

Gestión social de los menores y mayores en España. Servicios de asistencia telefónica

Social Management of Telephone welfare needs services in Spain for teenagers and the elderly

María Cruz López de Ayala-López

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España / mariacruz.lopezdeayala@urjc.es

Esther Martínez-Pastor

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España / esther.martinez.pastor@urjc.es

Ricardo Vizcaíno-Laorga

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España / ricardo.vizcaino@urjc.es.

Abstract: This research is a pioneer description and analysis of telephone welfare needs services in Spain for children and the elderly. The results show different level of services among different regions: non-existent, often this attention is subcontracted and in other occasions it is delegated explicitly in private non-profit entities. Furthermore, the study has brought to light some overlapping and lack of coverage, both in the services and in the time of attention that are offered by these telephones of public and private initiative. Finally, the telephone is stated as a consolidated suitable technology and of full force for the social attention to the elderly and children, for whom one of the main motives for resorting to these services constituted is loneliness.

Key words: public administration, social service, elderly, teenagers, communication, loneliness, social management.

Resumen: En este trabajo se aborda una descripción y análisis pioneros de los servicios de atención telefónica que en el territorio español se dirigen a niños y mayores. Los resultados de este estudio indican una atención heterogénea entre diferentes Comunidades Autónomas: no todas las administraciones autonómicas prestan servicios telefónicos específicos para estos colectivos; a menudo se subcontrata esta atención y en otras ocasiones se delega explícitamente en entidades privadas no lucrativas. Igualmente, se han detectado ciertos solapamientos y carencias de cobertura, tanto en las prestaciones como en el tiempo de atención que ofrecen estos teléfonos de iniciativa pública y privada. Para concluir, el teléfono se constata como una tecnología consolidada adecuada y de plena vigencia para la atención social a mayores y niños, para quienes uno de los principales motivos para recurrir a estos servicios lo constituye la soledad.

Palabras clave: administración pública, servicio social, mayores, menores, comunicación, gestión social, soledad.

La incomunicación social y el teléfono como instrumento asistencial

El desarrollo y extensión durante los años noventa de nuevas formas de comunicación interpersonal a distancia asociadas a Internet ha coincidido en España con la proliferación de diversos servicios de orientación telefónica dirigidos a ofrecer información, asesoramiento, ayuda y apoyo emocional a diversos colectivos que, por sus circunstancias específicas, se han considerado especialmente vulnerables a situaciones de marginación y exclusión social. Esta circunstancia nos demuestra que, a pesar de la revolución que las tecnologías de la información y comunicación han supuesto en la esfera comunicativa, el teléfono sigue prestando un servicio insustituible a una gran mayoría de la población.

El anonimato, la confidencialidad, la universalidad de su implantación y la familiaridad de su uso entre la población general, así como el uso de la voz que enriquece la comunicación y facilita la comprensión y la complicidad entre los interlocutores¹ son, sin duda, algunas de las virtudes que han favorecido que desde la administración pública y otras instituciones privadas con fines sociales hayan visto en el teléfono una herramienta útil para prestar servicios de atención y asistencia a diversos colectivos sociales.

El presente trabajo se integra dentro de una investigación más amplia en la cual se analizan los servicios de atención telefónica dirigidos a cinco segmentos de la población española calificados de riesgo por su mayor vulnerabilidad: mujeres, inmigrantes, infancia, juventud y tercera edad;² de ellos, el presente artículo centra su atención en dos colectivos con una serie de similitudes que afectan a las problemáticas que se les atribuyen: niños y mayores.

Ambos colectivos constituyen grupos significativos de la sociedad, cuya definición se vincula con su exclusión legal o social del mercado laboral por motivos de edad y que son percibidos como grupos dependientes, cuya subordinación se extiende más allá de la estrictamente económica, responsabilizando de su bienestar físico y psicológico³ en gran medida a la familia (De la

1 Vargas Trujillo coincide con nosotros al señalar que los servicios telefónicos satisfacen los requisitos de confidencialidad, anonimato, accesibilidad y calidad, aspectos altamente valorados por “las personas que afrontan problemas y necesidades específicas” (Vargas, 2003).

2 El estudio ha sido financiado por la Fundación Orange (marzo 2007-septiembre 2008) vía artículo 83 de la Ley Orgánica 6/2001, del 21 de diciembre, de Universidades. Los autores del artículo son componentes del Grupo de Investigación sobre Comunicación, Sociedad y Cultura, grupo de investigación (GICOMSOC) del Departamento de Ciencias de la Comunicación I de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España).

3 El concepto de bienestar combina diferentes características que aluden a aspectos de tipo

Parra, 2001). Sin embargo, las transformaciones que experimenta la familia en las sociedades de la modernidad tardía, especialmente aquellas relacionadas con la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, socavan las redes de solidaridad familiar y ponen en cuestión la capacidad de la familia para atender a niños y mayores.

Por un lado, los mayores, en quienes suelen concentrarse problemas de salud, movilidad y autonomía personal, que los hacen más vulnerables ante situaciones de riesgo de discriminación o exclusión social. Cabe destacar a este respecto, el incremento en la proporción de los grupos de mayores (65 años y más), que en España alcanza el 17,2% de la población en 2010⁴ (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2011), como consecuencia de la evolución registrada de las tasas de natalidad y de la esperanza de vida. Asimismo, resulta significativo resaltar que la diferencia en la esperanza de vida al nacer entre hombres y mujeres —78,5 y 84,6 años para 2009, respectivamente— incrementa la probabilidad de viudez y reduce la capacidad de esa generación más anciana para cuidarse y acompañarse a sí misma de acuerdo con las normas tradicionales del matrimonio. Según los datos del último censo de población, al menos 1.358.937 de las personas mayores viven solas, lo que supone casi el 20% del total de los mayores de 65 años. Además, esta soledad es una realidad muy feminizada en los grupos de más edad, pues prácticamente el 77% de estas personas son mujeres.⁵

Por otro lado, los menores, quienes son socialmente percibidos como seres inmaduros que están siendo socializados y requieren de la presencia de adultos —fundamentalmente los padres— para satisfacer sus necesidades (Giner *et al.*, 1998). Sin embargo, al igual que ocurre con los mayores, el acceso masivo de la mujer al trabajo remunerado ha dado lugar a un nuevo fenómeno que los expertos han etiquetado como la “generación llave”: niños que se ven obligados a llevar la llave de casa porque no hay nadie esperándoles cuando salen del colegio. En muchos casos hijos únicos,⁶ estos niños pueden llegar a desarrollar sentimientos de soledad y abandono.

Para paliar esta situación, tanto las administraciones públicas como diversas instituciones de titularidad privada han puesto en marcha un conjunto

físico o externo al individuo y a una dimensión más interna que hace referencia al equilibrio psíquico y emocional que proporciona una vida social y afectiva saludable.

4 Proyecciones de población a partir de los datos censales de 2001.

5 En 2009, más de un millón y medio de mayores —65 y más años— vivían solos.

6 En España, la reducción de la natalidad ha supuesto el aumento notable de los hogares con un solo hijo, de manera que para 2008 constituyen ya la mitad de las parejas con hijos (INE, 2011).

de servicios telefónicos con fines sociales, para satisfacer las necesidades de información, orientación, ayuda y apoyo emocional de estos colectivos.

En el ámbito público, este tipo de iniciativas tiene cabida dentro del marco del sistema básico de servicios sociales que viene amparado por la Constitución Española (CE) del 78, en cuyo artículo 1 declara España como “un Estado Social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (art. 1) y en el estableciendo del deber de los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (art. 9.2). La Constitución Española atribuye la competencia exclusiva de esta materia a las Comunidades Autónomas, las cuales —en el marco de sus respectivos estatutos de autonomía y de los procesos de trasferencias de funciones y servicios desde la administración central— han ido implementando una red de equipamientos y servicios, con el fin de satisfacer las necesidades sociales de los ciudadanos que habitan en sus respectivos territorios (art. 143 y ss. CE).

En este sentido, la creciente sensibilización de los poderes públicos hacia las necesidades de los menores y mayores ha impulsado la aparición de organismos públicos especializados en el seguimiento y atención a estos colectivos. Por un lado, la creación de un organismo de observación y alerta específico bajo la figura del Defensor del Menor,⁷ la aprobación de planes concretos de protección a la infancia (Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia, de 2005; Plan Estratégico Nacional de la Infancia y la Adolescencia, 2006-2009) o el establecimiento del Observatorio de la infancia⁸ no hacen sino evidenciar el deseo de supervisión e intervención de la Administración Pública en este colectivo. Por otro lado, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) ha venido interviniendo, desde hace 33 años, en política asistencial a este colectivo.

Otros colectivos también han seguido esta tendencia y han sido objeto de intervención pública recientemente en España. En este sentido, el fenómeno inmigratorio ha dado lugar a acciones como la creación desde 2007 de

⁷ Se trata de un organismo-figura que hace explícita la intervención en un colectivo que queda salvaguardado en normas que van desde a propia Constitución de 1978 hasta cerca de 50 textos legislativos. La oficina del Defensor del Menor es propia de cada Comunidad Autónoma.

⁸ El Observatorio de la Infancia, adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, es un Grupo de trabajo creado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 12 de marzo de 1999, a partir de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

los Centros de Participación e Integración del Inmigrante de la Comunidad de Madrid, dentro del Plan de Integración 2009-2012 de la Consejería de Inmigración y Cooperación (Martínez *et al.*, 2008: 9). Por otro lado, la reciente creación del Ministerio de Igualdad en 2009⁹ responde al objetivo de combatir la violencia contra las mujeres; paralelamente se han venido realizando campañas publicitarias orientadas no sólo a la sensibilización social, sino a la difusión de un teléfono *ad hoc* de denuncia para este colectivo.

En principio, las administraciones autonómicas y locales han ofrecido diversos servicios para cubrir las demandas de infantes y mayores. No obstante, el incremento exponencial del número de mayores e hijos únicos, junto a una creciente sensibilización hacia las necesidades de estos colectivos, impide que, a pesar de las abultadas y crecientes partidas presupuestarias dedicadas a asuntos sociales por las administraciones públicas, se puedan cubrir esas demandas. La situación se hace mucho más complicada en un contexto de cuestionamiento del Estado de Bienestar que acompaña el avance de las políticas neoliberales en España y en toda Europa, y que puede poner en peligro la protección de diversos colectivos sociales (Navarro, 1998; Medina, 1998). En esta coyuntura, diferentes instituciones de titularidad privada han puesto en marcha servicios orientados a complementar los vacíos que la administración deja en la atención de determinadas problemáticas y grupos sociales.

Objetivos

Partiendo de un interés por conocer el grado en que el teléfono está supliendo las carencias físicas y psicológicas que diversos colectivos puedan experimentar a tenor de los cambios acaecidos en la familia y la realidad española, en este artículo se describen las funciones y cobertura de las líneas dispuestas por la administración pública y por instituciones de carácter privado no lucrativo para atender a mayores y niños durante el año 2007.

Con este estudio se pretende orientar la reflexión política sobre la coherencia en la definición de las funciones que corresponden a la responsabilidad pública y cuáles son las que asumen las organizaciones sin ánimo de lucro, así como la complementariedad y coordinación de las actividades que realizan. Igualmente se analizan aspectos cuantitativos referidos al uso del servicio,

9 Este Ministerio culmina en España el proceso de intervención en donde sus antecedentes más recientes serían la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

con el fin de determinar su impacto, detectando las principales necesidades que cubren y las carencias que presentan en su contribución a la mejora de la calidad de vida de estos colectivos.

Antecedentes

La revisión de los antecedentes a esta investigación nos remite inevitablemente al ámbito de la evaluación de programas de intervención social, actividad consustancial a cualquier proceso de planificación de actuaciones públicas de servicios sociales (Alvira, 1991). La evaluación de la intervención social se define como una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable datos e información suficiente y relevante en qué apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa, con el propósito de producir efectos y resultados concretos (Matos, 2005).

En la medida que la propia intervención social y la evaluación constituyen aspectos claramente vinculados entre sí, son las mismas instancias públicas o privadas que desarrollan estos programas las encargadas de realizar la evaluación. Centrándonos en el ámbito específico de la evaluación de los servicios de orientación telefónica con fines sociales, este trabajo consiste básicamente en la recogida periódica de datos estadísticos por parte de los servicios de las diferentes instituciones responsables del programa o de la misma empresa subcontratada que presta dicho servicio y remite a los primeros.

Más específicamente, se puede encontrar una cierta tradición de estudios concretos sobre intervención telefónica en el ámbito médico. En Estados Unidos de América los primeros servicios telefónicos en el ámbito pediátrico parecen remontarse a 1987, impulsados por la American Academy of Pediatrics y el diario *USA Today*. De estas experiencias hablan ya en 1991 Troutman, Wright y Shifrin. En un texto más reciente, Van Dinter (2000) plantea el servicio telefónico no ya como una oportunidad sino como una necesidad por la imposibilidad de los padres para realizar las visitas pediátricas. Los autores coinciden en las ventajas de este recurso (Velásquez, 2000; Mena, 2004) y se incluyen como recursos dentro de las “Experiencias de Buen Gobierno” (Sistema de Atención Ciudadana y los Módulos de Servicios Estatales en el Estado de Sinaloa, Transparencia Mexicana, 2008). Tognetta, citando a Santesases y al informe Healthcast de PriceWaterhouse Coopers, indica que el teléfono puede resolver un 20% de las situaciones médicas, siendo por tanto plenamente vigente y sustitutivo de otros medios como Internet que, por supuesto, no se descartan.

En España, López y Otal (2003) han estudiado los motivos y la utilidad de las consultas telefónicas recibidas en dos centros de salud de atención primaria, atendiendo a las variables de edad, sexo, motivo y comportamiento. Los autores consideran que la consulta telefónica es un recurso útil, que mejora la accesibilidad y satisfacción del usuario pero que, a su vez, se encuentra infrutilizado. A similar conclusión llegan Campos, Márquez y Lucchini en su estudio con 286 llamadas sobre atención pediátrica, al afirmar que “el teléfono es un importante sistema de apoyo para los cuidados en el hogar” (Campos, Márquez y Lucchini, 2002: 73). Por otra parte, Luque y Navarro hacen referencia a “la necesidad de [...] incrementar la eficacia de las prácticas de coordinación y de no compartimentación de las intervenciones desarrolladas por diferentes instituciones” (1996: 39).

En esta línea de interés, nuestro trabajo busca examinar los diversos recursos telefónicos de iniciativa pública y privada no lucrativa que, en el ámbito autonómico y nacional y de manera exclusiva, prestan algún tipo de información, asesoramiento o ayuda a niños y personas mayores, analizando la complementariedad de los dispositivos dispuestos por la administración pública y los que surgen de la iniciativa de lo que se ha denominado como Tercer Sector. En última instancia se trata de favorecer la reflexión pública sobre el tipo de actividades que son valoradas como responsabilidad de la administración pública y cuáles se definen dentro de la cobertura de la iniciativa de la sociedad civil, así como acerca de la necesaria coordinación de estos servicios cuya responsabilidad se encuentra repartida entre diferentes organismos.

Metodología

Con el objetivo de recoger toda complejidad que caracteriza a cualquier fenómeno social, en este trabajo— de finalidad esencialmente descriptiva— se ha optado por una metodología pluralista en la que se combinan técnicas de investigación cuantitativas, orientadas específicamente a la descripción y explicación del fenómeno analizado haciendo uso del lenguaje matemático, con técnicas cualitativas, en búsqueda de una aproximación más comprensiva que tiene en el discurso su instrumento y objeto de investigación.

El propósito es recopilar de una forma sistemática la información dispersa que generan los diferentes recursos telefónicos que, implementados por diversas entidades de carácter público y privado, atendían de forma especializada durante el año 2007 las demandas de infantes y personas mayores. La información cualitativa nos permitiría interpretar la idoneidad del uso que se

hace de los recursos implementados, atendiendo a sus bondades e insuficiencias de acuerdo con las peculiaridades del perfil de sus usuarios.

Desde la perspectiva metodológica, uno de los puntos más relevantes y delicados de la investigación fue la identificación de los propios servicios. Para localizar los servicios telefónicos implementados por las administraciones públicas se procedió a establecer contacto telefónico con los organismos nacionales y autonómicos competentes,¹⁰ con el objetivo de que fueran los mismos profesionales encargados de diseñar y desarrollar las acciones dirigidas a cada uno de estos colectivos quienes identificasen estas líneas telefónicas.

En cuanto a la localización de los recursos implementados por entidades privadas no lucrativas, se recurrió al portal de Internet Canal Solidario (<http://www.canalsolidario.org/web/>), cuyo directorio incluye, por orden alfabético, los contactos —dirección postal y electrónica, teléfono, etc.— de las principales Organizaciones No Gubernamentales en función de varios criterios de búsqueda, entre los que se encuentran los diferentes segmentos de población objeto del estudio.¹¹ A continuación, se procedió a un envío masivo de correos electrónicos en los que se inquiría sobre la implementación de servicios telefónicos con fines sociales dirigidos a los colectivos seleccionados. Como era de esperar, encontramos un alto índice de no respuesta que nos hizo dudar de la validez de la muestra y que podía comprometer seriamente la generalización de los resultados. Por ello, y con el objetivo de complementar nuestra muestra, realizamos un barrido de los principales directorios telefónicos donde se recogen este tipo de servicios, que constató la limitación de la oferta en este sentido, pues no se detectó ningún servicio telefónico adicional.

Después de un primer contacto telefónico con cada uno de los responsables de los servicios objeto de nuestro estudio, se solicitó vía correo electrónico información adicional acerca del funcionamiento y logística del servicio,

10 Para la identificación de los recursos públicos se realizó la consulta pertinente al IM-SERSO, instituto competente en el ámbito estatal de la gestión de servicios sociales dirigidos a mayores y personas en situación de dependencia; también se contactó con los responsables del área de mayores y menores de las diferentes administraciones autonómicas, generalmente integradas en las Consejerías de Bienestar Social. Se incluyeron las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

11 El citado portal está apoyado por Organismos Públicos (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Fondo Social Europeo, Asociación Española de Cooperación Internacional, Comunidad de Madrid y la Generalitat de Cataluña). También avalan dicho proyecto empresas privadas de reconocido prestigio como Europa Press, Grupo Vips, BBVA-Bancomer o Microsoft, entre otras.

así como información estadística relativa a los usos y perfil de los usuarios del servicio durante el año 2007. El objetivo era conseguir la mayor homogeneidad posible en los datos recopilados para facilitar el análisis y la comparación de la oferta disponible.

La principal dificultad con la que nos hemos enfrentado deriva de las reticencias de algunas de las instituciones públicas para facilitar información relativa al funcionamiento y uso de los servicios telefónicos que gestionan; datos que, paradójicamente, deberían tener un carácter público y que, sin embargo, en algún caso se negaron a proporcionarnos apelando a la privacidad de los datos. Estas limitaciones son debidamente referidas en la descripción de los servicios dispuestos para cada colectivo.

Este trabajo se ha completado con una entrevista en profundidad conjunta a la directora general del “Teléfono Dorado”, M^a Antonia Camacho, y al director de Proyectos de la Asociación “Edad Dorada-Mensajeros de la Paz”, Javier García, que por su larga experiencia al frente de uno de los servicios de orientación telefónica dirigido a mayores más conocidos y reconocidos de nuestro país, nos permitiría acceder a información cualitativa esencial para el análisis.

Los servicios de atención telefónica a personas mayores

Servicios públicos

La Constitución Española, en su artículo 149, atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de servicios sociales, de ahí la carencia de un servicio telefónico de atención a mayores de iniciativa pública que cubra el conjunto del Estado español. En cuanto a la Administración Autonómica, Andalucía, Extremadura, Madrid y Valencia son las únicas Comunidades Autónomas que, bajo el nombre genérico del “Teléfono del Mayor”, ofrecen diferentes líneas telefónicas de información, asesoramiento o atención exclusiva a los mayores. También se han detectado dos teléfonos que, aunque no atienden en exclusividad a los mayores, les contemplan como uno de sus principales público objetivo y usuarios: el Teléfono Social de Galicia y el Teléfono de Acción Social de la Comunidad Catalana.¹² Ni las Diputaciones Forales del País Vas-

12 Por otra parte, diversas Comunidades Autónomas han dispuesto un “Teléfono de la Dependencia” para informar y asesorar sobre la “Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”, que incluye pero no es exclusivo de mayores.

co, los Conseils de la Comunidad Balear (que son los que poseen las competencias en servicios de atención directa) ni las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla disponen de líneas de atención directa a las personas mayores.

Descripción de los servicios públicos exclusivos para mayores

En la Comunidad Autónoma de Andalucía viene funcionando desde 1999 el Teléfono de Atención a las Personas Mayores (900 85 83 81), cuya competencia recae en la Dirección General de Personas Mayores (Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía) que delega su gestión en la Fundación Andaluza de Servicios Sociales.¹³ Desde su creación y hasta 2006, este servicio gratuito funcionó como un mero contestador automático que registraba las denuncias de los usuarios. En ese año pasó a ser atendido directamente por teleoperadoras que responden al teléfono a cualquier hora y todos los días del año.

Este teléfono considera varios objetivos: detectar de forma rápida situaciones de riesgo o de maltrato que puedan estar sufriendo personas mayores (abuso físico, psicológico, sexual, económico, negligencia, autonegligencia, abandono, vulneración de derechos, etcétera), recoger quejas sobre el funcionamiento de centros de atención especializada a personas mayores e informar de servicios y recursos existentes en Andalucía dirigidos a personas mayores (fundamentalmente mediante la derivación de las llamadas a los teléfonos correspondientes).

Desde la Dirección General de Personas Mayores consideran que la función prioritaria del servicio es atender consultas de emergencia, en segundo lugar ofrecer información y, en tercer lugar, prestar asesoramiento. No obstante, de las 3.249 llamadas atendidas en 2007, únicamente 785 tenían un carácter de denuncia y las 2.464 restantes correspondieron a solicitudes de información, motivo este último que ha experimentado un crecimiento espectacular desde que pasó a ser atendido personalmente.

La Fundación Andaluza de Servicios sociales también gestiona el *Teléfono Tarjeta Andalucía Junta Sesentaycinco*, el 900 200 165, que complementa al anterior. Este servicio gratuito funciona ininterrumpidamente, ofreciendo información general sobre las prestaciones y servicios a los que los mayores pueden acceder mediante la Tarjeta Andalucía Junta Sesentaycinco.

13 La Fundación Andaluza de Servicios Sociales fue constituida en el año 2000 como una entidad sin ánimo de lucro adscrita a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía.

Durante 2007 registró un total de 69.513 llamadas, de las cuales la mayoría corresponden a consultas sobre tramitación y expedición de la misma tarjeta (58%) y a incidencias (10,8%). Si excluimos estas dos categorías, de las 21.067 consultas restantes, la mitad corresponden a consultas relativas a los servicios de Teleasistencia, algo más del 7% a bonificaciones en la compra de gafas y audífonos, un 5% a B50 (<50).

La Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura puso en funcionamiento en 2005 el Teléfono de Atención al Mayor (900 84 70 70). Este teléfono atiende las consultas sobre servicios sociales y otros servicios públicos dirigidos a mayores y registra denuncias y quejas (anónimas o no) referidas a la atención a personas mayores tanto en el ámbito comunitario de la familia como en el institucional. Sus responsables consideran que la actuación prioritaria del Teléfono debe dirigirse hacia la recogida de denuncias antes que a la prestación de información, justo al contrario de lo que sucede, pues durante 2007 el servicio registró 1.500 consultas de información y 151 llamadas de denuncia.¹⁴ De carácter gratuito, las líneas del 900 84 70 70 están abiertas de 8:00 a 22:00 horas, cualquier día del año.

Los motivos más frecuentes de la llamada de denuncia son, por este orden: mal funcionamiento de residencias (tres de cada diez), derechos fundamentales y abandono, malos tratos en el ámbito doméstico, mal funcionamiento de los servicios sociales de base y del servicio de ayuda a domicilio, etc. En cuanto a las llamadas de información, se refieren principalmente a consultas sobre ayudas económicas para la adquisición de equipamiento geriátrico y ayudas técnicas (20% de las llamadas), ayudas económicas destinadas al cuidado de personas mayores o sobre el Programa del Balneoterapia de la Consejería.

El *Teléfono del Mayor* (900 10 10 11), dispuesto por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, viene funcionando desde el año 1997 con el objetivo de informar sobre los recursos, servicios y equipamientos disponibles para los mayores madrileños.¹⁵ En 2007 este servicio pasó a integrarse en el Teléfono de Información General al Ciudadano de la Comunidad de Madrid 012, momento en que pasó de ser gratuito a tener el coste del establecimiento de llamada. Diariamente, de 9:00 a 20:00 horas, personal específico atiende la línea del mayor.

14 Las llamadas repetidas por una misma persona no se vuelven a registrar, y otras llamadas no relevantes quedan fuera del registro.

15 En la memoria anual que publica la Consejería de Asuntos Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid también aparece un servicio telefónico de orientación jurídica a los mayores, el 914 208 968/69, que viene funcionando desde 2003.

Este teléfono recibió en 2007 un total de 37.685 llamadas y ha seguido una tendencia creciente desde 1999 hasta 2006, fecha en que este servicio se integró en la plataforma del Teléfono de Información General 012. Los temas más consultados en 2007 fueron: direcciones de Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento (2.333), ayudas a prótesis dentales (2.083), Ley de la Promoción de Autonomía Personal (1.859), residencias (1.332), rutas culturales (1.232), Teleasistencia (1.191), cine (1.118) y centros de día (1.015). Sobre maltrato hubo 570 llamadas.

Por último, desde 1997 la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad de Valencia pone a disposición de las personas mayores el *Teléfono del Mayor* (900 10 00 11). Su objetivo es “canalizar hacia la Administración todas las demandas de atención, denuncia o intervención sobre personas mayores”. El teléfono está disponible las 24 horas del día y los 365 días al año. Las funciones que se atribuyen a este teléfono, por orden de importancia son: información, asesoramiento, apoyo emocional y emergencia. Durante 2007 atendió un total de 1.767 llamadas.

Descripción de los servicios públicos no exclusivos para mayores

En Galicia, la Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar de la Xunta de Galicia creó en 2001 el Teléfono del Mayor 900 333 666, servicio que funcionó como tal hasta octubre de 2006 en que pasó a denominarse *Teléfono Social*, incluyendo también la atención a discapacitados y menores, ambos de carácter gratuito. No obstante, los mayores continúan siendo sus principales usuarios, según nos informan desde el área de mayores. Entre sus objetivos se contempla: ofrecer información sobre recursos, programas, equipamientos o cualquier otra cuestión que afecte directamente a los colectivos a los cuales se dirigen y servir de medio de denuncia de presuntas situaciones de abandono, maltrato o negligencia en el cuidado de personas mayores o con discapacidad a cualquier hora y día del año. Según sus responsables, sus funciones son: informar y asesorar (primero), emergencia y, por último, el apoyo emocional.

El teléfono recoge información estadística que no se nos ha facilitado, a excepción de un breve informe de 2006 (cuando aún atendía exclusivamente a los mayores). Ese año, el Teléfono del Mayor recibió 3.323 llamadas, lo que supuso un incremento respecto al año anterior. El 25,83% fueron llamadas realizadas directamente por los mayores y el 53% provenía del entorno familiar. Alrededor del 70% son consultas de programas y recursos asistenciales, y el 12% alertaba de casos de maltrato o abandono (398 consultas).

Cataluña no cuenta con una línea telefónica exclusiva para mayores, pero desde 1995 funciona el *Teléfono de Acción Social* (900 30 05 00, gratuito) que responde las demandas dirigidas al departamento d'Acció Social i Ciutadania del Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, que además de gestionar los recursos, actividades y servicios de mayores, atiende a otros colectivos e incluye aspectos relacionados con la Ley de la Dependencia. Según sus responsables, sus funciones se dirigen a proporcionar información y asesoramiento a sus usuarios. *Grosso modo* se calcula que 46.855 de las llamadas recibidas están relacionadas con temas que afectan a personas mayores, lo que representa el 30,77% del total. El servicio mantiene sus líneas abiertas de lunes a viernes, de 8:00 a 22:00 horas y los sábados, de 9:00 a 14:00 horas.

Una descripción comparativa y detallada de las características de estos servicios se resume en la Tabla 1, al final de este artículo.

Servicios telefónicos de iniciativa privada

Dos han sido los servicios telefónicos de carácter privado que se ajustan a la definición de nuestro objeto de estudio: el Teléfono Dorado y el teléfono dispuesto por la Asociación de Ayuda al Anciano.

El “Teléfono Dorado”, 900 22 22 23 fue fundado en 1995 por la Asociación Mensajeros de la Paz y cuenta con una larga trayectoria intentando aliviar la soledad física o psico-social de los ancianos. Este servicio “de acompañamiento” es gratuito y cubre todo el territorio nacional. Se financia con subvenciones públicas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuotas de socios y aportaciones privadas. El servicio es atendido permanentemente por 225 voluntarios supervisados y coordinados por cuatro personas contratadas.

La cuantía de las llamadas en el Teléfono Dorado para 2007 supera las 600.000 mil, con una media de llamadas diarias de 1.650. Son las Comunidades de Madrid (25,8% del total), Andalucía (15,3%) y Cataluña (10,7%) las que más llamadas concentran. Cabe destacar el 17% de llamadas realizadas por menores de 60 años que, según los responsables, corresponde a jóvenes con problemas psicológicos y físicos, quienes se encuentran solos. Asimismo crecen las llamadas de personas excluidas, inmigrantes y reclusas que no cuentan con redes de apoyo familiar y se hace visible un nuevo colectivo de usuarios: los cuidadores de personas mayores que también necesitan la ayuda y el respaldo proporcionado en este servicio. Estas nuevas demandas son trasladadas a la Administración Pública mediante el informe anual que la Asociación presenta al IMSERSO. En coherencia con los objetivos que sus responsables atribuyen al servicio, la soledad se convierte en el principal mo-

tivo para su uso (69% de llamadas). El resto corresponde a motivaciones muy diversas: situación económica (12%, la mayoría sobre dificultades económicas) y los problemas de relación con familiares y conocidos (6%).

Por otra parte, la *Asociación de Ayuda al Anciano* dispone de un servicio de atención telefónica con más de doce años de experiencia. Con cobertura nacional, su objetivo es ayudar a los mayores y sus familiares a buscar residencia geriátrica (pública o privada), centro de día, ayuda a domicilio, dar orientación sobre rentas vitalicias sin perder la propiedad de la vivienda, incapacitación legal, recoger denuncias de malos tratos y otros. Dos personas responden las llamadas los días laborales de 9:00 a 20:00 horas y dispone de once voluntarios y tres personas contratadas. Sus usuarios deben pagar el establecimiento de llamada, aunque también reciben subvenciones públicas que no especifican, aportaciones de particulares, aportaciones de empresas del sector geriátrico y otras aportaciones inespecíficas. Este servicio no cuenta con datos estadísticos: únicamente recoge el número de teléfono de quien llama.

El resumen de las características de estos servicios también puede seguirse en la Tabla 2, al final de este artículo.

Los servicios de atención telefónica a menores

Al igual que ocurre con los mayores, el servicio público nacional carece de un servicio de atención telefónica para menores y son las Comunidades Autónomas las que asumen esas competencias junto con las entidades privadas. Sólo seis Comunidades Autónomas disponen de un servicio telefónico *ad hoc*: Castilla-La Mancha, Andalucía, Galicia,¹⁶ Madrid, Murcia y Asturias, aunque estas tres últimas tienen delegado el servicio en la Fundación ANAR; mientras que esta Fundación es el único organismo privado que ofrece un servicio nacional al colectivo de los menores.

En Andalucía el Teléfono del Menor es el 900 506 113, gestionado por el Defensor del Menor y dependiente del Parlamento de Andalucía. El servicio es gratuito, mientras que la disponibilidad del servicio queda limitada a un horario laboral de 8:30 a 15:00 horas y de 16:00 a 19:00. Este servicio nació con el propósito de dar una respuesta urgente a aquellas situaciones de riesgo o de maltrato que pudieran ser puestas en conocimiento del Defensor. Sus objetivos son informar y asesorar a los menores y, en segundo lugar, ayudarlo emocionalmente. A este servicio acuden tanto adultos como menores.

16 El Teléfono de Acción Social habilitado por la Xunta de Galicia atiende a mayores, menores y discapacitados. No se dispone de datos.

Castilla-La Mancha dispone del Teléfono de la Infancia y Adolescencia 900 505 532, que depende de la Consejería de Bienestar Social, Dirección General de la Familia y es gestionado por la Asociación ASERCO, desde el 2002. Este servicio tiene como prioridad ofrecer un espacio de confidencialidad con el menor, proporcionándole emocionalmente la escucha y orientación a sus inquietudes y, de forma secundaria, asesorarle e informarle sobre sus consultas. Las líneas funcionan las 24 horas del día.

Durante el año 2007, los principales motivos de las llamadas fueron referentes a relaciones sociales (padre, amigos y parejas), educación, adicciones, violencia (acoso sexual y abuso sexual), asuntos legales (tutela, adopción y régimen de visitas) y sexo (embarazos y orientación sexual). Los temas más consultados son orientación sexual (17,5%), relación con sus iguales (12%) y relaciones de pareja (10,6%); mientras que las llamadas menos numerosas fueron las relativas a la inmigración (0,01%), al acoso sexual (0,01%) y acogimiento (0,03%). Los usuarios que suelen llamar a este servicio son los adultos familiares del menor, la administración y otros adultos relacionados con el menor que toman la iniciativa ante la falta de madurez de éste para expresarse y explicarse adecuadamente. Generalmente los menores que llaman tienen más de ocho años. Sin embargo, los responsables del servicio nos indican que todavía hay adolescentes y niños que desconocen el servicio de la línea o que son reticentes a llamar por desconfianza o vergüenza a manifestar sus problemas y preocupaciones ante un extraño.

Las Comunidades Autónomas de Madrid, Murcia y Asturias han delegado el servicio telefónico al menor a la Fundación ANAR (Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo), cuyo objetivo principal es la promoción y defensa de los Derechos de los Niños y Adolescentes en situación de riesgo, en el marco de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Con este propósito, la Fundación ANAR ha implementado, desde 1994, tres números diferentes para atender a los niños y adolescentes en riesgo en todo el territorio nacional: el teléfono ANAR para niños y adolescentes (el 900 20 20 10) y el teléfono ANAR para adultos (917 260 101) y el 600 505 152. El servicio funciona las 24 horas y los 365 días del año. El coste de la llamada es gratuito para el teléfono dispuesto para los menores y el de una llamada local para el orientado a los adultos.

Al igual que en Castilla-La Mancha, los asuntos relativos a menores de nueve años suelen ser consultadas por adultos, mientras los adolescentes realizan ellos mismos las llamadas. Del total de las 118.411 llamadas atendidas en el 2007, el 2,7% se efectuaron a la línea del adulto y el 97,3% a la línea del menor. Nosotros nos centraremos en analizar las llamadas efectuadas a

través de la Línea al Menor, dado que se ajusta más a lo que es nuestro objeto de estudio.

Los principales motivos de las llamadas son: dificultades de relación, maltrato, problemas psicológicos, problemas sentimentales, violencia, problemas en el colegio y con los amigos, en este orden. Datos que coinciden con los facilitados para el servicio telefónico habilitado en Castilla-La Mancha. Durante las llamadas a menudo surgen problemas asociados, entendidos como problemas del entorno del menor, de los cuales destacan: los problemas psicológicos (28,26), problemas de relación (17,13%), problemas en el colegio (13,17%), maltrato físico o psicológico (6,68%), sexualidad (3,04%) y cuestiones relativas a separaciones y divorcios (2,68%). En cuanto a los problemas del entorno, los más destacados son problemas de relación (21,7%), adicciones (18,01%), problemas psicológicos (17,02), violencia doméstica (16,88%), inmigración (13,76%) y enfermedad orgánica (6,24%).

El 22,2% del total de las llamadas recibidas en 2007 corresponden a llamadas motivadas por “Dificultades de relación”; en ellas se incluyen dificultades con el padre, madre, hermanos, amigos, familiares y dificultades con la pareja de la madre o del padre. Son numerosas las llamadas relativas al maltrato tanto físico (7,4%) como psicológico (3%). Las llamadas de índole física se refieren a situaciones en las que pueda existir una violencia física en el entorno familiar del menor o de los adultos responsables de él. Mientras que los problemas psicológicos están relacionados con la soledad, el aislamiento, ansiedad, hiperactividad, depresión, anorexia, bulimia, sobrepeso, intento de suicidio, ideación suicida, duelo, tristeza, obsesiones, fobias, miedo, trastornos del sueño, enuresis, encopresis, autoestima, complejos, psicosis y otros trastornos psicológicos. Los temas asociados con problemas sentimentales se manifiestan como problemas afectivos y sentimentales. Las llamadas recibidas en este servicio constatan que continúa vigente el tabú de la sexualidad en la familia: el 10,56% de las llamadas de menores reflejan problemas relacionados con este tema, frente al 0,98% de las llamadas recibidas por la línea del adulto. Las llamadas relativas a violencia se refieren tanto a violencia entre iguales como a violencia escolar o *bullying* (5,48%), estas últimas continúan aumentando en la línea del Menor, mientras que en las consultas registradas en la línea del adulto se iguala el porcentaje de llamadas sobre violencia escolar (7,30%) y de maltrato físico (7,88%). Un dato que conviene destacar a través de las llamadas es la soledad en la que vive el menor. De manera que, ante la carencia de referentes adultos, constatamos que cada vez es más normal que los menores busquen respuestas a sus dudas recurriendo a un extraño vía telefónica como única medida de ser escuchado y atendido (Informe ANAR, 2007).

En resumen, los temas que más preocupan a los menores son: las relaciones con los familiares y amigos y cuestiones relativas al sexo y a la violencia, aunque este último tema no es su principal preocupación por más que los medios se empeñen en difundir este mensaje.

Las características de los teléfonos autonómicos dirigidos a menores quedan resumidos en la Tabla 3, al final de este artículo.

Ventajas y desventajas de los servicios de atención telefónica: la opinión de sus responsables

En el estudio también se ha recogido la opinión de los técnicos que trabajan en estos servicios, a quienes se les inquirió acerca de las ventajas y desventajas que ellos mismos percibían. Sus respuestas indican que el recurso al teléfono en la prestación de estos servicios favorece la inmediatez y evita desplazamientos a personas que pueden sufrir problemas de movilidad. Entre los servicios destinados a mayores se señala su familiarización con estas ya “viejas tecnologías” y su disponibilidad. Otra ventaja que apuntan los responsables de los servicios telefónicos que cubren asistencia al maltrato es el anonimato, debido a que facilita la denuncia sin temor a represalias. El trato personalizado que favorece la empatía entre el trabajador y el usuario es especialmente subrayado en los servicios que atienden casos de maltrato, soledad y búsqueda de apoyo emocional. Por último, se destaca la gratuitud del servicio, aspecto éste en el que se hace especial hincapié en el caso de los mayores y también por parte del responsable del INJUVE. No obstante, tal y como nos relataron los encuestados, la gratuitud del servicio en ocasiones puede tornarse en una desventaja, ya que favorece que se reciban llamadas que no tienen relación con el servicio que se presta y obstruyen su funcionamiento.

Entre sus desventajas, los responsables de estos servicios telefónicos destacan que éstos se restringen a dar información general y no permiten la gestión y tramitación de expedientes. Por otro lado, una gran mayoría de los servicios dirigidos a los mayores se orienta a facilitar información acerca de los recursos que la administración pública pone a su disposición, aspecto que requiere una continua actualización que, según los encuestados, no siempre se cumple. De igual modo, la diversidad de oferta de números de atención a estos colectivos, con diferencias notables en su denominación y entre sus funciones, su solapamiento en determinadas Comunidades Autónomas o la carencia de oferta en otras, podrían ocasionar cierto desconcierto entre los usuarios que pueden no hacer el uso que se ha atribuido a cada servicio por sus responsables.

Por último, todos los servicios analizados adolecen de lagunas relativas a su eficacia y todos los responsables admiten la existencia de usuarios potenciales que no ocupan estos servicios. A este respecto, las sugerencias de los responsables de dichos servicios en ambos segmentos de población se dirigen hacia la necesidad de desarrollar servicios pro-activos que acerquen estos recursos a los mayores y al aumento del número de campañas de publicidad para informar de estos servicios a sendos colectivos.

Discusión de resultados

La primera cuestión reseñable es la falta de homogeneidad entre los servicios que ofertan las diferentes Comunidades Autónomas. Aunque esta realidad tiene su origen en la propia Constitución Española —que atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias en servicios sociales—, no se percibe coordinación alguna entre dichas comunidades. Esto, en sí, no es negativo, pues la pluralidad de planteamientos puede contribuir a mejorar servicios y a adecuarlos a la realidad de cada Comunidad. Pero éste no parece ser el resultado de dicha heterogeneidad, y esto sí es grave. Así, sucede que los planteamientos de los que parten los responsables de los diferentes servicios a menudo no parecen coincidir con los usos reales que se dan. En este sentido observamos cómo la Dirección General de Personas Mayores de la Junta de Andalucía establece la prioridad de su servicio telefónico para mayores en la atención a emergencias, pero éstas sólo representaban el 24% frente al 76% relativas a solicitudes de información. Otro tanto sucede en la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura, con un 10% de llamadas de emergencia frente a 90% de consultas de información. Sin duda, la denominación general de estos servicios como teléfono de atención a mayores sin especificar su orientación hacia la denuncia contribuye a esta confusión.

Por otra parte, esta fragmentación que se produce en cuanto a servicios públicos ofertados, bastante escasos tanto para mayores como para menores, no contribuye, probablemente, a un reconocimiento de la existencia del servicio. Así, tanto ANAR (menores) como el Teléfono Dorado (mayores) acumulan más llamadas por Comunidades Autónomas que el propio servicio ofertado en la respectiva Comunidad. Igualmente contribuye a que se produzcan solapamientos de funciones entre los servicios públicos autonómicos y los servicios de iniciativa pública que tienen una cobertura nacional.

Otro aspecto detectado es que la implementación de los servicios de iniciativa pública, en ocasiones, no es coherente ni con los objetivos manifestados ni con las necesidades reales de los colectivos. Ello sucede con el Teléfono

de Atención al Mayor de la Junta de Extremadura, que cuenta con un horario de atención limitado (de 8:00 a 22:00), pese a que, como ya se ha indicado, su prioridad manifestada es la recogida de denuncias. Algo similar se produce en el Teléfono del Menor de la Junta de Andalucía, con horario aún más limitado pese a nacer con la intención de dar respuesta urgente ante situaciones de riesgo. Estas contradicciones no se producen en el caso de las iniciativas privadas, que tienen atención las 24 horas del día.

El hecho de que el teléfono no sólo siga empleándose sino que aumente su uso, como se constata en buena parte de los datos analizados, podría explicarse por varias razones: una, por la universalización del servicio, otra por anonimato que inicialmente presenta el teléfono (aunque se pierda también ante las exigencias de los propios servicios: en el caso de las denuncias o comunicados de maltratos es necesario un teléfono para contactar con la persona en caso necesario) y una última porque, pese a dicho anonimato, el teléfono permite un contacto humano no disponible por ahora a través de tecnologías de vanguardia.

El apoyo emocional, aunque constituye una necesidad transversal a ambos colectivos (menores y mayores), únicamente es recogido de forma marginal entre los objetivos de los servicios telefónicos públicos que atienden a los mayores en la Comunidad Valenciana y Galicia, y en el que atiende a los menores en la Comunidad de Castilla-La Mancha. Estas funciones de acompañamiento y apoyo emocional quedan, por tanto, mayoritariamente en manos de la iniciativa privada sin ánimo de lucro, cuyos datos relativos al volumen de llamadas muestran que la soledad es uno de los elementos básicos que mueven a los usuarios a emplear estos servicios.

Al contrario de lo que pudiera parecer, los temas de maltrato no son el principal motivo de las llamadas. El hecho de que se introduzca como prioridad desde las entidades públicas parece ser más una cuestión política que responde a la atención pública que despierta esta cuestión, sin duda preocupante, y a su seguimiento recurrente en los medios de comunicación. Sin embargo, las cuestiones informativas relativas a los recursos y ayudas disponibles en cada comunidad son las que aglutinan el grueso de las consultas de los mayores.¹⁷ Mientras que en los menores priman las preguntas sobre las relaciones con los amigos, familiares y pareja, así como las dudas en temas de sexo. Los datos disponibles también nos muestran que la cuestión de fondo que mayor número de llamadas genera es la soledad en la que se ven inmersos los miembros de estos colectivos.

17. Esto sucede incluso en el Teléfono de Atención a las Personas Mayores de la Junta de Andalucía, cuyo objetivo es la denuncia.

En la Tabla 4 (al final del artículo) puede apreciarse el número de usuarios del Teléfono Dorado y de los teléfonos autonómicos dirigidos a mayores.

Conclusiones

Las Comunidades Autónomas manifiestan posturas dispares respecto a la prestación de servicios de atención telefónica a mayores y menores, ya que no todas disponen de un servicio *ad hoc* y aquellas que lo han habilitado no disponen de unos protocolos similares para su gestión y actuación.

El análisis de estos servicios telefónicos nos ha permitido identificar tres tipos de situaciones que indican diferentes formas de relación entre el ámbito público y el sector privado no lucrativo: las Comunidades Autónomas que crean un dispositivo específico para ayudar a estos colectivos, asumiendo esa competencia generalmente mediante la subcontratación con una empresa privada; las Comunidades Autónomas que delegan la atención a estos colectivos en otras entidades privadas sin ánimo de lucro, como sucede con la atención telefónica a los menores en la Comunidad de Madrid, Murcia y Asturias que confían esta misión a la Fundación ANAR; y, por último, aquellas comunidades que no asumen este compromiso y dejan la iniciativa en manos de entidades privadas sin ánimo de lucro, dejando por tanto sin solventar una necesidad social evidente de acuerdo con la evolución creciente de llamadas recogidas por estos teléfonos.

Las funciones que se arrogan los servicios telefónicos dispuestos por las diferentes Comunidades Autónomas para atender, en exclusividad o no, a los mayores son: informar de los recursos públicos a disposición de los mayores y/o canalizar las denuncias de malos tratos y negligencia en la atención de los mismos. Entre la oferta dispuesta por las entidades privadas no lucrativas, la Asociación de Ayuda al Anciano también adquiere las mismas funciones, solapándose en parte con la oferta pública, pero no así el Teléfono Dorado, que se orienta prioritariamente a cubrir las necesidades de comunicación y compañía que requieren los mayores. También en los teléfonos dirigidos a los menores encontramos una división similar: los servicios públicos se orientan a informar y asesorar en tanto que la Fundación ANAR adquiere un compromiso similar al Teléfono Dorado, yendo más allá de la prestación de información y asesoramiento. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales cubren un importante vacío complementando la acción de la administración pública.

Quizá el dato más llamativo sea que los teléfonos públicos a disposición de los menores y mayores tengan un horario limitado a los días laborables.

Así sucede con el Teléfono de Atención al Mayor dispuesto por la Junta de Extremadura que, atendiendo situaciones de riesgo de maltrato, limita su horario de 8:00 a 22:00 horas. Por el contrario, las entidades privadas muestran una mayor sensibilidad y prestan el servicio cualquier día de la semana sin distinguir entre días laborales y festivos; de este modo manifiestan una mayor comprensión respecto a que el riesgo puede estar latente en cualquier franja horaria.

Los solapamientos de la oferta y las divergencias entre oferta y demanda podrían tener su origen en la indefinición de la propia naturaleza de servicio público. En la legislación al respecto, no quedan ni clara ni definidas las competencias y los límites entre los servicios suministrados en el ámbito público y privado, lo que después se manifiesta en la implementación de estos servicios. Los datos estadísticos que recogen las administraciones públicas y las entidades privadas no permiten conocer hasta qué punto estas divergencias en cuanto a la oferta (bien de entidades de iniciativa privada, bien a partir del diseño que puedan realizar funcionarios públicos) y la demanda constituyen una disfunción consciente propia de la priorización de recursos o si podría suponer un punto real para la mejora. En este sentido, la presente investigación ha permitido detectar el problema y dejar patente la necesidad de una homogeneización en el empleo de sistemas de recogida de datos que permitan obtener éstos de manera uniforme y orientada a objetivos precisos y comunes que actualmente no existen y que permitiría poner en relación los niveles de satisfacción de los usuarios y el servicio ofertado.

Por último, destacar que la comparación de los servicios de atención telefónica a mayores y menores nos ha permitido identificar una problemática común de gran trascendencia que no es abordada con un criterio homogéneo por parte de las administraciones públicas: la soledad de los mayores y de los menores que les impulsa a llamar a estos números para no sentirse solos. En este sentido, el Teléfono Dorado y ANAR satisfacen una importante demanda que antes cubría la familia, amigos y vecinos y que los cambios sociales experimentados en las últimas décadas han hecho aflorar con fuerza. Y, además, lo hacen respetando el principio de igualdad de todos los españoles ya que ambas actúan en todo el territorio nacional con una infraestructura homogénea. Esta situación contrasta con la posición de las Comunidades Autónomas que, debido a la falta de un organismo coordinador, gestionan estos servicios de forma muy dispar de una comunidad a otra, y en numerosos casos ni disponen de servicios telefónicos *ad hoc* para atender a estos colectivos y de forma tácita dejan en mano de las fundaciones y asociaciones la solución de este tipo de problemas sociales.

Bibliografía

- Alvira, Francisco (1991), *Metodología de la evaluación de programas*, Madrid: Cuadernos Metodológicos del CIS.
- ANAR (2007), *Informe ANAR 2007*, Madrid: Fundación ANAR.
- Flaquer, Lluís (2004), “La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur”, en *Papers: Revista de sociología*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Giner, Salvador, Lamo, Emilio y Cristóbal Torres [eds.] (1998), *Diccionario de Sociología*, Madrid: Alianza.
- La Parra, Daniel (2001), “Los menores y los mayores: imágenes invertidas de las desigualdades por edad”, en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 9 (diciembre 2001), Madrid: Escuela de Trabajo Social.
- López, Fernando y Carlos Otal (2003), “La consulta telefónica: Organización en atención primaria”, en *Cuadernos de atención primaria*, vol. 10, núm. 4, Galicia: Fundación Atención Primaria de Galicia.
- Matos, Ruth (2005), “Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11, núm. 2, Maracaibo: Instituto de Investigación Universidad del Zulia.
- Martínez, Esther, Gaona, Carmen y Ricardo Vizcaíno-Laorga (2008), *Comunicación institucional intercultural. Los CEPI, una iniciativa de la Comunidad de Madrid*, Madrid: Observatorio de las Realidades Ócias y la Comunicación.
- Medina, Manuel Enrique (1998), “El debate de lo público y lo privado en Servicios Sociales”, en *Alternativas*, Cuadernos de Trabajo Social, núm. 6.
- Medina, Manuel Enrique (2003), “Implantación de la calidad en las ONG”, Murcia: FAM-DIF / COCEMFE.
- Mena, Apolinar (2004), *Modelo de gestión pública para mejorar el desempeño gubernamental: la experiencia de un Centro de Atención Telefónica en Toluca, México*, Instituto de Administración Pública del Estado.
- Montenegro, Mariselan (2001), *Conocimientos, agentes y articulaciones: una mirada situada a la intervención social*, tesis doctoral, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Navarro, Vicenç (1998), *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Barcelona: Ariel.
- Troutman, James, Wright, Jeffrey y Donald Shifrin (1991), “Pediatric telephone advice: Seattle hotline experience”, en *Pediatrics*, vol. 88, núm. 4, Maryland: American Academy of Pediatry.
- Van Dinter, Maureen (2000), “Telephone triage: The rules are changing”, *MCN: American Journal of Maternal Child Nursing*, vol. 25, núm. 4, Lippincott Williams & Wilkins Home.
- Vargas, Eliva, Gambara D'Errico, Hilda y José Manuel Hernández (2003), “Evaluación de un servicio telefónico de información sobre el consumo de sustancias psicoactivas: una experiencia colombiana”, en *International Journal of Clinical and Health Psychology*, vol. 3, núm. 3, Asociación Española de Psicología Conductual, Asociación Colombiana para el Avance de las Ciencias del Comportamiento: Colombia.

Recursos electrónicos

Campos, Cecilia, Márquez Francisca y Luccini, Camila (2002), “El teléfono como apoyo a los padres en la crianza de sus hijos: una contribución de enfermería”, en *Revista Ciencia y Enfermería*, vol. 2, núm. 8, Concepción: Departamento de Enfermería de la Universidad de Concepción. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci%5Farttext&pid=S0717-95532002000200008>> [15 de mayo de 2009].

Luque i Agües, Oto (1989), “Los servicios sociales como ámbito de intervención de la psicología, en *Papeles del psicólogo*, Revista del Colegio Oficial de Psicólogos. Disponible en: <<http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=416>> [15 de mayo de 2009].

Tognetta, Ferrán (2003), “Teleasistencia médica: Línea médica DKV, tres años de experiencia. La Informática de la Salud: Punto de Encuentro de las Disciplinas Sanitarias”, en *Todo hospital*, núm. 191. Madrid: Puntex, <http://www.seis.es/seis/infosalud03/INFORSALUD2003_tognettaf.pdf> [15 de abril de 2009].

Velásquez, Oscar (2000), “La consulta médica por teléfono”, en *Revista Colombiana de Pediatría*, vol. 35, núm. 4, Santafé de Bogotá: Sociedad Colombiana de Pediatría. Disponible en : <<http://encolombia.com/medicina/pediatrica/pediatrica/pediatrica35400-consulta.htm>> [15 de mayo de 2009].

Anexo

Tabla 1
Características de los teléfonos públicos dirigidos a mayores, 2007

Comunidad Autónoma	Organismo adscrito	Servicios telefónicos	Características teléfono	Objetivos	Logística y personal
Dirección General de Personas Mayores.	Atención a las Personas Mayores Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	Teléfono de Atención a las Personas Mayores de Andalucía 900 818 385	- Gratuito - Permanente	- Detectar situaciones de riesgo/ maltrato - Recoger quejas sobre los centros de atención - Informar de servicios y recursos	- 8 contratados, 2 terminales - No se requiere formación previa -Formación: habilidades comunicativas y malos tratos - Apoyo técnico-jurídico y administrativo
Andalucía	Dirección General de Personas Mayores.	Teléfono Tarjeta Andalucía Junta Sesentaycinco 900 600 165	- Gratuito - Permanente	-Informar de prestaciones y servicios a los que da acceso los mayores la Tarjeta Andalucía Junta Sesentaycinco -Informar y apoyar la tramitación y expedición de la Tarjeta Andalucía Junta Sesentaycinco y Tarjeta de Transporte Bonificado	- 2 teleoperadores (1 en turno de mañana y 1 de tarde) - No se exige formación previa específica -Formación continua suministrada por la empresa adjudicataria. - Se proporciona un protocolo de actuación desde la Dirección General de Personas Mayores

Comunidad Autónoma	Organismo adscrito	Servicios telefónicos	Características teléfono	Objetivos	Logística y personal
Cataluña	Secretaría de Políticas Familiares y Derechos de Ciudadanía Institut Català D'Assistència I Serveis Socials	Teléfono de Acción Social de Cataluña 900 300 500	- Gratuito - Horario limitado - No específico de mayores	- Responder demandas del departamento d'Acció Social i Ciutadania del Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, incluyendo la información sobre la ley de la dependencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Personal variable según día y horario: oscila entre 10 operadores de lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas; 1 de lunes a viernes, de 19:00 a 20:00 horas y sábados. - No se exige formación previa especializada - Formación: información de recursos para mayores
Extremadura	Dirección General de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Consejería de Sanidad y Dependencia	Teléfono de Atención al Mayor de Extremadura 900 847 070	- Gratuito - Horario limitado	<ul style="list-style-type: none"> - Informar de equipamientos y recursos - Canalizar denuncias de maltrato y quejas en el ámbito institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 trabajadores - No se pide formación previa especializada - Formación en habilidades comunicativas - Protocolos de actuación según características de las llamadas
Galicia	Vice-presidencia Da Igualdade e do Benestar de la Xunta de Galicia	Teléfono Social de Galicia 900 333 666	- Gratuito - Permanente - No específico de mayores	<ul style="list-style-type: none"> - Informar de recursos, programas, equipamientos para mayores, menores y discapacitados. - Canalizar denuncias de abandono, maltrato o negligencia en el cuidado de personas mayores o con discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> - 4 personas contratadas - Se exige formación previa en el ámbito social - Formación: información de recursos disponibles - Apoyo psicológico y jurídico

Comunidad Autónoma	Organismo adscrito	Servicios telefónicos	Características teléfono	Objetivos	Logística y personal
Madrid	Dirección General del Mayor Consejería de Familia y Asuntos Sociales	Servicio de información telefónica a las Personas Mayores de la Comunidad de Madrid	- Coste del establecimiento de llamada - Horario limitado	- Informar sobre recursos, servicios y equipamientos	- 3 personas contratadas, 2 terminales -Exigen formación previa -Formación: información de recursos para mayores -Supervisión desde la Dirección General del Mayor
Valencia	Dirección General de Acción Social y Mayores Consejería de Bienestar Social	Teléfono del Mayor de la Comunidad de Valencia 900 10 00 11	- Gratuito - Permanente	- Orientar en la resolución de problemas - Recoger situaciones de abandono - Actuar ante situaciones de desamparo	- 3 personas contratadas, 2 de día y 1 de noche - Se exige titulación en Trabajo Social - Formación: información de recursos para mayores - Apoyo psicológico

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Comunidades Autónomas.

Tabla 2
Características de los teléfonos para mayores de iniciativa privada, 2007

Servicio telefónico	Entidad	Características teléfono	Objetivos	Financiación	Logística y personal
“Teléfono Dorado”	Asociación “Mensajeros de la Paz”	- Cobertura nacional - Gratuito - Permanente	- Apoyo emocional - Información - Asesoramiento	- Subvenciones públicas - Cuotas de socios - Aportaciones de particulares	- 225 voluntarios 4 contratados - No se exige formación previa - Supervisión por coordinadores y orientadores
Servicio de información 902 431769	Asociación de Ayuda al Anciano	- Cobertura nacional - Establecimiento de llamada - Horario limitado	- Información - Asesoramiento - Apoyo emocional - Emergencia	- Subvenciones públicas - Aportaciones de particulares - Aportaciones de empresas - Otros (no se indica)	- 2 terminales, 11 voluntarios y 3 contratados - Se exige formación geriátrica previa - Formación no especificada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Asociación “Mensajeros de la Paz” y “Asociación de Ayuda al Anciano”.

Tabla 3

Características de los teléfonos autonómicos para los menores en 2007

Comunidad Autónoma	Organismo adscrito	Servicios telefónicos	Características teléfono	Objetivos	Logística y personal
Andalucía	Parlamento de Andalucía (Defensor del Menor)	Teléfono del menor 900 506 113	- Gratuito - Servicio limitado L-V - Personal especializado: derecho y psicología	- Informar y asesorar - Ayudar emocionalmente al menor	- No hay datos
Asturias	Fundación ANAR (Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo)	ANAR - Niños y adolescentes: 900 20 20 10 - Adolescentes en Riesgo: 917 260 101 y 600 505 152	- ANAR menor gratuito, 24 horas, 365 días - ANAR adultos coste llamada local - Personal especializado: psicólogos, psicopedagogos, psiquiatras, abogados y trabajadores sociales contratados	- Riesgo	- Dificultades de relación - Maltrato (físico y psicológico) - Problemas psicológicos - Problemas sentimentales, violencia - Problemas en el colegio y con los amigos
Castilla-La Mancha	Consejería de Bienestar Social, Dirección General de la Familia, gestionado por la Asociación ASERCO	Teléfono de la Infancia y Adolescencia 900 505 532	- Gratuito - 24 horas - Específico - Personal especializado: psicólogo, psicopedagogo, abogado	- Escucha, orientación y apoyo emocionalmente al menor - Asesoramiento - Informar	- Orientación sexual - Relación con sus iguales - Relaciones de pareja

Comunidad Autónoma	Organismo adscrito	Servicios telefónicos	Características teléfono	Objetivos	Logística y personal
Madrid	Fundación ANAR (Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo)	ANAR - Niños y adolescentes (el 900 20 20 10) y - adultos (917 260 101) y el 600 505 152	- ANAR menor gratuito, 24 horas, 365 días - ANAR adultos coste llamada local - Personal especializado: psicólogos, psicopedagógos, psiquiatras, abogados y trabajadores sociales contratados	- Dificultades de relación - Maltrato (físico y psicológico) - Problemas psicológicos - Problemas sentimentales, violencia - Problemas en el colegio y con los amigos	
Murcia	Fundación ANAR (Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo)	ANAR - Niños y adolescentes (el 900 20 20 10) y - adultos (917 260 101) y el 600 505 152	- ANAR menor gratuito, 24 horas, 365 días - ANAR adultos coste llamada local - Personal especializado: psicólogos, psicopedagógos, psiquiatras, abogados y trabajadores sociales contratados	- Dificultades de relación - Maltrato (físico y psicológico) - Problemas psicológicos - Problemas sentimentales, violencia - Problemas en el colegio y con los amigos	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Comunidades Autónomas de los menores.

Tabla 4

Comparación del número de usuarios del Teléfono Dorado y de los teléfonos autonómicos dirigidos a mayores

Comunidad	Teléfonos Autonómicos	Teléfono Dorado
Andalucía	Teléfono de Atención a las Personas Mayores 3249 Teléfono "Tarjeta Junta Andalucía Sesentaycinc" 9513	92.108
Aragón		25.792
Asturias		19.110
Baleares		6.716
Canarias		7.107
Cantabria		2.881
Castilla-La Mancha		25.915
Castilla-León		58.835
Cataluña	Teléfono de Acción Social ¹ 46 855	64.408
Ceuta		5.539
Extremadura	Teléfono de Atención al Mayor 1651	18.226
Galicia	Teléfono del Mayor ² 33323	19.086
La Rioja		2.181
Madrid	Servicio de Orientación Telefónica a Personas Mayores (012) 37 685	154.926
Melilla		1.573
Murcia		12.256
Navarra		9.083
País Vasco		18.019
Valencia	Teléfono del Mayor 1756	55.334

¹ El número de llamadas hace referencia exclusivamente a aquellas relacionadas con temas que afectan a mayores.

² Datos relativos a 2006.

María Cruz López de Ayala López. Doctora en Ciencias de la Comunicación (URJC) y profesora de Teoría de la Información y Dirección de Comunicación de la Universidad Rey Juan Carlos. Es miembro del Grupo de Investigación sobre Comunicación, Sociedad y Cultura (GICOMSOC) de la Universidad Rey Juan Carlos y ha participado en proyectos de investigación relacionados con el uso de las tecnologías de la información y comunicación en los adolescentes, la autorregulación en televisión y el uso social del teléfono. Otras líneas de investigación son Internet y familia, y televisión y niños. Publicaciones recientes: junto con Fernández Martínez, A.: “Televisión e infancia: cinco años después del código de autorregulación”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, La Laguna (Tenerife) (2011); en coautoría: “Los usos de Internet y su repercusión en la configuración de nuevas pautas de comportamiento en la adolescencia” y “Comunicación y Socialización de los adolescentes, bajo la influencia de las Nuevas Tecnologías de la Información”; en García Jiménez, Antonio [coord.], *Comunicación y comportamiento en el ciberespacio. Actitudes y riesgos de los adolescentes*, España: Icaria (2010).

Esther Martínez Pastor. Doctora en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad Complutense de Madrid y licenciada en Publicidad y Relaciones Públicas por la UCM y en Derecho por la UNED. Actualmente es profesor Contratado Doctor en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España). Sus líneas de investigación se centran en la inmigración y en el derecho de la publicidad. Publicaciones recientes: junto con otros autores, “Una presentación sociocomunicativa de las prácticas de riesgo en los usos de Internet en la adolescencia” y “Comunicación y Socialización de los adolescentes, bajo la influencia de las Nuevas Tecnologías de la Información”, en García Jiménez, Antonio [coord.], *Comunicación y comportamiento en el ciberespacio. Actitudes y riesgos de los adolescentes*, España: Icaria (2010); como directora junto con Patricia Cerdá, *Bandas juveniles. Inmigración y ciudad: España y México*, España: ECU; junto con Gaona Pisonero, Carmen y Ricardo Vizcaíno-Laorga, *Comunicación institucional intercultural. Los CEPI, una iniciativa de la Comunidad de Madrid*, Madrid; *Observatorio de las Realidades Sociales y la Comunicación* (2008).

Ricardo Vizcaíno Loarga. Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), licenciado en Ciencias de la Información (Periodismo) por UCM y licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Actualmente es profesor en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la

Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España) y Vicedecano de Ordenación Académica de dicha Facultad. Sus líneas de investigación son usos sociales de Internet (riesgos en niños y adolescentes, movimientos sociales y políticos) y minorías y comunicación (inmigración y discapacidad y nuevas tecnologías de la comunicación). Publicaciones recientes: junto con otros autores, “La adolescencia y la autonomía digital” y “Ciberpatologías e internet”, en García Jiménez, Antonio [coord.], *Comunicación y comportamiento en el ciberespacio. Actitudes y riesgos de los adolescentes*, España: Icaria (2010); junto con otros autores, “Políticas de actuación desde la experiencia española. Convivencia y ciudad: la inmigración en España”, en Martínez Pastor, Esther y Patricia Cerdá [dirs.], *Bandas juveniles. Inmigración y ciudad: España y México*, España: ECU (2009); junto con Martínez Pastor, Esther y Carmen Gaona Pisonero, *Comunicación institucional intercultural. Los CEPI, una iniciativa de la Comunidad de Madrid*, Madrid; Observatorio de las Realidades Sociales y la Comunicación (2008).

Recepción: 22 de noviembre de 2010.

Aprobación: 25 de abril de 2011.