su situación, qué derechos consideran más importantes y mejor protegidos.

## 5. CONCLUSIONES

En la atención de la infancia, como en otras áreas de intervención social, la satisfacción de necesidades sigue siendo una prioridad, pero a ella deben añadirse otros objetivos como el conocimiento más riguroso y profundo de los problemas

<sup>4</sup> Se trata de una Coalición de ONG internacionales, que trabajan de forma coordinada para facilitar la implementación de la Convención. Creada en 1983, en pleno proceso de redacción del texto de la CDN (1979-1989) en la actualidad está formada por cerca de 50 organizaciones internacionales -entendiendo que actúan y se hallan presentes en al menos tres países-. Dos veces al año se reúne en Ginebra para coordinar las acciones del Grupo y desarrollar estrategias comunes. Uno de sus objetivos fundamentales es asegurar que en el sistema de la ONU, y en otros foros, se mejoren los derechos de los niños. Entre sus actividades prioritarias destacan: contribuir de forma activa en los eventos internacionales claves, tanto dentro como fuera del sistema de la ONU; convertirse en un punto focal internacional para las ONG y otras partes interesadas; facilitar información, crear debates sobre temas relacionados con los derechos de los niños; atraer a más ONG de otros sectores y, en particular, a los organismos de desarrollo para que se hagan miembros del Grupo de las ONG; contribuir en el trabajo de los cuerpos constitutivos de la ONU y asegurar que así se incorporen los derechos de los niños y las niñas en el amplio campo de los derechos humanos.

y la participación de los propios sujetos afectados en el diseño de respuestas a sus problemas. Claro está que los niños constituyen un colectivo con características específicas, pero éstas no justifican su marginación de la participación.

En los últimos años se ha asistido a un considerable aumento del número de ONG de atención a la infancia, que, además de seguir prestando determinados servicios, adoptan crecientemente el rol de *watchdogs* en el cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención de los Derechos del Niño. Pero difícilmente cabe buscar un mayor impacto de las organizaciones sociales si no se hace el esfuerzo de seguir apostando por la permanente formación especializada de los profesionales que trabajan en este campo, así como por la adaptación de las estructuras y programas en sintonía con este nuevo rol.

Quedan lógicamente aspectos pendientes para el seguimiento de la aplicación de la CDN en España; uno de ellos es el establecimiento de un marco metodológico y un sistema de indicadores consensuado y accesible, que facilite el análisis del impacto de las políticas públicas en el bienestar de la infancia, garantice la transparencia de la información y aporte líneas de trabajo a medio y largo plazo. De la misma forma, la elaboración de un pacto por la infancia que vaya más allá de las declaraciones institucionales y comprometa a todos los actores públicos y privados en la promoción de los derechos de la infancia, con el impulso de políticas integrales, coordinadas y coherentes, es aún hoy una tarea pendiente; una tarea que bien podría verse concretada este año en el que se cumple el vigésimo aniversario de la entrada en vigor de la Convención.

## BIBLIOGRAFÍA

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO (2008), *Quién es quién. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del IRPF Convocatoria 2007*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

LIEBEL, M. y M. MARTÍNEZ (eds.) (2009), *Infancia y Derechos Humanos*, Lima, IFEJANT.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997), "II Informe de España sobre la Aplicación de la CDN 1993-1997", Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

NACIONES UNIDAS (2002), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Comité de los Derechos del Niño, 30 período de sesiones, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)).

PENIA (Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia) (2006-2009) ([www.la-moncloa.es/ActualidadHome/160606-Infancia.htm](http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/160606-Infancia.htm)).

PÉREZ-DÍAZ, v. y J. P. LÓPEZ NOVO (2003), *El Tercer Sector Social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

PLATAFORMA DE ORGANIZACIONES DE INFANCIA (2001), *Informe Complementario al Segundo Informe presentado por España al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas sobre la aplicación de la CON*, Madrid, Plataforma de Organizaciones de Infancia.

- (2008), *Informe Complementario al Comité de los Derechos del Niño sobre la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España. Propuesta de elaboración*, Madrid, Plataforma de Organizaciones de Infancia.

REY GARCÍA, M. (2002), "El Tercer Sector en España: estrategias ante una encrucijada de crecimiento", *Cuadernos del Centro de Fundaciones*, 5: 10-13.

SALAMON, L. M. y H. K. ANHEIER (1999), *The Emerging Sector Revisited: A Summary, Revised Estimates*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

TIANA FERRER, A. y F. SANZ FERNÁNDEZ (coord.) (2003), *Génesis y situación de la Educación Social en Europa*, Madrid, UNED.