

## 70. LOS TUTORES VOLUNTARIOS EN ITALIA COMO NUEVOS STREET LEVEL BUREAUCRATS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

Lluís Francesc Peris Cancio<sup>337</sup>

### RESUMEN:

El artículo analiza el impacto de la figura del tutor voluntario, introducida por la Ley N° 47/2017, como un nuevo *street level bureaucrat* que implementa la recepción de menores no acompañados. Su presencia presenta una novedad que impacta en los servicios sociales y crea la necesidad de una colaboración entre el tutor o tutora voluntario y el trabajador social (siendo este último la persona de contacto del menor) para orientar las principales decisiones sobre la persona de menor edad tutelada. El artículo analiza la modalidad en la que ambas figuras orientan la toma de decisiones comparando la distinta forma de interpretar la discrecionalidad.

A través de un proyecto de investigación durado 15 meses centrada principalmente en una gran ciudad de Italia, la metodología elegida ha permitido de combinar diferentes estrategias para la compilación de datos; los resultados revelan cómo el papel de los tutores voluntarios se desarrolla en tres niveles funcionales principales: la representación legal, la relación de ayuda con los tutelados y el trabajo en red. Estas tres áreas se caracterizan por diferentes niveles de interpretación de la discrecionalidad. En consecuencia, la investigación permite describir tres prácticas de colaboración entre esta nueva figura del tutor/a voluntario y los profesionales del trabajo social: sustitución, superposición y cooperación. La investigación también presenta el punto de vista de los menores en referencia a las innovaciones introducidas en sus vidas por la figura del tutor voluntario.

**Palabras clave:** tutores voluntarios, discrecionalidad, trabajo social, menores no acompañados, migraciones, *street level bureaucrat*.

### 1. Introducción

En las últimas décadas, el fenómeno de la migración por parte de menores no acompañados ha llegado a ocupar un lugar significativo en el diseño de las políticas migratorias en Italia (Peris Cancio 2018). La expresión “menor no acompañado” se refiere a un extranjero (un ciudadano de países no pertenecientes a la UE o apátrida) menor de 18 años que por cualquier motivo se encuentra dentro de las fronteras de Italia y carece de asistencia o representación legal.

Los menores migrantes no acompañados constituyen un tema único de análisis porque representan la superposición de dos grupos que están relativamente infrarrepresentados en la literatura de los estudios de *street level bureaucrats* (Edlins y Larrison 2018). En primer lugar, son menores, lo que significa que son contemplados en la realidad más amplia de la presencia de servicios para infancia y su organización administrativa. En segundo lugar, los menores migrantes son extranjeros y, por lo tanto, son considerados dentro de la literatura general de la implementación de servicios para la migración. Esta supervisión puede deberse a la devolución de los procesos federales de aplicación de políticas de inmigración e integración local (Williams 2015).

---

<sup>337</sup> Lluís Francesc Peris Cancio, Sapienza Università di Roma

En la legislación italiana, las principales disposiciones relativas a los menores extranjeros no acompañados figuran en los artículos 32 y 33 del *Testo unico in materia di immigrazione*<sup>338</sup> (Decreto Legislativo N° 286/1998), así como en su *Regolamento di attuazione*<sup>339</sup> asociado (Decreto Presidencial n° 394/1999). El Decreto Legislativo N° 142/2015 establece disposiciones específicas sobre la acogida de menores no acompañados (conocido como el "decreto de acogida"), que da lugar a la Directiva 2013/33/UE sobre la acogida de solicitantes de asilo.

El art. 357 del *Codice Civile* especifica el papel designado para cualquier tipo de tutor de personas de menor edad: "El tutor es el responsable del cuidado del menor. Representa al menor en todos los actos civiles y administra sus bienes". A través de esta función, el tutor debe asegurarse, como establecen los artículos 343 a 389 del Código Civil, de que las personas responsables de cuidar al niño presten dicha atención regularmente. Es decir, los tutores cuidan de implicar la red de servicios sociales específicos encargados de satisfacer las necesidades del niño.

La representación legal del niño significa la facultad de llevar a cabo actos que conciernen a los derechos e intereses en los procedimientos civiles, incluidos los derechos e intereses de carácter personal. Así, los tutores toman el lugar de sus representados en la toma de decisiones que los involucran, actuando en nombre del niño/a o adolescente en relación con todas las decisiones, dado que estos menores son considerados carentes de la capacidad de actuar legalmente en autonomía y, por lo tanto, no pueden tomar tales decisiones por sí mismos. Los tutores mantienen relaciones con los servicios de bienestar social, los servicios de salud, las escuelas y la formación profesional, y las instituciones de la seguridad social; también pueden tomar parte y defenderlos contra acciones legales en nombre de los menores, y pueden emprender acciones civiles para perseguir el mejor interés del niño en un caso penal o presentar denuncias. Además, los tutores hacen la solicitud para que los niños extranjeros puedan recibir permisos de residencia cuando estos se conviertan en adultos legales (Bianconi 2018).

Una de las tareas de tutela más importantes es decidir sobre la colocación del niño en un servicio social especializado. Dicha colocación debe ser autorizada por el juez, a petición del tutor y en coordinación con las autoridades del Tribunal de Menores, para ratificar las medidas de acogida adoptadas en cada caso. En términos más generales, cada decisión que el tutor propone para la colocación del niño y los informes deben ser presentados al tribunal para su autorización. Cualquier decisión de emprender acciones civiles también está sujeta a autorización, y el tutor está obligado a delinear las razones para tomar tal decisión.

Además, los tutores informan al juez de cualquier novedad con respecto a sus tutelados, en particular, si los adolescentes en cuestión son extranjeros, el hecho de que hayan abandonado los centros residenciales donde vivían. Especialmente para los menores que tienen casi la edad suficiente es esencial que sean consultados e involucrados en el proceso de toma de decisiones con el fin de identificar mejor sus necesidades y

---

338 "*Ley Consolidada de Inmigración*".

339 "*Reglamento de Aplicación*".

aspiraciones. Los tutores deben colaborar estrechamente con los servicios sociales locales, por lo tanto, para asegurar la relación más efectiva con sus barrios menores.

Antes de la Ley 47/2017, las políticas de acogida italianas y la práctica común tendían a gestionar la tarea de cuidar a los menores no acompañados de diferentes maneras, dependiendo del contexto local. La tarea se encomendó generalmente a los tutores institucionales, normalmente el alcalde del municipio en el que el niño fue identificado, un miembro del consejo, trabajador social u otros actores institucionales como los responsables de las instalaciones de recepción de migrantes (Save the Children 2018). Sin embargo, el desbordamiento de los casos de tutores institucionales significaba que no siempre eran capaces de supervisar los casos basándose en un conocimiento mínimo del menor en cuestión. Por lo tanto, varias regiones italianas comenzaron a experimentar con la encomienda de este papel a ciudadanos privados oportunamente formados, ensayando una medida que poco a poco se convirtió en una práctica común. Así pues, la Ley 47/2017 se basó en las buenas prácticas preexistentes que se encuentran en algunas partes del país para establecer el papel de tutor voluntario, haciendo un llamado a los ciudadanos privados para que desempeñen este papel de una manera más directa y eficaz.

La Ley N° 47/2017 designa a los defensores del niño regionales para elaborar una lista de tutores voluntarios dispuestos a asumir la tutela de menores extranjeros no acompañados (art. 11). Por lo tanto, el Tribunal de Menores está obligado a nombrar tutores voluntarios y no institucionales, y cualquier excepción debe estar justificada formalmente por el caso específico. Para supervisar su observancia, el Defensor del Menor de cada una de las regionales cooperan constantemente con *Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*<sup>340</sup> (en adelante "AGIA") para presentar un informe bimestral sobre las actividades que se llevan a cabo.

Se han acumulado expectativas importantes en torno a esta nueva figura de tutor voluntario. Las directrices de AGIA establecen que este papel *encarna una nueva idea de tutela legal, una expresión de "paternidad social" y ciudadanía activa* en la que el voluntario se convierte en el intérprete de las necesidades *del menor* (AGIA 2017).

La Ley N° 47/2017 no especifica qué características o requisitos se supone que debe poseer el aspirante a tutor. AGIA rectificó esta deficiencia a través de una *soft law* que establece una lista de requisitos formales para asumir el papel de tutor: los tutores deben tener la ciudadanía en Italia u otro Estado de la UE, residir legalmente en el país, tener residencia permanente en Italia, tener 25 años de edad o más, disfrutar de plenos derechos como ciudadanos y no tener ninguna condena, es decir, procedimientos penales en curso o condiciones de libertad condicional.

El 3 de marzo de 2018, el Decreto Legislativo 220/2017 estableció el nombramiento de tutores voluntarios como política en todo el país, asignando la responsabilidad de los menores no acompañados a los Tribunales de menores. Un total de 4.000 personas han sido capacitadas para esta tarea en todo el país y constantemente están siendo llevadas al sistema de procesamiento de menores migrantes no acompañados (Di Pascale y Cuttitta 2019).

---

340 "Defensor nacional de la infancia y la adolescencia".

Estos tutores voluntarios representan una innovación en las políticas sociales y específicamente en la forma en que operan los servicios sociales dedicados a integrar a los niños y adolescentes necesitados. De hecho, aunque este papel no requiere ninguna formación profesional de antemano, implica una tarea extremadamente delicada y compleja, la de hacer cumplir plenamente los derechos del niño y asumir un papel de liderazgo en la renovación del modelo estatal de asistencia social. En concreto, se pide a estos tutores que colaboren idóneamente con otros profesionales del sector, garantizando que desempeñen sus funciones de manera responsable, eficaz y adecuada.

De hecho, este enfoque jurídico para garantizar los derechos de la infancia anula la concepción previa de la responsabilidad institucional en el sentido de que la protección estatal de los derechos de estos menores se encarga a los actores voluntarios del sector privado encargados de vigilar, exigir y hacer cumplir, junto con las instituciones públicas, el pleno cumplimiento de los derechos de los niños y jóvenes como compromiso en sus casos asignados. Como agentes designados por una autoridad judicial, asumen un *munus publicum* en el trabajo, convirtiéndose así esencialmente en personas privadas que ejercen una función pública. Deben trabajar conjuntamente con los técnicos de las administraciones (específicamente, los trabajadores sociales asignados al caso) y los trabajadores del sistema de acogida de migrantes (es decir, los profesionales empleados en los centros de acogida del tercer sector) para garantizar el desempeño de las funciones institucionales asociadas.

Sin embargo, este enfoque jurídico ha tenido algunos problemas para establecerse en las prácticas y la cultura de las instituciones involucradas, en particular los servicios sociales. De hecho, los profesionales son los que deciden cómo se aplicarán los nuevos requisitos normativos (Hupe et al. 2016; Mayo e Inverno 2009; Zacka 2017). Gleeson and Knights (2006) llaman a estas últimas estrategias por parte de los profesionales de las organizaciones "mediación creativa", argumentando que puede ser vista como una alternativa al cumplimiento descendente o resistencia ascendente a las reformas (Waring y Currie 2009).

Por lo tanto, los tutores voluntarios podrían interpretarse como nuevos *street level bureaucrats* en la aplicación normativa de la recepción de menores no acompañados, lo que representa un precedente relevante para toda Europa. Esto es especialmente cierto en los servicios sociales, un campo altamente caracterizado por la discrecionalidad y ya particularmente sensible al papel que desempeñan los *street level bureaucrats* en la atención a la inmigración (Barberis 2010).

El desarrollo de este nuevo marco de intervención requiere que los dos actores principales (tutores voluntarios y trabajadores sociales) colaboren en la realización de acciones y procesos de asistencia al menor en un campo en el que el alto grado de discrecionalidad de los actores se enfrenta con la amplia gama de decisiones implicadas en cada paso para la inserción social del menor no acompañado en cuestión (Fargion 2006, Ferrazza 2008).

Esta investigación tiene como objetivo dar un primer paso adelante en el análisis de las prácticas discrecionales del binomio tutor voluntario-trabajador social como *street level bureaucrats*, así como de las principales personas de contacto de los menores (Lipsky 1980). Con este fin, el análisis tiene en cuenta las diversas perspectivas teóricas

a través de las cuales el concepto de discrecionalidad ha evolucionado en el tiempo (Hamand Hill 1986, Mény y Thoenig 2003).

Teniendo en cuenta las recientes disposiciones legislativas, la tarea en cuestión es entender cómo, según la teoría clásica, este nuevo binomio tutelar toma decisiones sujeto a una tensión para crear un equilibrio como sistema (Campanini 2002). El artículo se une a la literatura que reconoce que las instituciones son también el contexto y el producto de los actores sociales que reproducen sus estructuras, introduciendo elementos de cambio (Crozier 1963, Giddens 2013).

Una suposición que subyace a este análisis es que los tutores voluntarios actúan en una función de *street level bureaucrats* muy importante, ya que son responsables de gestionar el momento clave en el que las normas se convierten en decisiones concretas para tomar medidas en los casos individuales asignados: se sitúan en el punto de intersección entre el dominio de los cambios en los sistemas de bienestar, las decisiones en las políticas sociales, las directrices en su aplicación y los aspectos organizativos, por un lado, y el dominio de las opciones relativas a la esfera individual, por otro (Saruis 2013, Mason y Evans 2019).

La investigación no sólo describe a los tutores voluntarios y su experiencia; también pretende responder a las siguientes preguntas: ¿cómo es la figura del tutor voluntario asignado a un papel público en la protección de los niños? ¿Cómo se sitúa respecto al *modus operandi* de los servicios sociales especializados en la protección de la infancia? ¿Cómo se distribuyen los deberes y las tomas de decisiones entre los profesionales del trabajo social y los tutores voluntarios en relación con el proceso de integración de los menores? ¿Qué tipo de repercusiones tiene este desarrollo innovador en términos de expansión o reducción del alcance discrecional del trabajador social a la hora de gestionar el caso de un menor? ¿Cuál es el marco institucional en el que se gestionan las decisiones? ¿Cómo afecta el papel de tutor voluntario a la capacidad de los menores no acompañados para *aspirar* (Appadurai 2004) bajo la custodia de personas que han asumido voluntariamente este papel?

## 2. Método de investigación.

La investigación duró 15 meses (marzo de 2018 - mayo de 2019) y se centró principalmente en el área metropolitana de Roma en el intento de responder a las preguntas antes mencionadas, involucrando una combinación de herramientas metodológicas empleadas simultáneamente en lugar de secuencialmente.

Las observaciones de los participantes se llevaron a cabo en siete centros de recepción para menores no acompañados donde ha habido una presencia importante de tutores voluntarios. En total, se llevaron a cabo 27 sesiones de observación participante.

Junto a estas investigaciones, la investigación incluyó entrevistas en profundidad con los técnicos, así como un análisis de materiales metodológicos y documentales para las medidas que requieren la participación de tutores voluntarios en medidas destinadas a mejorar las condiciones de integración de los menores en tutela (el formulario de Proyecto Educativo Personalizado, formularios de datos personales de tutores, planes de servicio y notas de observación de educadores). Además, se realizó una encuesta en la que 58 tutores voluntarios respondieron a un cuestionario de 21 puntos sobre los temas de investigación. El muestreo de tipo *snowball* se utilizó para identificar a los

encuestados en el cuestionario, lo que limita la representatividad de los resultados. Treinta y tres entrevistas en profundidad se llevaron a cabo con tutores voluntarios y ocho con técnicos de la unidad de Protección de la Infancia del ente local.

Durante los meses de abril, junio, septiembre y noviembre de 2018, así como febrero de 2019, se celebraron cinco encuentros grupales con tutores voluntarios, a los que asistieron un promedio de nueve tutores involucrados en los temas tratados.

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2018, se organizaron discusiones semanales en grupo con los menores no acompañados en tutela, con el auxilio de mediadores culturales incorporados para facilitar la comunicación.

### 3. Resultados de la investigación

La investigación revela el considerable impacto que el papel de tutor voluntario tiene en el sistema de bienestar y en los servicios para los menores no acompañados. En un contexto profesional en el que los técnicos de servicios sociales están sobrecargados de tareas, el tutor comparte o pretende una autonomía en la facultad de tomar decisiones en favor de la integración de los menores.

#### 3.1 La nueva figura del tutor voluntario

Los datos de esta investigación indican que los tutores voluntarios son un grupo bastante heterogéneo, pero con algunos rasgos comunes. Son predominantemente mujeres y tienen una edad media bastante madura (casi 52 años), con un alto nivel de educación (aproximadamente un tercio tiene un título de posgrado, más de la mitad tiene un título académico y sólo uno de ellos no cursó la educación superior). Las profesiones representadas son muy diversas, con una prevalencia de abogados, jubilados, empleados públicos de la educación y profesionales del tercer sector. Un tercio de la muestra es miembro de una asociación, predominantemente organizaciones voluntarias de solidaridad o de promoción social.

En cuanto a sus motivaciones para convertirse en tutores voluntarios, la variedad de respuestas se puede agrupar en tres campos. Uno es el deseo de participar activamente en proyectos de justicia social, en particular con los migrantes (como literalmente informan los tutores entrevistados): *Creo firmemente en la importancia de la ciudadanía activa, de la justicia social, del respeto de los derechos humanos; del deseo de ser útil; de la familiaridad con los temas migratorios; Quería involucrarme directamente en los temas de los migrantes, etc.* Una segunda es la preocupación por los derechos de los niños: *el compromiso cívico y el deseo de ayudar a los jóvenes en una condición frágil; el deseo de ayudar a los menores necesitados que vi llegar aquí por televisión; Creo firmemente que los adultos maduros debemos hacer una contribución significativa a las generaciones futuras, etc.* Por último, algunos de los tutores voluntarios expresaron motivaciones relacionadas con una serie de deseos personales, a veces identificables como una "para-paternidad" no perfectamente definida.

En cuanto a la realización de este papel y el empeño de tiempo de asistencia, la encuesta indica que el grupo de tutores voluntarios está dividido entre aquellos que afirman no tener problemas para desempeñar su función porque tienen tiempo suficiente para hacerlo (jubilados, profesionales autónomos y varios funcionarios), y otra parte, de un tamaño similar, que comunica la dificultad para hacer compatible su participación como

tutores con sus profesionales , y a veces también, con sus compromisos en la vida privada.

La pregunta *¿Cómo logró equilibrar su vida privada y profesional con las actividades de tutor voluntario?* Obtiene respuestas que eran extremadamente diversas, pero todas relacionadas con tener que utilizar el tiempo liberado del trabajo asignado al cuidado familiar para desempeñar el papel de tutor y, en muchos casos, tener que establecer una relación con el menor únicamente en los momentos disponibles, a saber, durante los fines de semana o a altas horas de la noche. En algunos casos, los encuestados definieron la situación como estresante, *difícil y chocando con mi equilibrio doméstico y personal*. La falta de tiempo disponible durante el día fue identificada como un obstáculo para lograr una cooperación efectiva entre los profesionales de los servicios sociales y los tutores.

### **3.2 La capacidad de agency de los tutores voluntarios.**

El análisis del cuestionario y las entrevistas en profundidad revelaron empíricamente que el papel de tutor voluntario abarca tres niveles principales: representación legal, relación de ayuda y trabajo en red. La representación legal implica todas las acciones y decisiones tomadas por el tutor como representante legal y titular de la patria potestad del menor en relación con diversas instituciones, encontrando como más frecuentes: presentación de solicitudes de permiso de residencia, representación legal para procedimientos de educación/formación, apoyo y evaluación en los procesos de selección de alojamiento, presentación de solicitudes para registrar al menor en el sistema nacional de salud, representar los intereses del menor y proporcionar apoyo en los procedimientos judiciales, solicitar protección internacional, solicitar que se inicien procedimientos para investigar situaciones familiares y posterior reunificación familiar, y participar en procedimientos para identificar al menor y evaluar su edad.

En algunos casos excepcionales, los tutores delegaron estas tareas a los trabajadores de los centros que acogen a los menores. En general, sin embargo, no delegaron ni compartieron su función de representación. Tal función requiere voluntad, disponibilidad y, en cierta medida, un dominio de los reglamentos y normas de ley; también requiere instrumentos de gestión como una dirección de correo electrónico certificada, firma digital, disponibilidad de contactos, etc. Esta es la función principal que los profesionales de los servicios sociales reconocen que tienen los tutores voluntarios, a menudo identificándolos como aquellos con *poder de firma*. Aunque este poder es extremadamente significativo y concreto, expira en el momento en que el menor cumple 18 años, como los tutores declaran con frustración. Por lo tanto, desde una perspectiva institucional no tiene continuidad en cuanto cumplen dieciocho años.

La segunda función fue descrita por los tutores voluntarios como la más delicada y difícil: la de crear una relación de ayuda, apoyo educativo y orientación constante a medida que el menor detenido toma decisiones, todos aspectos que son cruciales para el desarrollo de los adolescentes. Esta función se contrasta necesariamente con los servicios sociales que conocen la situación.

Las prácticas en este nivel indican una gran variedad en las formas para relacionarse según algunas variables ( modos de reunión, cómo y con qué frecuencia, realización de actividades compartidas, el uso del teléfono móvil del tutor para comunicarse, premios materiales, etc.) a la definición del proyecto educativo (selección de las actividades más

pertinentes para el menor, elección de una escuela y curso de estudio, la orientación del trabajo, la configuración de opciones con respecto al tiempo libre y los períodos de vacaciones, etc.) y resolución de conflictos (conflictos relativos a la convivencia, procedimientos penales, tensiones con la propia familia del menor, etc.) y otros ámbitos.

A juzgar por los datos recopilados, las dimensiones y características del campo relacional varían mucho de un tutor a otro. Los datos indican que los tutores pasan tiempo con los menores al menos una vez a la semana en un tercio de los casos, al menos una vez al mes en más de la mitad de los casos, y menos de una vez al mes en poco más de un caso de cada diez. Un porcentaje significativo informó mantener una relación continua a través de la aplicación *whatsapp*.

En este nivel, los tutores tienden a confiar en sus propios recursos personales y relacionales. La pregunta *¿Hizo que el menor conociera a su familia u otras personas pertenecientes a su red de amigos y familiares?* dio lugar a una respuesta positiva en dos tercios de los casos, en los que los encuestados también especificaron que compartir amigos y relaciones familiares estaba destinado a enriquecer el mundo emocional del menor.

A diferencia del área anterior, los tutores afirman que su papel educativo y de ayuda no termina con la mayoría de edad, aunque tiende a cambiar. De los dieciocho casos examinados en los que el menor había alcanzado la edad adulta legal, diecisiete seguían manteniendo una relación al igual que cuando el joven era menor de edad. Según los tutores, la relación tiende a cambiar, haciéndose más igualitaria, auténtica y recíproca.

La incidencia de las modalidades relacionales de los tutores tiende a crear más tensión entre los profesionales de los servicios sociales, y a veces estos últimos critican las formas de intervención de los tutores, apareciéndoles como incompatibles con la ética profesional, improvisadas, distorsionadas por una mentalidad asistencialista y, a menudo, no coordinadas con los demás actores intervinientes. Los tutores voluntarios afirman sentirse menos preparados para esta función debido a aspectos como la diferencia de edad, la escasez de tiempo, las diferencias lingüísticas y culturales, las características de la etapa de desarrollo del menor adolescente, la brevedad de la relación, la comparecencia de adultos significativos del país del menor y, en algunos casos, la falta de apoyo por parte de los servicios sociales. Casi todos los tutores entrevistados sostienen que no han recibido la capacitación adecuada para poder construir una relación con el menor, y, posteriormente, todos los tutores voluntarios se ven obligados a confiar en su propio bagaje de competencias personales para preverlo. Esto conduce a aumentar y mejorar la red de recursos informales, pero al mismo tiempo también deja lugar para visiones subjetivas y discrecionales que no siempre están en sintonía con las medidas tomadas por los profesionales del trabajo social, que pretenderían que todos los menores recibieran un trato parecido.

El tercer papel de los tutores voluntarios se refiere al trabajo en red. Los encuestados argumentan que esta competencia requiere estar familiarizado con los recursos sociales e institucionales disponibles en el área local y gozar de una cierta experiencia en su activación: herramientas de comunicación formalizadas, un conocimiento de la cultura de servicio, el uso de metodologías colaborativas, etc. La pregunta de la encuesta *¿Has conocido, aunque no sea en persona, a otras personas que son significativas en la vida*

*del menor?* (ya sea en el país de origen o en Italia) provocó un número considerable de reflexiones, algunas más frecuentes que otras. Los tutores encuentran los profesores en dos tercios de los casos, connacionales que viven en Italia en un tercio de los casos, hermanos, hermanas, tíos, tías y otros parientes en poco menos de un tercio de los casos y, en un poco menos de casos, uno o ambos padres. También, en el caso de los tutelados que se han iniciado laboralmente, a los empleadores. La investigación indica que las relaciones de los tutores con recursos institucionales como sedes policiales, escuelas, sistema de salud, colocación laboral y servicios deportivos, fueron descritas como directas y productivas. Además, la investigación demuestra que el trabajo y la participación de cada tutor extendieron la red de apoyo en torno al menor bajo su cuidado mediante la introducción de nuevos actores que prestan asistencia dentro de toda la recepción del sistema en su conjunto.

### **3.3 Ejercicio de la discrecionalidad en los tutores voluntarios**

Según los resultados de la encuesta, el papel de representación legal de los tutores voluntarios permite una discrecionalidad más limitada, ya que los deberes prescritos implican principalmente una conducta estandarizada que se cumple según reglamentos específicos. Los resultados de la investigación también revelan que, entre los diversos aspectos que influyen en este alcance de la discrecionalidad, se consideró que *la legislación* era la más relevante, con la mayoría de los encuestados dándole una puntuación de entre 7 y 9 en una escala de 1 a 9. El aspecto de la *ética profesional* fue el siguiente en la importancia reportada, igualmente en más de dos tercios de todos los casos. Los tutores describen el deber de actuar de acuerdo con regulaciones específicas, pero sin un conocimiento exhaustivo de tales reglamentos y normas (excepto para aquellos con antecedentes educativos previos en la ley) como una fuente importante de tensión. La capacitación recibida, que implica un curso de formación de 32 horas de duración, no permite dar un salto de calidad tanto por la complejidad de los asuntos encomendados a los tutores como por su limitada experiencia en relación con estos asuntos.

Por el contrario, los tutores voluntarios gozan de una discrecionalidad mucho más amplia en su función de ayuda, un hecho que a su vez genera problemas en la gestión de dicha discrecionalidad. El papel de tutor implica una cuidadosa consideración de la situación, subjetividad y deseos del menor, así como una comprensión del proyecto migratorio, relaciones significativas y áreas de potencialidades más adecuadas para crear un plan de integración personalizado. Estos elementos deben identificarse durante el desarrollo de una relación significativa, cuyo perfeccionamiento constituye un esfuerzo muy delicado y artesanal.

Dentro del alcance de esta discrecionalidad, informan los tutores, la legislación no ofrece respuestas u orientación claras. En consecuencia, las acciones de los tutores se guían por factores subjetivos más que por las regulaciones. En algunos casos, los tutores representan su experiencia y trabajos en términos de recursos personales inadecuados, incluso cuando parte de esa insuficiencia se deriva de la naturaleza del trabajo en lugar de algún fracaso personal. Algunas tareas simplemente no se pueden hacer correctamente, dada la ambigüedad de los objetivos y la tecnología de determinados servicios sociales. Determinar si un trabajo es o no "apropiado" está sujeto a incertidumbres y negociación con otros, en particular los trabajadores de servicios sociales, como Lipsky describe en el capítulo *El problema de los recursos* (2010).

La pregunta *¿Cuáles son los factores más significativos que guían la relación de ayuda y tutelar?* Reveló que la variable más importante fue *"mis propios valores"* para 49 de los 58 encuestados, seguidos a distancia por otras dos variables: *los recursos disponibles*, 36, y la opinión de los *servicios sociales*, en 32 de 58 casos.

En este caso, los tutores parecen consultarse mutuamente para lograr una mayor claridad sobre qué enfoques operativos tomar, lo que a veces resulta en tutores que interactúan de manera concertada con grupos de menores. Hubo casos de parejas en los que ambas parejas sirvieron como tutores de diferentes menores y los adultos combinaron su experiencia tutelar y relacional.

En la siguiente tabla se resumen los distintos niveles de agency de tutores voluntarios

**Figura 1. Principales niveles de agency de tutores voluntarios y variables características.**

	Representación legal	Función educativa	Intervención en red
Competencia prevalente	Jurídica	Pedagógica	Relacionado con el servicio
Marco de referencia	Formal	Informal	Formal
Referencias profesionales	Abogados	Educadores	Trabajadores sociales
Duración	Hasta 18 años de edad del menor acogido	Incluso después de la edad legal	Incluso después de la edad legal, con menos intensidad
Discrecionalidad	Limitada	Alta	Baja
Influencias en el modo de orientar las decisiones	Legislación y ética profesional	Los propios valores y recursos de las personas, la opinión de los servicios sociales	Orientación de los servicios sociales y dinámicas grupales

### **3.4 Trabajadores sociales como autores y disuasores de la implementación**

La mayoría de los trabajadores sociales entrevistados creen que la Ley N° 47/2017 y la introducción del papel de tutor voluntario ofrecen muchas oportunidades positivas para los menores no acompañados, sin embargo, informan que los responsables políticos no han considerado por completo la necesidad de reforzar también los servicios sociales para que los trabajadores sociales puedan estar más involucrados y ser más eficaces en la aplicación de la medida.

Algunos profesionales, que anteriormente actuaban como tutores delegados por el alcalde, informan de que los tutores voluntarios han sustituido su función y es totalmente imposible establecer una relación de colaboración con cada persona designada como tutora por el Tribunal de Menores.

Otros trabajadores sociales tienen la intención de llevar a cabo una etapa experimental inicial, para poner a prueba métodos de colaboración eficientes y diferenciación de roles a través de mecanismos de apoyo improvisados: reuniones individuales y grupales, intervisión, formación compartida, etc.

En cuanto a la forma en que los trabajadores sociales declaran la modalidad en el ejercicio de su poder de discreción, las variables más recurrentes son la *ética*

*profesional, los métodos operativos bien establecidos relativos a su identidad profesional, la dinámica interprofesional, la rutina y la ausencia de conflictos.*

En referencia al *clima político*, los profesionales informan de que este aspecto tiende a tener un impacto exponencial en los últimos tiempos en detrimento de los procesos de inclusión de los menores, ya que cada vez son más tipificados como "extranjeros" y confinados en un circuito separado de conformidad con la Ley N° 132/2018. En algunos casos, el alcance discrecional de los tutores, considerado como un ejercicio indispensable de responsabilidad para los actores que realizan esta obra, puede adoptar la forma de poder discrecional irregular o incluso *contra legem* (Kazepov y Barberis 2012). En otras palabras, puede implicar la violación de la legislación formal para responder a la condición de vulnerabilidad de los menores (Peris Cancio 2019).

### **3.5 Interacción entre tutores voluntarios y profesionales del trabajo social.**

Según los tutores voluntarios, la experiencia de servir como tutor de menores no acompañados pone de relieve las debilidades de un sistema en el que la responsabilidad institucional se confía parcialmente a la voluntariedad de los ciudadanos individuales y estos últimos a menudo tienen que cumplir con su deber con un fuerte sentimiento de soledad. Los ciudadanos privados designados como tutores voluntarios creen que este papel implica un ejercicio significativo de responsabilidad social y ciudadanía activa, construyendo una relación de confianza con el menor bajo custodia, haciendo caso a sus necesidades y tratando de garantizar sus derechos. Los tutores informan que no se sienten adecuadamente guiados o asistidos en las siguientes etapas de capacitación y que no reciben ningún apoyo en el desempeño de su función, especialmente para los aspectos no cubiertos por una legislación específica.

La investigación revela que tanto los trabajadores sociales como los tutores voluntarios reconocen el papel de los demás, en un entorno caracterizado por una asimetría del poder institucional. La pregunta *¿Cuánto considera importante la labor de los servicios sociales a la hora de ejercer su función de tutor voluntario?* fue contestado por tutores voluntarios con *muy importante* en la mitad de los casos y *bastante importante* en cuatro de cada diez casos, mientras que sólo uno de cada 20 consideró que era de poca o ninguna importancia.

Además, explorando cómo los tutores voluntarios evalúan la labor de los servicios sociales en función de una escala proporcionada, se hizo evidente que lo consideran vital debido a la capacidad práctica de los trabajadores sociales para resolver problemas, su experiencia específica y su disposición a apoyar al tutor, mientras que poco menos de uno de cada cinco consideró que los servicios sociales son un servicio flexible que mantiene una presencia suficiente en la vida de los menores. El 88% de los tutores espera un mayor grado de contacto con los servicios sociales tanto a nivel personal como grupal, y sugiere reunirse con otros tutores, posiblemente fuera del horario laboral. Sin embargo, esta petición es considerada insostenible por los trabajadores sociales, ya que argumentan que *nombraron tutores voluntarios porque estábamos sobrecargados de casos, y ahora nos encontramos cuidando tanto a los menores como a los tutores...*

Los datos de la investigación indican que los servicios sociales y los tutores están obligados a interactuar al menos en torno a tres cuestiones principales: definir el proyecto educativo personalizado, decidir si un menor será transferido de un centro a otro, y evaluar la posibilidad de continuar la intervención de los servicios sociales

después de que el menor cumpla 18 años (continuación administrativa de conformidad con el artículo 13 de la Ley N° 47/2017). Estas cuestiones han provocado conflictos sustanciales, conflictos que se resuelven caso por caso utilizando diferentes métodos, desde la mediación y el diálogo hasta la imposición del poder institucional. En este último caso, el trabajador social ejerce su rol como gerente de los recursos sociales y como actor fuerte en el campo administrativo. Sin embargo, esta asimetría de poder puede revertirse si el tutor logra involucrar al Tribunal de Menores.

### **3.6 Efectos de la aplicación en los beneficiarios: el punto de vista de los menores no acompañados.**

La introducción de la figura del tutor voluntario ha creado curiosidad y una cierta sensación de incertidumbre entre los menores no acompañados. Originalmente no participaron en las primeras experiencias con tutores voluntarios, no recibieron una explicación de este nuevo desarrollo y perciben cierto grado de improvisación en el procedimiento. En el momento en que se llevó a cabo esta investigación, la situación aún parecía ser heterogénea, ya que algunos menores tenían un tutor público delegado por el alcalde, mientras que otros tenían un tutor voluntario designado por el Juzgado de Menores de conformidad con la Ley N° 47/2017, aun cuando convivía en el mismo centro y tenía ambiciones de vida similares.

Los menores subrayan que es crucial para ellos que se lleven a cabo los trámites burocráticos para alcanzar el estatus legal. Confiar esta tarea a los ciudadanos privados inicialmente preocupaba a algunos de los menores, pero desde entonces han ganado confianza a medida que el sistema se implementó gradualmente. La actitud de los educadores en los centros de acogida juega un papel importante en tranquilizar a los menores sobre la figura del tutor.

En comparación con los tutores públicos, los menores afirman que los tutores voluntarios muestran más atención y que esta relación más estrecha les permite obtener una comprensión más detallada de los procedimientos que enfrentan y el progreso que están haciendo. Los menores saben que pueden confiar en un individuo concreto con nombre, apellido y número de teléfono celular que los escuche, los cuide y los proteja en todas las circunstancias. Sin embargo, en algunos casos los menores, siendo adolescentes después de todo, rechazan esta intensidad relacional aumentada con un adulto a favor de una identificación más plena con otros jóvenes de su edad (a menudo connacionales).

Un aspecto interesante a tener en cuenta es que los menores obtienen capital social a través del nombramiento de su respectivo tutor voluntario. Gracias a estos actores de la sociedad civil, que no están familiarizados con el circuito de recepción profesional, la experiencia de vida del menor se enriquece con nuevas relaciones positivas y estables que sin el tutor/a no sería posible.

Los tutores voluntarios también se vuelven cruciales cuando los menores en cuestión se acercan al punto de inflexión del sistema de protección institucional, generalmente el momento de alcanzar la edad legal. Junto con sus tutores o, más bien, ex tutores, los menores son capaces de atenuar sus temores sobre el futuro, desarrollando un sentido de confianza que trasciende los entornos protegidos por el bienestar y la gestión formal de los servicios sociales de su caso. También se puede inferir que los tutores voluntarios

refuerzan la capacidad de los menores para aspirar a objetivos más altos: obtener un diploma de escuela secundaria, inscribirse en la universidad, etc.

#### 4. Debate y conclusiones

Estos resultados deben considerarse los resultados iniciales de un proyecto de investigación en curso. La investigación revela cómo un nuevo elemento, el tutor voluntario, ha impactado en la complejidad organizativa de los servicios sociales dedicados a los niños. Este nuevo papel, actualmente limitado al objetivo de menores no acompañados, puede extenderse a otros servicios sociales personales en el futuro como una manifestación de ciudadanía activa y participación comunitaria en la integración de los segmentos más vulnerables de la sociedad.

El proceso de introducción de tutores voluntarios en el contexto en el que ahora operan no se organizó con anticipación, lo que dio lugar a estrategias de improvisación en lo que respecta a la distribución de roles y el ejercicio del poder discrecional. Agrupar la capacidad de los tutores voluntarios para el organismo en tres campos fundamentales sugiere un escenario en el que los tutores *sustituyen a* los servicios sociales en términos de representación legal de los menores, *se superponen con ellos* en términos de la relación de ayuda y están al servicio de *las* formas de operar de los servicios sociales en términos del trabajo en red, ampliando en última instancia el rango sistémico de este último.

La forma en que se distribuyen los deberes entre tutores y trabajadores sociales revela que los tutores desempeñan un papel clave con respecto a los aspectos relacionales e informales a pesar de su falta de formación específica, mientras que los trabajadores sociales conservan el dominio más relacionado con los aspectos gerenciales, administrativos y financieros del caso. La investigación identifica varias cuestiones que necesariamente requieren compromisos por ambas partes: el plan educativo, la selección de la comunidad de acogida y la posible continuación después de que el menor alcance la edad adulta legal.

Con respecto al ejercicio del poder discrecional, estos datos demuestran que, en comparación con los trabajadores sociales, los tutores voluntarios interpretan su papel como de naturaleza altamente política. Concibiéndose a sí mismos como cualquier cosa menos simples ejecutores de intervenciones estándar, los tutores operan como actores que ejercen un papel de defensa que tiende a desviarse del mandato institucional a un grado aún mayor que los servicios sociales (Ferrari 2013). La introducción de tutores voluntarios indujo la colaboración entre los trabajadores sociales destinada a superar una dinámica en la que las estructuras e instituciones sociales interfieren con las necesidades, capacidades y aspiraciones de los menores (Fassin y Lézé 2014).

Además, la investigación descubre un escenario en el que diferentes factores que operan tanto a nivel macro como micro afectan a la discrecionalidad y a los procesos de toma de decisiones de los trabajadores sociales y tutores voluntarios.

En cuanto a los trabajadores sociales, los factores prevalentes se consideran la ética profesional, dinámica entre colegas, rutina y ausencia de conflictos, mientras que los tutores voluntarios tienden a dar prioridad a la legislación, las convicciones personales y los recursos (los informales en particular).

La introducción de tutores voluntarios va más allá de un forma de inclusión de actores que aplican una disposición específica de la ley, más bien, representa manifiestamente un entorno y un contexto en el que el fondo, la definición y el funcionamiento del bienestar participativo se manifiesta más concretamente en virtud del papel activo y la contribución de los tutores (Hupe et al. 2015). De hecho, no es casualidad que hayan sido definidos como los "micro garantes" de los derechos de los niños.

Esta investigación también ha llevado a la identificación de líneas adicionales de investigación que necesitan una atención particular, tales como, entre otras cosas: la relación entre tutores y menores después de que estos últimos hayan alcanzado la edad adulta legal, la creación de formas agregadas de responsabilidad compartida entre tutores voluntarios, las consecuencias de la presencia voluntaria del tutor para menores, específicamente en términos de aumento de su capital social, la posible transformación de estos débiles lazos en oportunidades de empleo (Granovetter y Follis 1998), y el tipo de relación que los tutores voluntarios pueden establecer con los padres del menor en el país de origen a través de nuevos medios de comunicación como parte de una lógica tutelar complementaria en lugar de sustitutiva; y, por último, si los tutores voluntarios consideran que sus expectativas se han cumplido una vez que se completa su función, particularmente entre aquellos que la entienden como una "para-paternidad" como su principal motivación.

## 5. Referencias bibliográficas:

- Appadurai, A. (2004), The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition, in: M. Walton, and V. Rao, (eds.) Culture and Public Action: A Cross-Disciplinary Dialogue on Development Policy. Palo Alto, Stanford University Press.
- Barberis, E. (2010), Il ruolo degli operatori sociali dell'immigrazione nel welfare locale. *Autonomia locali e servizi sociali* 1, pp. 347-363.
- Campanini, A. (2002), L'intervento sistemico. Un modello operativo per il servizio sociale. Roma, Carocci.
- Crozier, M. (1963), The Burocrati Phenomenon. Chicago, Chicago University Press.
- Di Pascale, A. and Cuttitta, C. (2019), La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione Europea e della nuova normativa italiana. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 1-28.
- Edlins, M. e Larrison, J. (2018), Street-level bureaucrats and the governance of unaccompanied migrant children. *Public Policy and Administration*, 0(0) pp. 1-21.
- Evans, T. and Harris, J. (2004), Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work* 34, pp. 871-895.
- Fargion, S. (2006), Thinking professional Social Work: Expertise and Professional Ideologies in Social Workers' Accounts of Their Practise. *Journal of Social Work* 6, pp. 255-273.
- Fassin, D. and Lézé, S. (2014), *Moral Anthropology: A Critical Reader*. U.K., Routledge.
- Ferrari, M. (2013), Pratiche di sconfinamento nel servizio sociale. *Welfare Oggi* 1/2013, pp. 95-101.

- Ferrazza, D. (2008), Tra ente pubblico e terzo settore: analisi dei rapporti tra diversi attori del welfare mix attraverso la lente della discrezionalità degli operatori. Paper presentato a Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, settembre 16-19.
- Giddens, A. (2013), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Oxford, Wiley.
- Gleeson, D. and Knights, D. (2006), Challenging Dualism: Public Professionalism in 'Troubled' Times. *Sociology* 40, pp. 277-95.
- Granovetter, M. and Follis, M. (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*. Napoli, Liguori.
- Ham, C. and Hill, M. (1986) *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino.
- Hupe, P., Hill, M. and Buffat, A. (2015), *Understanding Street-level Bureaucracy*. Bristol, Policy Press.
- Kazepov, Y., Barberis, E. (2012), Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-level Perspective, in I. Marx, e K. Nelson, (eds.) *Minimum Income Protection in Flux*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 217-248.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.
- Mason, K. and Evans, T. (2019), Social Work, Inter-Disciplinary Cooperation and Self-Neglect: Exploring Logics of Appropriateness. *The British Journal of Social Work*, bcz031.
- Mény, Y. and Thoenig, J.C. (2003), *Le politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino.
- May, P. and Winter, S. (2009), Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration, Research and Theory* 19, pp. 453-76.
- Peris Cancio, L.F. (2018), *Tutela senza confini per i minori non accompagnati*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Peris Cancio, L.F. (2019), *Peggio se vulnerabili. Gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati*. *Minori e Giustizia*, Franco Angeli, 1, pp. 81-92.
- Saruis, T. (2013), La teoria della street-level bureaucracy: lo stato del dibattito. *Autonomia locali e servizi sociali* 3, pp. 541-552.
- Save the Children (2018), *Guida per i tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati*. Roma.
- Tamagnone, M. e Lopomo, D. (2018), La scelta, la nomina e il giuramento del tutore; l'inventario e il rendiconto; la relazione con il giudice durante la tutela in J. Long, (ed.) *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*. Wolters Kluwer, Milano.

- Van Gestel, N., Kuiper, M. and Hendriks, W. (2019), Changed Roles and Strategies of Professionals in the (co)Production of Public Services. *Administrative sciences*, pp. 9-59.
- Waring, J. and Currie, G. (2009), Managing Expert Knowledge: Organizational Challenges and Managerial Futures for the UK Medical Profession. *Organization Studies* 30, pp. 755–78
- Williams, L.M. (2015), Beyond enforcement: Welcomeness, local law enforcement, and immigrants. *Public Administration Review* 75, pp. 433-442.
- Zacka, B. (2017), *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.