

## LA GESTION DE LOS RECURSOS DE LA ATENCION A LA INFANCIA \*

**SUMARIO:** I. Antecedentes.- II. Los cambios desde 1990.- III. La gestión de personal de la Red de Centros de Menores: situación previa al Acuerdo de 12-07-93.- IV. Proceso de negociación del acuerdo.- V. Contenido del acuerdo: 1. Jornada. 2. Periodos vacacionales. 3. Simplificación de las categorías profesionales.- VI. Actuaciones pendientes en materia de personal.- VII. Anexo: Acuerdo adoptado entre la Consejería de Asuntos Sociales y las Centrales Sindicales firmantes del IV Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía, en desarrollo de lo establecido en la disposición adicional cuarta del mismo.

Este año se cumplen diez desde que se completó la transferencia a nuestra Comunidad Autónoma de las competencias, funciones y servicios del Estado en materia de atención y protección a la infancia.

Con tal motivo, y atendiendo a la invitación que desde esta publicación se nos hace, vamos a describir y valorar la evolución habida en este ámbito competencial y a sugerir líneas a seguir para optimizar los recursos asignados.

Para desactivar cualquier expectativa desmesurada del lector, el presente artículo no entra en lo que puedan o deban ser grandes principios informadores de la futura «Política de la Infancia». Más modestamente, esta primera entrega va especialmente dirigida al estudio de la gestión de los recursos humanos. A este respecto, la Junta de Andalucía destinará en el presente año más de 7.500 millones de pesetas a la atención y protección de menores. De éstos, un 58% (aproximadamente 4.350) corresponden a gastos de personal.

### I. ANTECEDENTES

En 1982, por R.D. 251/82, de 15 de enero, se traspasó a la Comunidad Autónoma de Andalucía la red de hogares escolares y residencias de estudios dependientes del Instituto Nacional de Asistencia Social, dependientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estos centros contaban con unas dotaciones de personal exiguas, mitigadas con la colaboración de estudiantes becados y prestaban servicio a niños de familias con dificultades económicas para su atención y cuidado.

La competencia en esta materia fue asignada a la Consejería de Trabajo y Seguridad Social.

Dos años más tarde, por R. D. 1080/84, de 29 de febrero, se adscribió a la

\* Informe elaborado por Pedro Rueda Cascado y Rafael Cantueso Burguillos. Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales (Junta de Andalucía).

Consejería de Gobernación la competencia en materia de «Protección y Tutela de Menores», hasta el momento dependiente del Ministerio de Justicia.

En este proceso de transferencia, la valoración por la Administración Central de los medios materiales resultó tan ajustada, mejor tan desajustada, que las dificultades económicas para el mantenimiento de la red de centros no tardarán en aparecer. Dificultades económicas hoy perfectamente superadas.

Muy pronto, también, comenzaría la historia de conflicto casi permanente con determinados colectivos del personal que presta servicios en estos centros. Historia que tiene su origen en la presión de los trabajadores por el mantenimiento de determinados beneficios de calendario y horario que debieron desaparecer con la cláusula de absorción y compensación del primer Convenio Colectivo único para el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía.

En 1986 se reasignó la gestión de esta segunda red de centros, provenientes del Ministerio de Justicia a la Consejería de Trabajo, con la consiguiente unificación en un solo paquete competencial con el resto de los «Servicios Sociales».

A la gestión de esta red de centros de atención de menores y de guarderías se sumaría en 1988 la de todas las funciones de protección y tutela que, definidas por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, concretó como propias de la Junta de Andalucía el artículo 1 del Decreto 281/88, conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 13, apartado 23), asignándosele la competencia al Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

Atender este nuevo cúmulo de funciones centró toda la actividad de la Administración en este sector durante años. Tanto más justificada se entenderá esta prioridad cuanto que, para empezar, esta Administración ni siquiera contaba con recursos propios para constituir los exiguos «equipos técnicos provinciales» que al efecto creaba el ya mencionado Decreto.

## II. LOS CAMBIOS DESDE 1990

Tras la creación de la Consejería de Asuntos Sociales, Decreto 223/90, de 27 de julio, con el objetivo de integrar las diversas actuaciones de la Administración en asuntos sociales, y como índice de la importancia proporcional que se reconocía a la de infancia, se incluyó en su estructura orgánica la Dirección General de Atención al Niño.

El volumen de tarea asociado a las responsabilidades institucionales de protección de menores, justificaba con holgura la creación de la nueva Dirección General, así como el incremento de puestos de trabajo tanto en los Servicios Centrales (43) como en las Delegaciones Provinciales (80).

En este sentido, el Decreto 397/1990, de 20 de noviembre, diseña un nuevo centro directivo de atención al menor con un organigrama suficientemente definido para acometer las competencias que se le asignan. La nueva Dirección General, en los cuatro años de funcionamiento, ha demostrado su utilidad para afrontar las funciones encomendadas, a pesar de no haber alcanzado un nivel

óptimo de cobertura (72%). Y, sobre todo, aquellos indeterminados «equipos técnicos provinciales», fueron sustituidos en cada delegación por servicios suficientemente dotados de puestos de trabajo cuidadosamente definidos.

Por su parte, la red de centros, instalada en permanente conflicto laboral, presentaban muchos y muy variados problemas que pesaban sobre su funcionamiento:

1. Definición de las funciones y objetivos de los centros; fundamentalmente la ejecución de auténticas medidas de protección e instituciones que habían venido funcionando como escuelas-hogar y la no existencia de un plan concreto y definido de actuaciones.

2. Dificultades con las instalaciones; que tienen que ver con los cambios que se han operado en las formas de entender la correcta atención residencial al menor, cambios que hacen difícil mantener en uso algunos de los centros.

3. Las dificultades que por su importancia merecerá el próximo apartado en exclusiva de gestión del personal de la red. Su importancia es fácil de entender si consideramos que de los 4.167 M. de P. que cuesta el funcionamiento de la misma, 3.595 M. de P. (esto es, un 86%) se destinan a retribuir a los mil empleados que la sirven.

## III. LA GESTIÓN DE PERSONAL DE LA RED DE CENTROS DE MENORES: SITUACION PREVIA AL ACUERDO DE 12.07.93

Las condiciones de trabajo en los centros de menores habían evolucionado en los últimos diez años de manera que se diseñó un catálogo de «derechos» para el personal, difícilmente compatibles con la prestación de un correcto servicio a los residentes, y mucho menos con la posibilidad de que tal prestación respondiera a los principios de racionalidad y eficacia.

Una sucesión de convenios y acuerdos con diferente alcance geográfico y temporal, suscritos por los distintos centros directivos que en algún momento tuvieron competencias en la materia, definían un escenario final caracterizado por:

1. Jornadas de trabajo inferiores a las pactadas en el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía (28 h. de atención directa para algunas categorías profesionales).

2. Calendario laboral asimilado al calendario escolar. (Vacaciones en Semana Santa, Navidad, etc., y consideración de festivo para los días no-lectivos trabajados, con posibilidad de acumular la compensación correspondiente a las vacaciones anuales. Vacaciones que a veces superaban con frecuencia los 90 días).

3. Regímenes dispares según provincias y centros, con amplias e injustificadas diferencias.

La combinación de estas peculiaridades, con las limitaciones generales que los sucesivos Convenios Colectivos contenían (obligación de rotar por los turnos de trabajo donde existieran, estancia máxima en turno de noche, duración máxima

de la jornada diaria, régimen de compensación del trabajo en festivos, descanso semanal continuado, asuntos propios, permisos por preparación de exámenes, etc.), llegó a provocar que la gestión en estos centros se centrará de forma casi exclusiva en la adaptación del funcionamiento residual de los mismos al respeto (incuestionado, como es lógico) de los «derechos» del personal.

Cualquier intento por el centro directivo correspondiente de introducir modificaciones en el régimen de atención a los residentes, de adaptar el mismo a nuevos criterios técnicos de intervención con menores o de operar cambios en la ordenación de la red de centros, colisionaban indefectiblemente con los «derechos pactados» del personal.

Durante mucho tiempo no ha sido posible intervención alguna en los centros cuyo contenido fuera otro que atender a las reclamaciones formuladas por mil y un conceptos por los trabajadores de los mismos.

En definitiva, la «problemática de personal» había llegado a amenazar muy seriamente la viabilidad del funcionamiento de los mismos, concentrando al tiempo para importante de la actividad gestora de la Administración en «encajar», «capear» o «enfrentar» de forma reactiva y estéril dicha problemática, abortando cualquier intento de tomar la iniciativa al respecto. O quizás que la iniciativa no fuere lo contundente que el caso exigía. En cualquier caso, estábamos instalados en el conflicto permanente, destinando gran parte del esfuerzo a solventar problemas internos.

#### IV. PROCESO DE NEGOCIACION DEL ACUERDO

Se hacía, por tanto, imprescindible iniciar un nuevo proceso de negociación con los trabajadores que permitiera eliminar las dificultades antes descritas. En este sentido, una nutrida y continuada presencia de la Consejería de Asuntos Sociales (tres miembros en la representación de la Administración) en la Comisión Negociadora del IV Convenio Colectivo y una especial sensibilidad por parte de los máximos responsables de la negociación hacia la problemática a la que estamos aludiendo, definieron una postura de firmeza al respecto, que consiguió el mínimo y necesario acuerdo con una redacción de los artículos 23, 25 y Disposición Adicional Cuarta, suficientemente favorable a reconducir la situación de la red de centros, instalada, como anteriormente se ha dicho, en el conflicto permanente.

Así, firmado el IV Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía el 23.12.92, y en virtud de lo dispuesto en la Cláusula Adicional 4ª se iniciaron las negociaciones directas con los representantes de los trabajadores en base a:

1. Diseño de un plan general de actuaciones que incluyó la determinación de las materias a negociar y las posiciones inicial y final para la negociación de cada una de ellas.

2. Establecimiento de una estrategia de negociación en la que se contó con la colaboración de las Consejerías de Trabajo y Gobernación.

3. Proceso de negociación propiamente dicho y medidas de gestión tendentes a propiciar el acuerdo.

Como resultado de esta intervención planificada y de una labor complementaria que incluyó visitas a los centros para reforzar nuestra posición, difusión de las ofertas de negociación entre el personal y defensa provincia a provincia ante las Inspecciones de Trabajo de las actuaciones de la Consejería, se alcanza un acuerdo el 12.07.93 que la Comisión del Convenio ratifica el 21.07.93 y que se inscribe, deposita y publica por Resolución de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de 28.07.93.

#### V. CONTENIDO DEL ACUERDO

##### 1. Jornada

Se unifica la notable dispersión existente en la materia y se acepta expresamente que la jornada semanal de trabajo efectivo es, en los exactos términos del Convenio, de 37 h. 30 m. Esta ha de ser la duración de la jornada en los cuadros horarios y calendarios para todo el personal laboral que presta sus servicios en los centros.

Psicólogos, trabajadores sociales, educadores y monitores de Residencias de Menores dedicarán 4 h. 30 m. semanales a tareas de formación profesional, programación de actividades, reuniones de coordinación y participación en órganos colegiados de centros. El resto del personal dedicará a estas tareas 1 h. por semana trabajada.

##### 2. Periodos vacacionales

Como es sabido, la existencia de periodos vacacionales en Semana Santa y Navidad y la imposibilidad de que fueran disfrutados por el personal en esas fechas, generaban, por la acumulación de su compensación como festivos, periodos vacacionales de hasta 70 días, con la consiguiente problemática de sustituciones constantes.

Todo el heterogéneo régimen de vacaciones de que disfrutaba el personal hasta el momento queda sustituido por la extensión a todo el personal de los beneficios contenidos en el artículo 25.2 c) del Convenio Colectivo.

##### 3. Simplificación de las categorías profesionales

Siete de las categorías profesionales presentes en la Relación de Puestos de Trabajo de los Centros –algunas de ellas con una definición de funciones que las ha convertido en inútiles– pasan a integrarse en una nueva categoría con un amplio espectro de cometidos y tareas que posibilitará la mejor atención a los residentes.

En resumidas cuentas, la bondad del acuerdo alcanzado, en orden a la mejor gestión de los recursos humanos, son:

- a) Incremento real y sustancial de la jornada de trabajo.
- b) Notable aumento de los días trabajados por año.
- c) Notable simplificación de la estructura de categorías profesionales en los centros.

Un conjunto de cambios que apareja la posibilidad de gestionar más eficazmente los recursos humanos de los centros, con más horas/trabajador de atención a los residentes y con menores costos por sustituciones, suponiendo ello el desbloqueo de gran parte de los condicionantes que limitaban el avance de la Consejería en la aplicación de las concretas estrategias de intervención en los centros, y mejorando ostensiblemente la atención a los menores; objetivo único, básico y prioritario en los centros.

## VI. ACTUACIONES PENDIENTES EN MATERIA DE PERSONAL

Se hace necesario profundizar en las condiciones pactadas en el acuerdo, actualizando, entre otros aspectos, cuadros horarios y calendarios que habían sido confeccionados bajo limitaciones de jornada y vacación. Cabe, pues, modificar esta situación en función de tres criterios:

- La adaptación del horario de trabajo a la mejor atención de los menores residentes.
- La adaptación de los horarios de trabajo a la más simple y eficaz gestión de los recursos humanos.
- La modificación de condiciones horarias en equilibrio estable con los periodos de descanso.

Los cambios que en virtud de la aplicación conjunta de los tres criterios se operen deben permitir:

- Que los ritmos de presencia/ausencia de cada miembro del personal sean un referente racional y estable para los menores residentes.
- Que los centros funcionen todas las horas del día, todos los días del año, con los recursos de que disponen, haciendo desaparecer los programas de sustituciones por vacaciones y permitiendo la reducción drástica de los créditos destinados a este concepto.
- Reducir el trabajo a turno en los centros a los estrictamente necesarios para la prestación del servicio.

Los progresos que en la gestión de los recursos humanos de los centros se han experimentado, no agota las actuaciones y la problemática que la atención al menor nos depara.

Resulta, por tanto, imprescindible finalizar lo antes posible el proceso de redimensionamiento paulatino y no traumático de la red que directamente depende de la Administración para ajustarla a los cambios habidos tanto en las necesidades de atención como en las formas de prestarla. No podemos olvidar a este respecto los progresos experimentados en los programas de adopción y

acogimiento familiar y el incremento de medidas de ayuda económica que en ambos casos suponen opciones de protección preferibles al internamiento.

Aunque no fuera factible el incremento del nivel de cobertura de las unidades provinciales y central que desarrollan las funciones de protección descritas en el Decreto 281/88, no será posible alcanzar un óptimo nivel de atención a las mismas si no media una tarea de clarificación de procedimientos y acotamiento de responsabilidades. Habrá que regular nuevamente:

- \* El tipo de situaciones que requiere la intervención de los servicios de menores.
- \* El flujo y las condiciones en que deben/pueden atenderse.

\* Y la realización de tareas y funciones que, aún en el caso de que sean responsabilidad de la Comunidad Autónoma, escapan por completo al tipo de intervención propio de los servicios sociales y del tipo de profesionales que en él operan.

Asimismo, es imprescindible continuar con los planes actualmente en ejecución en relación con el patrimonio adscrito a la red de centros teniendo en cuenta el redimensionamiento de la red antes mencionado, y reordenar las nuevas funciones que vienen determinadas por la Ley Orgánica 4/92 que reforma la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento en los Juzgados de Menores.

Comoquiera que de ellas ha de seguirse la creación de dispositivos de atención nuevos (programas en «medio abierto», por ejemplo), también en este caso deberemos tener y presentes las posibilidades de reasignación de los recursos infrautilizados.

En suma, con la experiencia y medio materiales suficientes y la ordenación de los recursos personales, la Junta de Andalucía está desarrollando una política de protección a los menores que se ajusta de forma suficiente y esperanzadora a las necesidades sociales que se plantean en este ámbito en nuestra Comunidad Autónoma.

## VII. ANEXO

Acuerdo adoptado entre la Consejería de Asuntos Sociales y las centrales sindicales firmantes del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Junta de Andalucía, en desarrollo de lo establecido en la Disposición Adicional 4ª del mismo:

### 1. Jornada (distribución horaria)

1. Para todo el personal, conforme establece el artículo 23 del Convenio y en los exactos términos de éste, la jornada semanal de trabajo efectivo es de 37,5 h. hasta en cómputo anual.

2. Para quienes estén adscritos y desempeñen su trabajo en Centros de Protección y Reforma, a puestos de: Titulado Superior Licenciado en Psicología,

Titulado de Grado Medio Trabajador Social, Educador y Monitor de Centros de Menores, en tanto lo estén, la distribución horaria de su jornada será como sigue:

- 33 h. de atención directa en el centro a los menores residentes.
- 4,30 h. para formación profesional, programación, evaluación de actividades especiales, participación en órganos colegiados, reuniones de coordinación y actividades análogas.

3. El resto del personal que preste servicios en los centros de referencia destinará una hora de cada semana de trabajo a actividades de participación en los órganos del centro y formación profesional permanente.

## II. Vacaciones

1. Extendiendo los beneficios contenidos en el apartado 2.c del artículo 25 del Convenio, el personal que preste servicio en los centros de referencia disfrutará unas vacaciones anuales remuneradas de 40 días naturales.

2. Para los periodos de Navidad y Semana Santa se acomodarán los cuadros horarios y calendarios de los periodos reglamentarios de descanso y trabajo, siempre que:

- a) Lo permita el normal funcionamiento del Centro.
- b) Se respete la jornada pactada.
- c) Se respete el calendario laboral que anual y reglamentariamente, en cumplimiento de la normativa vigente, se fija por la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía.

Estos cambios no serán considerados a ningún efecto modificaciones de las condiciones de trabajo.

3. A los efectos previstos en el artículo 24.3 del Convenio, excepcionalmente, para los festivos trabajados en los periodos de Navidad y Semana Santa, no operará la obligación de compensarlos dentro de las cuatro semanas siguientes, pudiéndose acumular al periodo de vacaciones.

## III. Homologación retributiva

La Consejería de Asuntos Sociales instará la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería homologando los factores retributivos de los puestos adscritos a «Hogares Escolares» y a la Residencia de Estudios Medios, con los correspondientes centros de «Protección y Reforma».

## IV. Reclasificación profesional

1. Por los firmantes se propone a la Comisión del Convenio la creación de una nueva categoría profesional denominada Monitor de Centro de Menores, ubicada en el Grupo III, categoría retributiva segunda, y la reclasificación a la misma de los actuales integrantes de las de:

- Monitor de Deportes.
- Auxiliar Cuidador.
- Especialista en Puericultura.
- Maestro de Taller.
- Profesor de Práctica.
- Instructor No Titulado.
- Educador Diplomado.

2. La reclasificación anterior, que en todo caso tendrá carácter voluntario, se ajustará a las siguientes reglas:

a) La reclasificación será automática para quienes ya están en el Grupo III del vigente Convenio previa solicitud y con efectos desde la fecha de presentación de la misma.

b) Para los demás será necesaria la superación del baremo que al efecto se establezca.

c) Los procesos mencionados en los dos puntos anteriores habrán de concluirse antes del 31 de diciembre de 1993, debiendo los trabajadores interesados presentar la solicitud antes del 15 de octubre del mismo año.

Transcurrido dicho periodo, si por causa imputable a la Administración no se llevara a cabo la anterior reclasificación, ésta se entenderá realizada automáticamente.

d) Para quienes no superen el baremo, los firmantes facilitarán el correspondiente curso de formación en los seis meses siguientes.

e) Quienes no obtengan la reclasificación conservarán su categoría profesional actual.

f) Los vigilantes, serenos y auxiliares de clínica serán objeto de un tratamiento individualizado.

g) Los trabajadores que queden voluntariamente al margen de esta reclasificación serán objeto de un tratamiento individualizado.

## V. Traslados

1. Excepcionalmente, y por motivos profesionales debidamente justificados, la Consejería de Asuntos Sociales facilitará el traslado del personal de los Centros de Menores en los términos establecidos en el Convenio y la normativa vigente.

2. La Consejería de Asuntos Sociales instará de los órganos competentes el reconocimiento del periodo prestado en la categoría anterior a efectos de traslados, promoción y acceso.

## VI. Participación sindical en la política de atención al niño

1. La Consejería de Asuntos Sociales dará participación, a las centrales sindicales firmantes, antes de la adopción de decisiones relevantes sobre la evolución y el futuro de los centros que integran la Red de Atención al Niño. Tanto

en lo que refiere a su estructura orgánica y de funcionamiento como al servicio que en ellos se presta.

#### *VII. Formación*

A fin de facilitar la formación y promoción profesional del personal de los Centros de Menores, la Consejería de Asuntos Sociales instará de los órganos competentes la organización de cursos de formación y capacitación profesional en los términos establecidos en el vigente Convenio.

#### *VIII. Garantías y duración*

1. Las condiciones de trabajo pactadas en el presente acuerdo compensan, absorben y sustituyen en cómputo global a las existentes a la entrada en vigor del presente acuerdo, cualquiera que sea su naturaleza, origen y denominación y en todo cuanto sea objeto de regulación en este Acuerdo.

2. En concreto, quedan sin efecto todos los Acuerdos relativos a regulación de jornada, vacaciones y calendario, suscritos por el IASS y los demás centros directivos que en algún momento fueron competentes en materia de «Menores».

3. El presente Acuerdo tendrá vigencia desde el 23 de diciembre de 1992 hasta la entrada en vigor del próximo Convenio Colectivo, en que se estará a lo dispuesto en el mismo.

Sevilla, doce de julio de 1993.

Firmado, por la Administración Ilmo. Sr. D. Pedro Rueda Cascado (Rpte. de la Consejería de Asuntos Sociales en la Comisión del Convenio); por las representaciones sindicales: Por FSP.A-UGT, D<sup>a</sup> Mercedes Oliver Pozo, D. Carlos Samaniego Bergillos y D. Francisco Pavón Mendoza; por CC.OO., D. Francisco Rodríguez Martínez (Secretario de Relaciones con el Area Pública COAN)».

Y para que así conste, se expide la presente, con el V<sup>o</sup> B<sup>o</sup> del representante de la Administración y representantes en la Comisión del Convenio de las Centrales Sindicales UGT y CCOO, a los efectos de su remisión a la Dirección General de Trabajo y posterior publicación en el B.O.J.A., en Sevilla, a veintitrés de julio de mil novecientos noventa y tres.

V<sup>o</sup> B<sup>o</sup> El Presidente de la Comisión, Juan Pedro Gómez Jiménez.

V<sup>o</sup> B<sup>o</sup> El Portavoz de UGT, Antonio Sánchez Tejero.

V<sup>o</sup> B<sup>o</sup> El Portavoz de CCOO, Consuelo Cagigal Montes.

El Secretario, Rafael Guisado Rufino.