

ATENCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN



SEPARATA DEL INFORME

PUBLICACIONES DEL ARARTEKO

INFORMES EXTRAORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

- *Los calabozos*. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza. 1991.
- *Los psiquiátricos*. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos. 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993)*. 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994)*. 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995)*. 1996.
- *Situación de las cárceles en el País Vasco*. 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. 1997.

INFORMES ORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997.

Separatas de los informes ordinarios

- *Sugerencias y recomendaciones del Ararteko*. Volúmenes: 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.

OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / Idatz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak*. Juan San Martín, Ararteko. 1994.

Facsimiles

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta de Gayo*. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insulanicis. De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).

Colección de Derechos Humanos Padre Francisco de Vitoria (trabajos becados)

- Eduardo Javier Ruiz Vieytez. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- Miguel Angel Encinas Cañón. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- Gema Varona Martínez. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- Ander Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- María José Fernández de Landa Montoya. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.



ATENCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Separata del Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco

AUTORES:

Elaboración del informe-base: Centro de Documentación y Estudios SIIS.

Participación en el trabajo de campo, revisión y edición del informe por parte de la institución del Ararteko: Xabier Markiegi, Mercedes Agúndez, Faustino López de Foronda, Fermín Barceló, Iñaki Eizmendi, Iñaki Mendieta, Miren Ortubay, Fernando Vázquez, Amaia Pagola, Nieves Oca.

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Ilustración de cubierta: *Mujer sentada con un niño en brazos*. Pintura al óleo sobre lienzo de Mary Cassat.

© de la fotografía. Museo de Bellas Artes de Bilbao.

Papel reciclado.

ISBN: 84-89776-03-2.

D.L.: VI-406/97.

El pasado mes de septiembre la institución del Ararteko hizo público su informe extraordinario sobre la *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. El informe publicado tiene casi 700 páginas y se hizo llegar a las diferentes instituciones: Parlamento Vasco, diputaciones forales, ayuntamientos, servicios de atención...

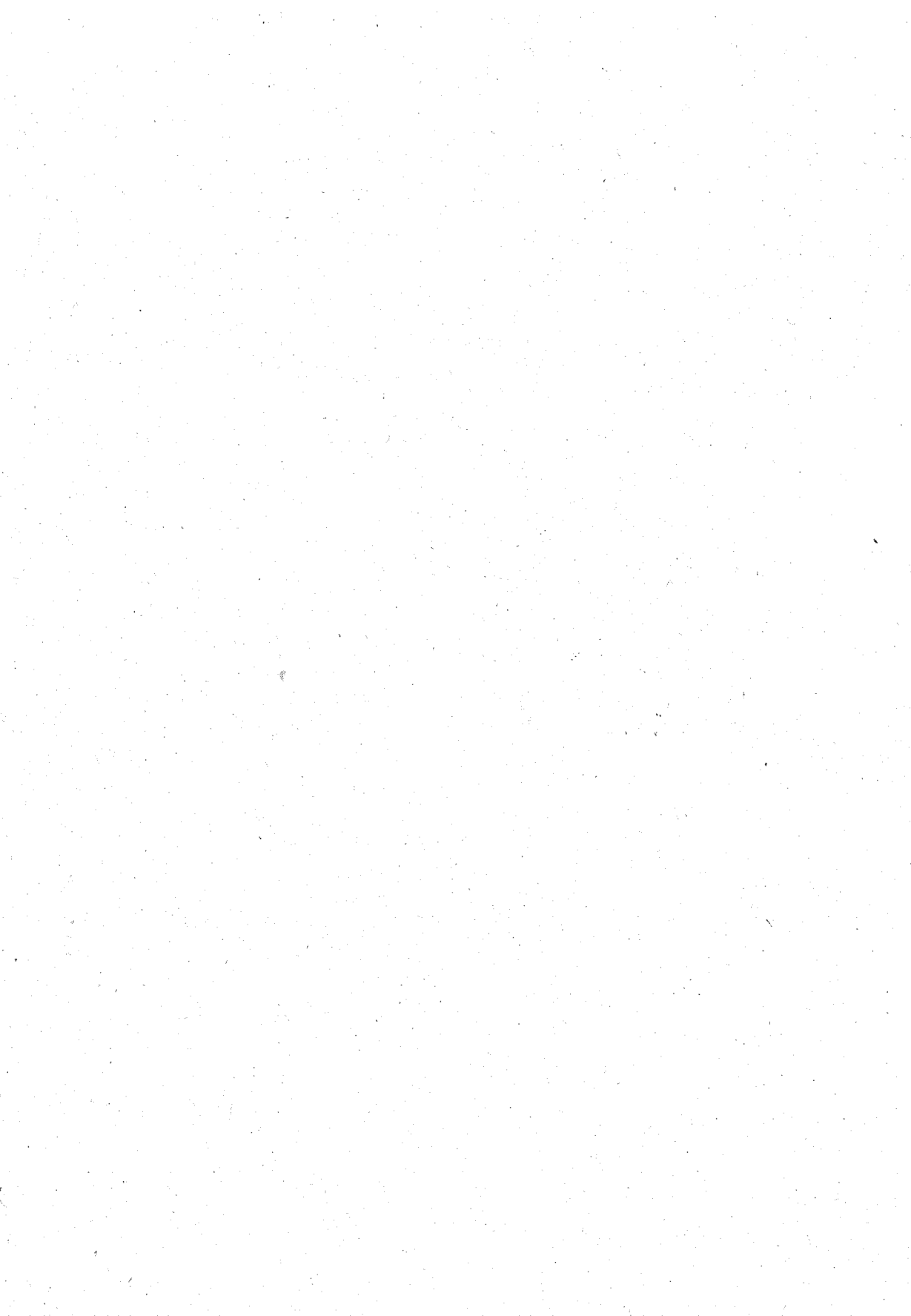
Numerosas personas y asociaciones han mostrado su interés por el informe. En respuesta a este interés se ha decidido publicar una separata del mismo que pueda distribuirse a los interesados.

Así pues, este libro no recoge el informe completo, pero sí las partes del mismo que se consideran más sustanciales y que ofrecen una visión global:

- La presentación del informe.
- El capítulo de recapitulación.
- Y el capítulo de recomendaciones.

Además, como anexos se han incluido un gráfico y dos tablas de datos que también pueden ayudar a dar una idea global del sector.

Vitoria-Gasteiz, mayo de 1998



ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL INFORME

Capítulo X: Recapitulación	291
1. Introducción: Objetivo, ámbito y metodología del informe .	293
2. Consideraciones teóricas y marco jurídico	293
3. La red de servicios	297
4. Población atendida y medidas aplicadas	301
5. Procedimientos y análisis de las fases de intervención	303
5.1. Detección	303
5.2. Valoración y toma de decisiones	306
5.3. Aplicación y seguimiento de la medida	309
6. Control y evaluación de los servicios	311
7. Consideraciones generales respecto a la atención residencial	312
8. Consideraciones particulares respecto a la atención residencial	315
Capítulo XI: Recomendaciones	323
Ámbito de la protección de niños, niñas y adolescentes, marco jurídico y distribución competencial	325
La red de servicios: los profesionales	327

La red de servicios: los programas	329
La población atendida y las medidas aplicadas	331
Los procedimientos	332
Organización y funcionamiento de los servicios residenciales	334
Control y evaluación de los servicios	337

ANEXOS:

Gráfico 5:

Procedimiento de intervención desde el servicio territorial de infancia de la Diputación Foral de Gipuzkoa	150
---	-----

Tabla 18

Medidas protectoras de separación familiar en la CAPV	124
---	-----

Tabla 33

La red de servicios residenciales de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o desamparo	188
---	-----

PRESENTACIÓN DEL INFORME



* El presente informe extraordinario analiza los servicios de atención a la infancia y a la adolescencia en situación de riesgo y desamparo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Trata, pues, de evaluar la respuesta institucional que se está ofreciendo en nuestra Comunidad a un colectivo de personas, menores de edad, en situación de especial vulnerabilidad. Y, en función de lo observado, trata también de ofrecer propuestas de mejora en los sistemas de protección para estas personas.

Se trata de un nuevo informe monográfico del Ararteko en la línea de anteriores informes extraordinarios, informes que han ido analizando la situación de otros colectivos igualmente desfavorecidos o vulnerables: personas ancianas, personas enfermas, personas detenidas, personas encarceladas...

A pesar de la extensión del informe, en él sólo se aborda una parte de la problemática de estos menores. Básicamente, en este informe se analizan dos cuestiones centrales:

- los procedimientos que siguen las instituciones de nuestra Comunidad competentes en materia de protección a la hora de detectar las situaciones de riesgo o de desamparo, y a la hora de decidir cuál o cuáles son las respuestas más adecuadas en cada caso;
- los servicios residenciales de atención (centros u hogares) que acogen a niños, niñas y adolescentes, ofreciéndoles, durante períodos más o menos prolongados, una alternativa a su situación familiar.

Otras formas de respuesta igualmente importantes -como la intervención en la propia familia, o la adopción, o el acogimiento familiar, por poner algunos ejemplos significativos- se abordan de forma menos exhaustiva. En estos casos se exponen los marcos teóricos de actuación, y se analiza la utilización que se hace de estas medidas desde un punto de vista cuantitativo, sobre la base de los datos aportados por las instituciones competentes, pero sin proceder a una evaluación de los programas.

Tampoco se analiza aquí la problemática específica de los menores que, por sus actuaciones contrarias a la Ley, han sido objeto de alguna decisión judicial como, por ejemplo, el internamiento en un centro de determinadas características.

Esta problemática será objeto del próximo informe extraordinario que la institución del Ararteko presentará al Parlamento.

* La realización del trabajo ha supuesto el estudio minucioso de 150 expedientes correspondientes al año 1995 (50 por cada territorio histórico), y ha supuesto también la visita a todos y cada uno de los 63 centros de atención existentes en nuestra Comunidad. El informe recoge de modo detallado lo observado tanto en el análisis de la documentación como en las visitas a los centros.

No procede aquí resumir los contenidos esenciales del informe (ya lo hace el capítulo X, titulado «Recapitulación»), pero sí quiero destacar algunos aspectos que me preocupan especialmente respecto a la situación de estas personas y a la respuesta institucional que se les da:

- 1.— En primer lugar, quiero llamar la atención sobre la ausencia, y la necesidad de una normativa común, válida para el conjunto de nuestra Comunidad, que regule los aspectos esenciales de la atención a menores desprotegidos y sirva, por tanto, como elemento de garantía respecto a los derechos básicos de estas personas, a las características que deben cumplir los servicios y a las responsabilidades de las diferentes instituciones.
- 2.— En segundo lugar, es preciso insistir en la necesidad de contar con las respuestas diversificadas posibles. Es evidente que cada persona, y cada contexto, presenta sus propias características. Por ello, la respuesta a cada situación debe ser individualizada. Esto exige la diversificación de los servicios y la consideración de todos ellos como complementarios entre sí. Acogimiento familiar, hogares funcionales, centros de urgencia, centros de día, apoyo a la propia familia... son diversas fórmulas que deben ser utilizadas en función de cada caso y de cada momento. La existencia de una red de residencias, más o menos potente, no debe ocultar la necesidad de otras fórmulas de apoyo y acogida no necesariamente institucionalizadas. Y los datos nos muestran importantes carencias en algunas de las fórmulas apuntadas.
- 3.— Resultan especialmente preocupantes algunas de las diferencias observadas entre unos territorios históricos y otros. La diversidad de respuestas - propuesta en el párrafo anterior- debe articularse, fundamentalmente, en función de las necesidades del colectivo atendido; no en función de los recursos, de la historia anterior, o de la capacidad de gestión de un determinado servicio. Sin duda, estos elementos influirán en la atención que en un territorio se dé a las personas menores desprotegidas, pero no pueden justificar algunas de las diferencias entre los tres territorios históricos que se recogen en este informe.

- 4.- Se deben mejorar sensiblemente los mecanismos de detección de las situaciones de desprotección. Esto exige avanzar en aspectos como los siguientes:
- la coordinación entre los servicios asistenciales de base y los servicios especializados, y la rapidez en la toma de decisiones;
 - la consideración de otros contextos, además del familiar;
 - la mayor implicación de otros agentes sociales (educativos, sanitarios, policiales, judiciales) en contacto directo con los menores y sus familias...
- 5.- El informe permite observar serias deficiencias en los modelos de relación establecidos entre los trabajadores sociales de base -que atendieron el caso en el ámbito comunitario- y los educadores que trabajan en las residencias, una vez acordada la medida de ingreso en un centro. Sin entrar en la discusión sobre cuál pueda ser el mejor modelo de coordinación, es preciso insistir en su total necesidad para lograr los objetivos de un proceso que, en la mayoría de los casos, busca la integración del menor en su propio ámbito familiar y social.
- 6.- Con frecuencia, la necesidad de apoyo de estas personas no termina cuando llegan a su mayoría de edad, a los 18 años. Llamam la atención las enormes diferencias que se dan en cuanto a las ayudas que se les ofrecen al llegar a esa edad en función de que sean chicos o chicas, o de que pertenezcan a un territorio o a otro. En general, y no sólo a esas edades, parece que habría que lograr un mayor desarrollo en los programas de salida de la institución, de inserción en su ámbito de origen o de autonomía social.
- 7.- Ser sujeto de derechos no exime de responsabilidades. Y la responsabilización de una persona sobre los pasos a dar o las decisiones a tomar en respuesta a su situación pasa, necesariamente, por la información y la participación. El informe pone en evidencia las limitaciones, las dificultades y los escasos mecanismos existentes para que los usuarios de los servicios de atención (niños, niñas, adolescentes y sus familias) dispongan de la información y puedan participar en la toma de decisiones que les afectan.
- 8.- Resulta preocupante la ausencia, salvo en casos muy específicos, de una evaluación cualitativa de los servicios por parte de las instituciones responsables, o de mecanismos de control sistemático que superen lo estrictamente formal y permitan verificar las pautas reales de atención. De acuerdo con la distribución competencial vigente en nuestra Comunidad, esta responsabilidad corresponde a las Diputaciones Forales. El control y la evaluación son instrumentos de garantía de los derechos de los usuarios, y de mejora de la calidad del servicio.

He destacado estos ocho motivos de preocupación -que constituyen al mismo tiempo líneas de actuación para mejorar la atención a los niños, niñas y adolescentes desprotegidos- pero, evidentemente, no son los únicos que se encontrarán en estas páginas. Todo informe del Ararteko tiene un objetivo eminentemente práctico: no busca el análisis en sí mismo, sino la transformación, la mejora del servicio analizado. Y en este caso, el informe plantea 42 recomendaciones que abarcan muchas cuestiones. Cuestiones que afectan:

- al marco jurídico y a la distribución competencial respecto a la protección de las personas menores;
- a los diferentes profesionales que trabajan en la red de servicios;
- a los diferentes programas de respuesta a las necesidades individuales;
- a los procedimientos de detección, decisión, participación, revisión...;
- a la organización y funcionamiento de los servicios residenciales;
- al control y evaluación de dichos servicios...

* Conviene tener en cuenta algunas observaciones sobre el valor que debe concederse a los datos concretos que aparecen en este informe. Me refiero especialmente a los datos sobre cada uno de los centros visitados y que, en muchos casos, aparecen reflejados en forma de tabla o cuadro. Cuatro observaciones sobre esta cuestión:

- El trabajo realizado no pretende ofrecer una evaluación válida de cada centro -no es su objetivo-, sino detectar tendencias más o menos generales y, en función de ellas, proponer mejoras de carácter global; no específicas para cada uno de los servicios o centros visitados.
- Las tablas de datos exigen con frecuencia una reducción de la información disponible, hasta dejarla resumida en una cifra, en un sí o en un no. Evidentemente, muchos de los datos así resumidos podrían ser objeto de matizaciones importantes -por lo menos desde la perspectiva de cada centro- que una tabla no permite.
- Los datos y valoraciones aquí recogidos se refieren siempre a la situación analizada en una fecha determinada. Es claro que las situaciones varían con el tiempo y que, en algunos casos, las decisiones que se hayan tomado en los últimos meses -por parte de un determinado centro, o por parte de la institución responsable- han podido suponer la mejora de aspectos concretos que aquí pueden aparecer como deficitarios.

- Las valoraciones realizadas, tanto en el caso de los centros objeto de evaluación como en el caso de los centros visitados, presentan las limitaciones imputables al propio instrumento utilizado, limitaciones que se explican con detalle al inicio del capítulo VI de este informe.

Las cuatro observaciones apuntan en la misma dirección: hacia la necesidad de relativizar el valor de cada uno de los datos concretos y de fijarse, más bien, en el panorama global que dibujan.

* Y para terminar esta presentación, quiero expresar mi agradecimiento por su trabajo y su colaboración a todas las personas e instituciones que han hecho posible este informe, y especialmente:

- al Centro de Documentación y Estudios SIIS, que ha llevado el peso fundamental en su diseño y elaboración;
- a las personas responsables de los servicios de infancia en las tres Diputaciones Forales y en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que aportaron los datos y la documentación necesaria, y que nos han hecho llegar sus aportaciones al borrador del informe;
- a las personas (profesionales y usuarios) de los 63 centros de atención con las que hemos mantenido contacto durante los últimos meses y que han aportado información y valoraciones fruto de su experiencia;
- al personal de la institución del Ararteko que ha visitado los centros y que ha participado en la elaboración, revisión y edición del informe.

Que el trabajo de todos redunde en la mejora de la protección y del servicio que debemos ofrecer a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o desamparo.

Vitoria-Gasteiz, 1 de septiembre de 1997

EL ARARTEKO

Xabier Markiegi Candina

CAPÍTULO X
RECAPITULACIÓN



1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVO, ÁMBITO Y METODOLOGÍA DEL INFORME

El objetivo de este informe consiste en analizar la atención que las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco prestan a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de desprotección social, y en elaborar recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia y la calidad de las intervenciones.

El informe consta de dos partes. En la primera se ofrecen las referencias teóricas más relevantes de cara a la comprensión de las situaciones de desprotección y del fenómeno del maltrato infantil, y se presenta la legislación aplicable y la distribución competencial en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En la segunda parte del informe se procede a evaluar desde un punto de vista cualitativo los servicios residenciales destinados a los niños, niñas y adolescentes cuya guarda corresponde a las Administraciones Públicas competentes en materia de protección.

Metodológicamente, el informe se basa en el estudio de la documentación nacional e internacional más relevante sobre la cuestión y en la información facilitada por las instituciones y servicios implicados. Asimismo, se han mantenido entrevistas con los responsables y técnicos de los servicios de infancia y con los fiscales que conocen de los casos en los que intervienen personas menores de edad en situación de desprotección.

Complementariamente, para un adecuado conocimiento de la red de servicios y de las pautas procedimentales adoptadas en las distintas fases de la intervención por los servicios de infancia, se han elegido aleatoriamente para su estudio 150 expedientes de los abiertos en 1995.

2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y MARCO JURÍDICO

Tradicionalmente, los estados occidentales han centrado su interés en las situaciones de maltrato que se producen en el ámbito de la familia. Así, el actual

sistema legal de protección infantil concentra su actuación en las situaciones de riesgo y desamparo, limitando su campo de acción al contexto familiar y, más concretamente, al incumplimiento por parte de los padres, tutores o guardadores de los deberes de protección, y a las situaciones en las que, las necesidades de asistencia material y moral de los menores, quedan desatendidas.

Es, sin embargo, evidente que el fenómeno tiene una proyección más amplia y que existen otros contextos —la escuela, los internados o los centros residenciales, por ejemplo— en los que se pueden producir conductas o situaciones de maltrato. Se podría, siguiendo esta línea de reflexión, adoptar una definición amplia de maltrato, según la cual tendría consideración de tal, cualquier acción u omisión por parte de individuos, instituciones o procedimientos que, de forma directa o indirecta, dañe a los niños, niñas o adolescentes, o ponga en peligro, o perjudique su desarrollo.

Una definición de estas características, acorde con el espíritu que recoge la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas, pone el énfasis en dos elementos: por un lado, los abusos pueden proceder tanto de los individuos como de las instituciones o de los procedimientos; por otro, pueden afectar al bienestar de los niños, niñas y adolescentes, y coadyuvar al desarrollo de situaciones de riesgo, numerosos factores derivados de decisiones políticas y socio-económicas, cuyo marco rebasa el ámbito de las políticas de infancia.

Adoptando una perspectiva restringida de lo que cabe considerar como maltrato infantil, puede decirse que, en los últimos años, se han producido importantes avances en el conocimiento del fenómeno, tanto en lo referente a sus causas, como en lo relativo a su proceso de aparición y desarrollo. La propuesta por Belsky, en 1980, de un modelo evolutivo-ecológico que considera el maltrato como un fenómeno producido por la concurrencia de múltiples factores causales que operan desde distintos niveles contextuales, ha sido determinante en la superación de los enfoques parciales dominantes hasta la fecha.

Esta nueva perspectiva integradora facilita la comprensión del fenómeno, y conduce a observarlo no ya como un hecho aislado, sino como una sucesión de hechos, un proceso en el que intervienen numerosas variables, y en definitiva, como un contexto. En la actualidad, las investigaciones confirman que, excepto en situaciones extremas de maltrato físico o emocional, o en casos de abuso sexual, es más acertado hablar de contextos maltratantes que de conductas maltratantes.

El ordenamiento jurídico vigente se ha adecuando progresivamente a las transformaciones sociales y culturales y al conjunto de derechos recogidos en la Constitución de 1978. El último eslabón del proceso de renovación legislativa es la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modi-

ficación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que convierte las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en el núcleo de sus derechos y de su protección.

Con esta Ley, el ordenamiento jurídico se hace eco, por primera vez, de que las transformaciones sociales y culturales experimentadas en nuestra sociedad han originado un cambio fundamental en el estatus social del niño, niña o adolescente y, en consecuencia, en el enfoque que debe aplicarse a los derechos humanos de la infancia. Este cambio de perspectivas ha supuesto el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos en las personas menores de edad y de su capacidad para ejercerlos.

La Ley simplifica los mecanismos de intervención, extiende el deber de protección al conjunto de la ciudadanía y regula las diferentes modalidades de adopción y de acogimiento familiar. Además, establece los siguientes principios rectores de la actuación de los poderes públicos:

- La supremacía del interés del niño, niña o adolescente.
- Su mantenimiento en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés.
- Su integración familiar y social.
- La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.
- La sensibilización de la población ante situaciones de indefensión de la infancia y la adolescencia.
- La promoción de la participación y la solidaridad social.
- La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora, garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas.

Las anteriores pautas son reflejo de las directrices generales que orientan actualmente las políticas sociales europeas, y que dan prioridad a la prevención y a la permanencia en el propio medio, con la aplicación de recursos de atención comunitaria.

La distinción fundamental que introduce la Ley entre situaciones de riesgo y situaciones de desamparo, define la forma de intervención y los niveles competenciales. En efecto, si la entidad pública competente valora la situación

como de desamparo tiene, por ministerio de la Ley, la tutela del niño, niña o adolescente, y debe adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda.

Este mecanismo que, en el ámbito de la protección, se denomina tutela automática, exige la separación del menor del núcleo familiar, conlleva la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria y su asunción por la entidad pública.

En cambio, cuando la situación es calificable de riesgo, en la medida que pudiendo resultar perjudicial para el desarrollo personal o social del niño, niña o adolescente, no alcanza la gravedad suficiente para justificar una separación de la familia, la intervención administrativa debe orientarse a intentar eliminar, dentro de la estructura familiar, los factores de riesgo y dificultad social que inciden en su situación.

A tenor del marco competencial establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con las competencias legislativas en materia de protección social y de política infantil y juvenil. A pesar de ello, no se ha dotado, hasta la fecha, de una regulación específica en materia de atención a la población infantil y adolescente en situación de desprotección social. Su única plasmación legislativa se ofrece, a nivel general, en la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales y en su predecesora de 1982.

Este vacío jurídico ha privado al desarrollo de los servicios y de los centros que actúan en este ámbito, de un marco de referencia que garantice en los tres Territorios Históricos vascos unas pautas comunes mínimas de actuación. El resultado ha sido, como en otros ámbitos de la acción social, el afianzamiento de tres sistemas diferenciados de funcionamiento, que tienen como principales puntos de encuentro los marcados a nivel estatal y los principios de actuación recogidos en la citada Ley de Servicios Sociales. Para suplir esta carencia, el Gobierno Autónomo ha introducido en su calendario legislativo una normativa de atención y protección a la infancia y a la adolescencia cuya elaboración, según la información del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, está ya en curso.

La responsabilidad de la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social corresponde, fundamentalmente, a los Órganos Forales de los Territorios Históricos, que tienen transferidos los servicios en esta materia desde el año 1985.

Partiendo de una situación muy deficitaria, las Diputaciones han diversificado paulatinamente la oferta de servicios en la línea de las políticas de infancia aplicadas en los países de nuestro entorno. Es necesario hacer constar, sin embargo,

que si bien la tendencia evolutiva es común en los tres Territorios Históricos, el ritmo con el que se ha articulado el proceso varía enormemente.

A los Ayuntamientos les corresponde la detección de aquellas situaciones que requieren algún tipo de intervención, así como la valoración inicial de las necesidades a través de sus servicios sociales de base. Si de dicha valoración resulta que la situación puede calificarse de riesgo, deben responder mediante la asignación de los recursos comunitarios que se estimen necesarios para posibilitar la permanencia de los niños, niñas o adolescentes en su medio familiar y social. Si, en cambio, como resultado de la valoración inicial, cabe calificar la situación de desamparo, deben remitir el caso al servicio de infancia territorial competente. Es necesario destacar la peculiar situación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que dispone de un servicio especializado de infancia y que asume responsabilidades muy similares a las correspondientes a los servicios territoriales, con la salvedad de que todas las decisiones referidas a situaciones de desamparo se adoptan en la Comisión Territorial de Valoración en la que se encuentran representados tanto el propio Ayuntamiento, como la Diputación Foral de Álava, responsable en última instancia de la protección a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social.

3. LA RED DE SERVICIOS

Para el ejercicio de sus funciones de atención y protección a la infancia y a la adolescencia en situación de riesgo o de desamparo, las Diputaciones Forales, así como el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, se han dotado de unos equipos técnicos especializados, cuya función es valorar los casos y proponer las medidas que estimen más ajustadas a las necesidades detectadas. También entra en su cometido aplicar las medidas y garantizar su seguimiento. Las propuestas de estos equipos se formalizan en las Comisiones Técnicas de Valoración, que se responsabilizan, a su vez, de transmitir las al órgano competente para adoptar una decisión.

Existen, por lo tanto, tres niveles de intervención en cada una de las instituciones analizadas. Los servicios especializados intervienen en la atención de las situaciones de desamparo valorando el nivel de riesgo, las necesidades del niño, niña o adolescente y las de su familia, y determinando las medidas que se consideran más adecuadas para satisfacer esas necesidades. La aplicación de estas medidas se lleva a cabo mediante servicios propios, o a través de servicios concertados.

Los equipos técnicos, una vez que informan y valoran los casos, elaboran la propuesta de medidas que mejor se ajusta a las necesidades en el marco de las disponibilidades existentes, y la trasladan a la Comisión Técnica de Valoración, quien puede, bien formalizar la propuesta, bien devolverla a los profesionales

responsables de la valoración para ampliar las informaciones que obran en el expediente.

Tras formalizar las propuestas en las respectivas Comisiones Técnicas de Valoración, se da traslado de las mismas a los órganos competentes en cada Territorio para adoptar decisiones en el ámbito de la protección a personas menores de edad. Su intervención suele tener un carácter formal, de mera ratificación de las propuestas de los especialistas. Únicamente se da traslado a estos órganos de las decisiones que implican separación familiar o que establecen, modifican o cesan medidas relacionadas con supuestos de separación familiar, como por ejemplo la modificación del régimen de visitas.

Las pautas de actuación que, a la luz de la literatura europea más relevante, son aconsejables a la hora de intervenir en un contexto familiar, son las siguientes:

- Se considera indispensable mantener una amplia gama de alternativas, un continuo de servicios capaz de responder a la diversidad de las necesidades.
- Se otorga prioridad a las medidas que permiten responder a las necesidades de protección, manteniendo la convivencia de la unidad familiar.
- Las pautas de trabajo con las familias que se encuentran en situación de especial necesidad se basan más en el principio de cooperación y participación, que en el modelo coercitivo de intervención.
- Se promueve la participación del niño, niña o adolescente en la adopción de las medidas que le afectan.
- Se tiende a favorecer el acogimiento familiar sobre el acogimiento institucional para los niños, niñas y adolescentes de edad inferior a diez años.
- Se recomienda la aplicación de fórmulas diversas de integración en familias.
- Se considera que los servicios residenciales pueden ajustarse mejor que el acogimiento familiar a las necesidades y a los deseos de determinados grupos de población (adolescentes y grupos de hermanos, principalmente).
- Se considera esencial la no separación de los grupos de hermanos.
- Se observa una progresiva reducción del número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional.

- Se recomienda el cierre progresivo de las grandes instituciones y su sustitución por servicios residenciales de reducida capacidad y de diversa tipología.

Estos principios de actuación tratan de aplicarse en los procedimientos que se inician en la Comunidad Autónoma, pero se observan considerables diferencias territoriales en el progresivo ritmo de aplicación de las mismas.

Las directrices filosóficas en el ámbito de la atención a niños, niñas y adolescentes con dificultades sociofamiliares han defendido, al igual que en otras áreas de acción social, la necesidad de favorecer, siempre que resulte posible, la permanencia en el núcleo familiar, a través de programas de prevención y atención comunitaria y de intervención familiar, capaces de evitar y, en su caso, de reconducir los procesos que llevan a la aparición y al progresivo desarrollo de las situaciones de riesgo.

Si bien se han llevado a cabo algunas experiencias exitosas, especialmente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, la intervención familiar ha tenido un desarrollo tardío en nuestra Comunidad Autónoma en relación a la generalidad de los países de la Comunidad Europea.

La intervención familiar resulta una alternativa compleja, cuya dificultad mayor consiste en lograr la implicación de los miembros del grupo familiar, dado que, generalmente, la naturaleza de los problemas y las características personales de los afectados conducen a la negación de aquéllos y al rechazo de cualquier tipo de apoyo. El éxito de las actuaciones depende precisamente de ese elemento de concienciación, como única manera de conseguir la colaboración y la participación familiar en la resolución de sus problemas, y como única vía real, por tanto, de garantizar resultados positivos a largo plazo.

En Álava, a lo largo de los tres últimos años, se han ido desarrollando los centros de día como fórmula intermedia de atención. Aun siendo un apoyo de carácter muy intensivo, destinado a familias con graves problemas de desestructuración, dicho servicio propicia la permanencia en el domicilio familiar: el niño, niña o adolescente sigue durmiendo en casa, lo que favorece sus sentimientos de pertenencia y de seguridad, y la familia sigue siendo responsable, a todos los efectos, de su crianza.

Estas características permiten utilizarlo como recurso de apoyo a familias en crisis, evitando así la separación, o como medio de transición, previo a la total reintegración en el núcleo familiar de un niño, niña o adolescente que, previamente, ha sido objeto de una medida de separación.

Las principales alternativas que se ofrecen cuando el bienestar del niño, niña o adolescente aconseja su separación del núcleo familiar de origen, son el acogi-

miento familiar y el institucional. La adopción, en la medida que implica la extinción de los vínculos paterno-filiales, es una figura a la que sólo se puede recurrir en circunstancias muy claras y definitivas de separación.

En línea con la tendencia general que se observa en Europa, también en nuestro ámbito se produce un incremento de la tasa de acogimientos en detrimento de la atención residencial, si bien, el tardío desarrollo de la primera fórmula, determina que las proporciones sean muy inferiores e incluso extremadamente bajas en Bizkaia.

Tampoco se han aplicado, al menos no con la intensidad que en otros países, determinadas fórmulas alternativas de integración en familias. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es el que más ha incidido en este aspecto, buscando nuevas aplicaciones a la fórmula tradicional de acogimiento.

La variedad de situaciones a las que puede adaptarse hace difícil establecer reglas comunes que puedan aplicarse a todas las modalidades de acogimiento. No obstante, parece observarse que la confluencia de determinados factores ofrece ciertas garantías de éxito: una selección acertada de las familias acogedoras, una adecuada preparación previa al acogimiento, la existencia de un contacto continuado con la familia de origen, o el respeto a las características socioculturales del menor, son algunos de los más importantes.

Con respecto a los servicios residenciales, conviene tener en cuenta dos aspectos fundamentales. Primero, que en todos los países europeos, y también en Estados Unidos, sigue considerándose un recurso necesario y ampliamente utilizado en los supuestos de separación familiar. Segundo, que las funciones que desarrolla son muy diversas: no se limita a ser, como ocurría en épocas pasadas, una solución de larga estancia, sino que cumple también, y sobre todo, funciones de acogida de urgencia, de servicio de transición a acogimientos familiares, de servicio de acogida en caso de fracaso del acogimiento familiar, y de servicio de respiro. Son, por lo tanto, servicios indispensables: su existencia posibilita, en gran medida, las demás opciones.

Los servicios residenciales, que no son necesariamente más caros que una atención comunitaria de calidad, deben considerarse como un recurso más dentro de la gama de servicios de protección infantil, y no como el último recurso posible. Hoy en día, tanto los fundamentos teóricos como los resultados empíricos apuntan a considerar que la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección debe basarse en una gama de servicios que constituyan un continuo y que permitan combinar para cada caso, y en las diferentes fases de la intervención, los recursos que resulten más adecuados a sus particulares necesidades.

En sus etapas más recientes, la atención residencial ha protagonizado un proceso de evolución y de cambio que ha redundado en una evidente mejoría del

sector, con el progresivo cierre de grandes instituciones y la creación de unidades pequeñas de convivencia, la promoción de los programas de atención individual, y la paulatina profesionalización del personal de atención directa. Estas tendencias se han reflejado también, aunque con ritmos diferentes, en los servicios residenciales prestados en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Se considera, en todo caso, que un elemento fundamental de adaptación es la adecuada preparación de la salida del menor. Cuando se juzga conveniente su reintegración al núcleo familiar, la reincorporación debe organizarse de forma progresiva. Los programas de intervención familiar deben preparar al núcleo familiar para la reincorporación, y el servicio de infancia, en colaboración con los educadores de los centros residenciales o de las familias acogedoras, debe preparar al niño, niña o adolescente a través de programas de transición.

Cuando la transición debe orientarse a la emancipación, conviene aplicar programas de desvinculación que ofrezcan apoyo económico y asistencial a los jóvenes, incidiendo particularmente en el mantenimiento de relaciones estrechas con una figura de referencia que se responsabilizará del seguimiento continuado de la evaluación del joven. Conviene que estos programas incidan en la necesidad de individualizar las actuaciones y de proceder a la aplicación de sistemas de seguimiento que obedezcan a criterios más funcionales que formales, aspectos estos que no siempre se contemplan adecuadamente en el momento presente.

4. POBLACIÓN ATENDIDA Y MEDIDAS APLICADAS

A la luz de los expedientes abiertos en 1995, el número de detecciones llevado a cabo en Álava es proporcionalmente muy superior al de los demás Territorios Históricos. En efecto, los 136 casos atendidos en Álava en aquel año representan una proporción de 2,08 casos por 1.000 habitantes menores de 18 años, mientras que la tasa guipuzcoana fue de 1,28 por mil y la vizcaína de 0,9 por mil.

A través de los expedientes analizados se ha podido observar que las características personales de los niños, niñas y adolescentes atendidos son muy diversas, pero es frecuente encontrar como elemento común problemas de aprendizaje, psicológicos o psiquiátricos y de comportamiento asociados a conductas inadaptadas. Existen, además, casos aislados de discapacidad visual, auditiva y mental. Con todo, hasta donde alcanza la información registrada, estas particularidades afectan, en conjunto, a 85 de los niños, niñas y adolescentes cuya situación se refleja en los documentos estudiados, es decir, a algo más del 40% de la población en cuestión.

Atendiendo a las características familiares, se observa que más de la mitad de las familias presentan problemas de desestructuración graves y que en una cuarta

parte de los casos, las relaciones son muy conflictivas, con actitudes incluso agresivas y comportamientos violentos.

Más del 40% de las familias tienen carencias económicas importantes y en casi la tercera parte se consigna una incapacidad educativa parental importante.

Los problemas de drogodependencia afectan a un 15% de los casos y la misma proporción presenta problemas de alcoholismo y ludopatía.

En más de un 10% de los expedientes se detectan problemas de carácter psicológico o psiquiátrico y en un 2% adicional se refiere la existencia de retraso mental.

Es de destacar, asimismo, que en un 5% de los expedientes estudiados consta la existencia de algún tipo de relación con el mundo delictivo.

Por lo general, estas características no intervienen de forma aislada, sino que se interrelacionan y refuerzan mutuamente, originando unos contextos convivenciales propensos a las crisis, con un nivel de interacción limitado y con un umbral de tolerancia en las relaciones personales muy bajo.

Normalmente, las intervenciones se centran en la aplicación de una única medida, bien sea a través de servicios especializados o de atención comunitaria. Cuando se ejecutan dos o más medidas, la combinación habitual consiste en aplicar una medida protectora de separación familiar (acogimiento familiar administrativo o judicial, ingreso en centro de acogida de urgencias, o ingreso en un centro de protección) y, simultáneamente, una medida de actuación en el medio familiar (intervención familiar, terapia, seguimiento) o una medida de tratamiento (psicológico o de desintoxicación, por lo general).

Con menor frecuencia se señala la prestación de recursos de atención domiciliaria, de atención de día, de apoyo escolar o de formación, posiblemente porque se aplican de manera ordinaria desde los servicios sociales de base.

En algunos casos la intervención se traduce en el ingreso en centros de fin de semana, en pisos para gestantes o madres con problemas de adicción.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco viven 1.227 niños, niñas y adolescentes que han sido separados de su núcleo familiar, lo que equivale a una prevalencia de 2,6 por mil. La tasa más elevada de separaciones corresponde a Álava -242 casos, que equivalen al 3,7 por mil- y la más baja a Gipuzkoa, 278 casos, es decir, el 1,8 por mil. Los 707 casos de Bizkaia equivalen a una prevalencia de separaciones del 2,8 por mil.

Obviamente, la mayor tasa de separaciones existente en Álava no significa que en este Territorio se lleve a cabo una política más radical en este sentido, sino

que se debe a que la proporción global de casos detectados es proporcionalmente superior. De hecho, relacionando el número de expedientes abiertos el año 1995 y la cifra total de separaciones existente en cada territorio, se puede observar que, la tendencia a practicar la separación -en función de los expedientes abiertos- es superior en Bizkaia que en los otros dos Territorios y algo superior en Álava que en Gipuzkoa.

Al margen de la mayor o menor tendencia a aplicar medidas de separación, se observa que en Álava y en Gipuzkoa se recurre más frecuentemente que en Bizkaia al acogimiento familiar: el 55% de los niños, niñas y adolescentes alaveses que salen del domicilio familiar y el 42% de los guipuzcoanos pasan a ser atendidos mediante dicha fórmula, mientras que en Bizkaia la proporción se reduce al 8%. Es evidente, en consecuencia, que en este Territorio no se ha realizado un esfuerzo suficiente para favorecer el acogimiento. Recientemente se ha aprobado un programa de fomento del acogimiento familiar.

Situada en el contexto europeo, la tasa de acogimiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta baja, debido al peso del Territorio vizcaíno. Sin embargo, puede decirse que el nivel de Álava sobre todo, y el de Gipuzkoa, es mucho más que aceptable. La situación, en lo que hace referencia a estos dos Territorios, puede resumirse diciendo que presentan una tasa de acogimiento algo baja en el contexto europeo, en la medida que la tasa de separación y en conjunto la de detección es también más baja, pero en relación al conjunto de casos de separación, la proporción en la que se recurre al acogimiento es, en Álava y en Gipuzkoa, superior a la de Bélgica y Alemania, similar a la de Dinamarca, Francia y Holanda, pero muy inferior al de Irlanda, Reino Unido y Suecia.

5. PROCEDIMIENTOS Y ANÁLISIS DE LAS FASES DE INTERVENCIÓN

5.1. Detección

Todos los procedimientos de actuación en los casos de protección de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o de desamparo obedecen, en sus líneas generales, a un mismo esquema que puede resumirse en cinco fases:

- Detección de la situación de riesgo.
- Valoración del caso para la determinación del riesgo o del desamparo, y propuesta de la medida que conviene adoptar en respuesta al riesgo detectado.
- Aprobación de las medidas propuestas.
- Aplicación de las medidas acordadas.

- Control de la aplicación de las medidas y de la evolución del niño, niña o adolescente afectado por las mismas, y en caso de separación del núcleo familiar, seguimiento de la familia de origen con vistas a definir las posibilidades de reintegración en la misma.

La puesta en práctica de estos procedimientos difiere en los tres Territorios de la Comunidad Autónoma. Son distintos los criterios de derivación de casos de los servicios sociales de base a los servicios territoriales de infancia, la asignación de casos en los servicios especializados, las medidas aplicadas, los recursos disponibles para su aplicación y las prácticas de seguimiento.

Los puntos de detección de los casos de desprotección infantil son, por lo general, los servicios sanitarios, educativos, policiales o judiciales, o también los propios servicios sociales de base. En ocasiones, las remisiones proceden de particulares, vecinos o miembros de la familia extensa, o incluso del propio niño, niña o adolescente.

La Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor, regula la obligación que tiene toda persona o autoridad de comunicar a la entidad competente cualquier posible situación de riesgo, o de desamparo, y de prestar el auxilio inmediato que precise. Este deber obliga especialmente a aquéllos que detecten tales situaciones en el ejercicio de su profesión o en el desarrollo de sus funciones.

El cumplimiento de este deber, exige el progresivo establecimiento de cauces de colaboración y derivación, configurándose como condición necesaria de la aplicación eficaz de los principios de atención comunitaria.

Resulta, por lo tanto, indispensable posibilitar la responsabilización comunitaria en las fases iniciales. Esta responsabilización pasa necesariamente por la información y la formación.

En la actualidad, los profesionales que más contacto tienen con niños, niñas y adolescentes, como son los médicos y profesores, no ejercen de antena detectora de situaciones de desprotección con la intensidad necesaria.

En el ámbito escolar ocurre que, salvo los supuestos evidentes de maltrato o abandono físico, los profesores, lógicamente, temen no disponer de elementos suficientes para desencadenar acciones -el inicio de una investigación, en cualquier caso- que, sin duda, han de afectar al niño, niña o adolescente, a los padres, a la relación entre ambos y, probablemente, a su relación con la escuela.

En el ámbito sanitario el nivel de participación es bueno en la detección de situaciones de desprotección, fundamentalmente en la derivación de casos de maltrato físico o abuso sexual desde la red hospitalaria. La comunicación de

casos de abandono físico, desatención o negligencia es menos frecuente. No cabe duda que la mejora de los cauces de colaboración sociosanitaria repercutiría en una mayor detección, puesto que los profesionales de la salud percibirían la posibilidad de poner en conocimiento de los trabajadores sociales los casos en los que se observan indicios de desatención sin temor a vulnerar los derechos de la familia, y su deber de respeto a la confidencialidad.

En el ámbito judicial, las revisiones son más sistemáticas, procedentes de casos abiertos en materia de derecho de familia, y de expedientes relativos a infractores menores de edad.

En el ámbito policial, la labor de detección ha mejorado considerablemente, de manera especial en Álava, donde algunos agentes de la Ertzaintza y de la policía municipal de Vitoria-Gasteiz se han involucrado con particular interés.

Para que el sistema funcione adecuadamente, resulta necesario ofrecer, a los distintos agentes sociales directa o indirectamente implicados, la formación necesaria, de manera que sean capaces de discernir e interpretar adecuadamente determinados signos que puedan dar pie a una situación de desprotección. Asimismo, deben estar debidamente informados del funcionamiento del sistema de servicios sociales, con el fin de garantizar la eficacia de sus actuaciones.

Para que esa garantía sea plena, es necesario, obviamente, que los servicios sociales de base respondan con interés a los requerimientos de los profesionales de otras áreas. Algunos profesionales del ámbito escolar manifiestan que, en ocasiones, sus comunicaciones no han sido adecuadamente atendidas y que dicha circunstancia condiciona su relación con los servicios sociales.

Para lograr la real y activa implicación de los profesionales en la prevención y en la atención de situaciones de riesgo, es necesario asimismo que, en fases ulteriores del procedimiento, vuelvan a tener noticia del impacto real de su colaboración y sepan, dentro siempre de los márgenes que impone el respeto al principio de confidencialidad, cuál es la evolución del caso.

Esta labor de feedback, que tampoco se ejerce suficientemente dentro de la red especializada de protección, es fundamental para la motivación de los profesionales y su papel tiene una relevancia que, en la actualidad, no se valora en su justa medida en nuestro sistema.

Tanto el Gobierno Vasco como la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava han publicado materiales y organizado cursos sobre el papel que corresponde a diferentes agentes sociales en el abordaje del maltrato y del abandono infantil. Son iniciativas que manifiestan la toma de conciencia y el interés con respecto a esta realidad, pero es preciso integrarlas

en las prácticas profesionales y evitar que los procesos iniciados queden en intentos aislados, afectados por la inercia y por cierta reticencia a introducir nuevos elementos en las actuaciones, nuevas relaciones interinstitucionales e interprofesionales y nuevos enfoques que, necesariamente, suponen un incremento en la complejidad de los procedimientos. Es justo señalar que Gipuzkoa se está mostrando especialmente activa en este terreno¹.

5.2. Valoración y toma de decisiones

La valoración inicial de los casos se lleva a cabo en el servicio social de base, que determina mediante informes sociales, médicos o escolares, y a través de entrevistas con el niño, niña o adolescente y con su familia, si se trata de una situación de riesgo o de desamparo. Esta decisión condiciona la permanencia del caso en dicho servicio de base o su traslado al servicio especializado de infancia que, en caso de confirmar el desamparo, debe proceder, por ministerio de la Ley, a asumir la tutela y separar al niño, niña o adolescente del núcleo familiar.

La valoración, y la decisión que basándose en ella se adopte, tienen por lo tanto, en esta fase del procedimiento, una importancia clave. Si no se detecta la gravedad de la situación o su acelerado deterioro, y se opta por intervenir desde la comunidad, existe el peligro de pasar por alto las necesidades reales y de retrasar en exceso la intervención de los servicios especializados.

Si, por el contrario, el servicio social de base deriva innecesariamente el caso al servicio especializado de infancia, se corre el riesgo de dañar la relación familiar. El paso por este servicio puede tener en las familias un impacto difícilmente evaluable, incidiendo en su nivel de autoestima, por lo general ya deteriorado, y originando una sensación de desorientación e incompreensión que perjudica la estabilidad de la relación. Los efectos de esta segunda tipología de riesgo son más deducibles que verificables por los datos de los que se dispone, pero algunas investigaciones europeas indican que, efectivamente, las familias viven ese momento como un umbral a partir del cual la sospecha de abuso, maltrato o desatención, se «formaliza», y sea cual sea la evolución del caso, el impacto de esa sospecha puede ser devastador.

¹ «En la Diputación Foral de Bizkaia la organización de cursos de formación depende de otros departamentos y servicios ajenos al de infancia, juventud, familia y mujer; lo que dificulta en gran medida esta tarea. No obstante, se han programado cursos sobre intervención familiar destinados a los servicios sociales de base y otros cursos más específicos para el servicio especializado, para este año 1997.» (Del escrito de 6-8-1997 de la Diputación Foral de Bizkaia, con aportaciones al borrador de este informe).

En la actualidad, los profesionales de los servicios sociales de base carecen, en muchos casos, de formación básica en materia de protección infantil. Sin necesidad de especializar a unos trabajadores sociales que, en la mayoría de los municipios, actúan con carácter polivalente -el riesgo de especialización también debe evitarse-, sí convendría dotarles de unos conocimientos esenciales sobre el ámbito de la protección, las directrices básicas de actuación y la importancia de las funciones de los servicios sociales de base en esta área, y proporcionarles instrumentos técnicos de valoración, cuya utilización no sea excesivamente compleja. En esta fase, los servicios especializados de infancia deberían ejercer funciones de asesoramiento, con carácter formal o informal, y de apoyo a los trabajadores sociales de los ayuntamientos.

Es preciso señalar que, progresivamente, las instituciones competentes se están acercando al modelo descrito y procede hacer mención del especial avance del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con la aplicación, en 1995, de su Programa de Atención a la Infancia de Especial Protección-PAIDE.

El principal instrumento de valoración en los servicios sociales de base es la escala de indicadores aprobada por el Ministerio de Asuntos Sociales en el marco del Programa de Mejora del Sistema de Atención Social a la Infancia -SASI. En Gipuzkoa el servicio especializado organiza cursos destinados a formar a los profesionales de los servicios sociales de base en su utilización. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha optado por un instrumento de características similares, de implantación anterior al programa SASI. En cambio, la Diputación Foral de Bizkaia no ha introducido la escala en su propio servicio especializado, de modo que tampoco los servicios sociales de base disponen de criterios fiables que les capaciten para orientar sus actuaciones. Es posible que la introducción del Programa de intervención socio-educativa recientemente aprobado, facilite el avance en esta dirección, pero convendría establecer un sistema de garantías más generales.

En los equipos técnicos de infancia se observan, con las consiguientes variantes, dos modelos básicos de organización del trabajo: el aplicado en Gipuzkoa y en Álava -tanto en la Diputación como en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- y el aplicado en Bizkaia.

En los Territorios alavés y guipuzcoano los nuevos casos se registran en los correspondientes equipos de valoración que asumen la responsabilidad de documentarlos.

Los profesionales disponen de una multiplicidad de instrumentos que aplican directamente, o con la ayuda de otros profesionales del área de valoración. Dichos instrumentos son complementarios, por lo que ninguno de ellos permite obtener, individualmente utilizado, los datos correspondientes a todos los aspectos.

tos que influyen en el bienestar físico, psicológico y emocional del niño, niña o adolescente. Esta multiplicidad de materiales añade complejidad y lentitud al proceso. Además, en opinión de los profesionales, los instrumentos del SASI no resultan eficaces para detectar los casos de maltrato y/o abandono emocional.

En Bizkaia, la entrada de un caso en el servicio territorial de infancia implica su inmediata asignación al trabajador social de zona que corresponde en función del servicio derivante, que será responsable de informarlo, valorarlo y de elaborar la propuesta de medida. Hasta el momento, estos profesionales no han aplicado, para la valoración de casos, los instrumentos especializados cuya utilización se recomienda a nivel estatal e internacional, empleados en los otros territorios.

La composición de la Comisión Técnica de Valoración vizcaína, resulta excesivamente numerosa y formal; quizá convendría reducirla para que ofreciera mayores garantías de agilidad.

Independientemente del modelo organizativo, la mayoría de los equipos técnicos consideran que los recursos formales de que disponen resultan muy limitados para hacer frente a las necesidades. Atendiendo al número de expedientes por profesional el año 1995, lo que resulta evidente es la existencia de grandes diferencias territoriales. Concretamente la ratio de expedientes por profesional del Instituto Foral de Álava es cuatro veces inferior al de Gipuzkoa y Bizkaia.

Hay que recordar, en ese sentido, que el ejercicio del derecho de participación de los usuarios se ve altamente condicionado por la cantidad y la calidad de la información de la que disponen. Todos los elementos que intervienen en el proceso les resultan ajenos: el entorno físico, los profesionales, los procedimientos y el lenguaje no se ajustan a cuanto conocen en su entorno habitual. En tales circunstancias, la incomodidad, la incomprensión y la desorientación, cuando no el temor, conducen inevitablemente a actitudes defensivas y agresivas, que dificultan el diálogo, la negociación, y, sin duda, la colaboración. La única forma de facilitar un proceso de acercamiento es, sin duda, una información, verbal y escrita, accesible.

De igual modo, la posibilidad de contar con dependencias adaptadas a las necesidades de privacidad y confidencialidad, la utilización de fichas técnicas y la existencia de un sistema formal pero simplificado de quejas o reclamación son elementos escasamente atendidos en la actualidad y que redundarían, sin duda, en la mejora del proceso de valoración. Por otra parte, se observa, en algunos casos, y sobre todo en Bizkaia, un problema de lentitud en la tramitación de los procedimientos. A menudo, debido a cuestiones burocráticas, y tal vez por limitaciones de personal, pueden producirse retrasos de varios días, incluso de semanas, en trámites puramente internos.

5.3. Aplicación y seguimiento de la medida

El anuncio de la decisión de separar al niño, niña o adolescente del núcleo familiar a las personas interesadas constituye un momento crucial en todos los aspectos.

Las familias suelen oponerse y, en ocasiones, llegan a amenazar la integridad física de los técnicos con que mantienen relación. Ha habido intentos, por parte de los técnicos de Bizkaia concretamente, de evitar riesgos de represalias, soslayando la identificación en los expedientes, lo que les ha sido denegado por el Fiscal. En la práctica, con el fin de no comprometer de manera definitiva la relación entre el servicio y la familia, los equipos técnicos optan por reservar las funciones de notificación, en los casos más conflictivos, a quienes menos relación mantienen con los usuarios. La Diputación Foral de Álava cuenta, a estos efectos, con los servicios de un abogado que, junto con la responsable del servicio, comunica a la familia las circunstancias de la decisión.

No es inusual tampoco que el niño, niña o adolescente, sobre todo en este último caso, rechace las medidas de intervención establecidas. Ello da pie a numerosos problemas, puesto que, los centros de protección, por la naturaleza de su función, ni son, ni pueden ser centros restrictivos de la libertad y, por lo tanto, la permanencia en ellos es voluntaria.

Las Diputaciones Forales de Álava y de Gipuzkoa tienen en proyecto la construcción, en sus respectivos territorios, de un centro destinado a niños, niñas y adolescentes con conductas problemáticas, en el que se aplicarán programas individualizados más ajustados a sus necesidades y con una estructura mejor adaptada a sus características.

En cualquier caso, la situación actual está dando origen, en la práctica, a casos de desatención en la medida que, cuando un joven es muy problemático y tiene ya entre 16 y 18 años, algunos servicios incapaces de responder a sus necesidades le dan de baja.

Habría que tratar de corregir, en el orden administrativo, la desconexión que se produce actualmente entre los casos calificados de desamparo en un servicio territorial de infancia, y los servicios sociales de base, si se exceptúan las situaciones muy particulares de los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y de Llodio que, por contar con equipos especializados, ejercen algunas funciones propias de los servicios competentes en materia de protección.

La conexión sería, sin embargo, interesante, puesto que podría ofrecer la posibilidad de que los niños, niñas y adolescentes ingresados en servicios residenciales, alejados a menudo de su lugar de origen, tuviesen contacto con una persona de

referencia, conocida en el periodo anterior de su vida, lo que les garantizaría cierto sentimiento de seguridad y confianza, especialmente en aquellos casos en los que no se autorizan las visitas a los padres.

El mantenimiento de este vínculo también puede resultar fundamental para aquellos niños, niñas o adolescentes para los que se prevé una reintegración al domicilio familiar, puesto que, llegada la fecha, contarían con un referente de confianza.

Esta alternativa que en nuestro sistema constituye un desiderátum que no responde a las capacidades reales de acción de los profesionales de los servicios sociales de base, se aplica en otros países de nuestro entorno y se valora como un elemento muy positivo en la prestación de una atención integral.

Hay que hacer notar, asimismo, que, en un sector en el que la agilidad en las intervenciones puede ser crucial, se observa, en algunos casos, un problema de lentitud. A veces, debido a cuestiones burocráticas, los trámites puramente internos, como puede ser la presentación a la firma de una decisión de la Comisión de Valoración, puede producir retrasos considerables.

Del análisis de los plazos de intervención en la cata de expedientes llevada a cabo, se deduce que el periodo transcurrido entre el hecho determinante de la aplicación de la medida y la intervención, es breve o de duración media en la mayoría de los casos, si bien existen situaciones de dilación evitables o reducibles en gran medida.

Para el seguimiento de las medidas, los servicios especializados de infancia, en Álava y Gipuzkoa, intervienen desde el área que asume la responsabilidad para el tipo de medidas seleccionadas. En Bizkaia, en cambio, el sistema de responsables de zona que se aplica en el momento de la valoración, sigue utilizándose en la fase de seguimiento. Este sistema, que presenta la notable ventaja de ofrecer al usuario una persona de referencia en el servicio territorial, no se utiliza en los casos en que la guarda es confiada al IFAS, ni en los supuestos de acogimiento familiar, directamente remitidos al área de integración familiar.

Aun manteniendo los modelos organizativos existentes en los tres Territorios, convendría introducir en el sistema la figura del trabajador responsable de la atención, que serviría de referente, desde el inicio hasta el cierre del procedimiento, y de interlocutor central en las relaciones de los usuarios con el servicio. En la actualidad, esta garantía de contacto permanente, no existe, y tal carencia contribuye a que los usuarios, sobre todo los niños, niñas y adolescentes, tengan del servicio de infancia una visión abstracta y lejana.

Respecto a la coordinación entre los equipos de infancia y otras instancias de cara a la aplicación y el seguimiento de las medidas, cabe decir que, la relación con el medio escolar suele ser, en líneas generales, fluida y eficaz.

Con otros servicios, en cambio, la relación es menos eficaz. Concretamente, se han observado en diversos expedientes, problemas en el contacto con los centros de salud mental, derivados en parte de las largas listas de espera existentes y, también a veces, por las reticencias a la hora de transmitir información a los servicios de protección.

Los servicios judiciales muestran una implicación creciente en las cuestiones de seguimiento, debido, en parte, al reforzamiento de sus funciones de vigilancia sobre el bienestar de los niños, niñas y adolescentes en la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor. Es cierto, sin embargo, que convendría ahondar en esta línea, y dotar, para ello, a las fiscalías de mayores medios.

Desde su posición, la Fiscalía de Menores de Bizkaia manifiesta, aun reconociendo cierta mejora en los últimos tiempos, que la Diputación Foral omite a veces el deber de información que le corresponde, con respecto a las medidas aplicadas, a cualquier modificación en las mismas y a su seguimiento.

Para finalizar con los aspectos referidos al seguimiento, es necesario aludir a la inexistencia en los tres Territorios Históricos, de un sistema de revisión de casos que, por lo menos con carácter semestral, reconsidere la valoración inicial y la orientación del caso.

6. CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS

La diversidad de modalidades de prestación -servicios propios, concertados, etc.- no incide en el nivel de responsabilidad que con respecto a la aplicación y al seguimiento de las medidas adquieren las Diputaciones Forales. En su calidad de órganos competentes en materia de protección a niños, niñas o adolescentes en situación de desamparo, son directamente responsables de las intervenciones y, en garantía de dicha responsabilidad, deberían proceder, de forma sistemática y periódica, al control de las mismas.

Por ello, y sin perjuicio de la función inspectora que les atribuye la Ley de Servicios Sociales, y que se encuentra en curso de desarrollo normativo, deben establecer mecanismos capaces de garantizar el cumplimiento de unos criterios de calidad indispensables para el ejercicio de sus derechos por los usuarios. Es preciso reconocer que, hoy por hoy, esos sistemas de control y supervisión de los servicios, no están adecuadamente desarrollados y que, confundándose con los procedimientos de seguimiento, se limitan en numerosas ocasiones, a la elaboración de informes y memorias anuales.

La evaluación de los servicios, que constituye una condición sine qua non para que un sistema pretenda ser garantista de los derechos de los usuarios, apenas

empieza a desarrollarse en nuestro modelo de protección infantil. Puede decirse que la idea está presente en las instancias responsables de la Comunidad Autónoma y que los responsables son conscientes de la necesidad de adentrarse en esta vía. No se ha establecido, sin embargo, ningún modelo de aplicación periódica y sistemática que permita proceder a una evaluación cualitativa de la red de servicios.

La generalización de los sistemas de control y evaluación no debe hacerse esperar. Su función de garantía del bienestar de los usuarios constituye un elemento imprescindible de cualquier sistema de protección infantil y, de cara a los profesionales, se configura como un instrumento de buena práctica destinado a mejorar la calidad de sus intervenciones, su nivel de confianza en la adecuación de sus acciones, y su nivel de satisfacción profesional.

7. CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO A LA ATENCIÓN RESIDENCIAL

Estas consideraciones generales se recogen atendiendo a la estructura adoptada en la descripción detallada del Capítulo VIII.

- El acceso a los servicios residenciales destinados a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o desamparo, pasa obligatoriamente por los servicios especializados de infancia.

En la actualidad, la designación del centro obedece más a criterios directamente ligados a la disponibilidad de plazas en el momento del ingreso y a la organización de los servicios, que a consideraciones relacionadas con las necesidades de los usuarios.

Tanto en Álava como en Gipuzkoa la práctica totalidad de los centros están ubicados en la capital, de modo que muchos niños, niñas y adolescentes se ven obligados a vivir alejados de su entorno habitual. Bien es verdad que la alta concentración de la población menor de 18 años en Vitoria-Gasteiz limita, en el caso de Álava, las proporciones de este problema.

En Bizkaia, la ubicación de los centros obedece a un criterio de mayor diversidad: 15 se encuentran en Bilbao, 4 en Barakaldo, 1 en Basauri, 1 en Erandio, 3 en Güeñes, 2 en Leioa, 1 en Loiu, y en Mungia, 1 en Orduña, 1 en Portugalete y 1 en Santurtzi.

Esta diversidad, sin embargo, queda muy condicionada, a la hora de designar el centro de ingreso, por la intervención de otros criterios: el géne-

ro es determinante, ya que la mayoría de los centros concertados acogen sólo a chicas, y la edad también puede serlo en algunos casos.

No existen criterios homogéneos que los técnicos, a la hora de elaborar su propuesta, utilicen como garantía de coherencia en las intervenciones del servicio.

Con respecto a la cuestión geográfica, conviene indicar que si bien la distancia puede resultar beneficiosa, incluso indispensable, en algunos casos de separación familiar, cabe considerar como criterio rector de las actuaciones la conveniencia de mantener al niño, niña o adolescente en un entorno que posibilite la conservación de sus vínculos afectivos.

- En términos generales, conviene recordar que en sus etapas más recientes, la atención residencial ha protagonizado un proceso de evolución y de cambio que ha redundado en una evidente mejoría del sector: progresivamente se han cerrado las grandes instituciones y se han creado unidades pequeñas de convivencia, se está asistiendo a la paulatina profesionalización del personal de atención directa, y se otorga cada vez más importancia a la promoción de los programas de atención individual.

Esta orientación se aprecia desde hace más de una década, aunque el proceso de concreción haya tenido, como es natural, un ritmo más progresivo.

- Existen, todavía, las inadecuaciones ligadas al entorno físico. La conservación, en la actualidad, de centros de protección de grandes dimensiones, no se ajusta a las recomendaciones que incorporan las investigaciones europeas más recientes. Aunque por sí solo el tamaño no es determinante del nivel de calidad de la atención, no cabe duda que es un elemento que condiciona considerablemente las pautas de organización, funcionamiento y relación dentro de un centro. Desde este punto de vista, es necesario indicar que las estructuras de gran tamaño presentan mayores riesgos de dificultar en gran medida la integración comunitaria que va unida a la necesidad de ofrecer a los niños, niñas y adolescentes atendidos la oportunidad de desarrollarse en un ambiente lo más normalizado posible.
- Existen también dificultades de organización, fundamentalmente basadas en el deficitario funcionamiento, o a veces incluso en la ausencia de mecanismos de coordinación que favorezcan una mayor coherencia y eficacia en las intervenciones. Se observa, por ejemplo, que en muchos centros los educadores desconocen la evolución de las medidas que se aplican en el ámbito familiar de los usuarios que ellos mismos atienden, porque no

existe una pauta de información sistemática dirigida a garantizar la coherencia del conjunto de las acciones relacionadas con un mismo contexto familiar. En Álava se observan principios de buena práctica en estos aspectos.

- En lo que se refiere a los vínculos con el entorno habitual, las dificultades unidas a la concentración geográfica de los servicios a las que se ha aludido anteriormente, obstaculizan su conservación. A pesar de que, en principio, se trate de mantener la continuidad del ciclo educativo evitando el cambio de escuela, y de la atención sanitaria evitando el cambio de pediatra o de médico de cabecera, lo cierto es que en la mayoría de los casos, se ha producido una modificación en este sentido. Sólo en Bizkaia, y determinado en gran parte por la frecuencia de las visitas al domicilio familiar que se produce en la inmensa mayoría de los casos, son los propios familiares quienes se encargan, cuando es posible, de acompañar a los niños, niñas y adolescentes al médico, con lo cual se mantiene la relación con este profesional.

Se produce, también, una total desconexión entre los usuarios que ingresan en un centro y el trabajador social de base que ha derivado su caso al servicio especializado de infancia.

- Otro aspecto de la atención residencial que no siempre se aplica y que, cuando se hace, no siempre cumple las funciones que tiene atribuidas para favorecer el adecuado desarrollo del niño, niña o adolescente, es la programación individual. Si bien este instrumento se utiliza de forma cada vez más sistemática, se observa que, con cierta frecuencia, obedece a un requerimiento más formal que funcional, y que, en la realidad, pocas veces se le atribuye la utilidad de un verdadero instrumento de trabajo que facilite el seguimiento continuado y la evaluación periódica del desarrollo físico, personal, social, educativo y sanitario de los usuarios.
- La garantía de la calidad de la atención en los servicios residenciales para niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social, exige que, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Servicios Sociales, el Gobierno Vasco asuma sus competencias de desarrollo normativo y elabore las disposiciones reguladoras de la autorización, del registro, de la homologación y de la inspección de los servicios y centros de servicios sociales.

Únicamente, la promulgación de disposiciones de esta naturaleza puede llevar a establecer unas pautas de procedimiento, organización y funcionamiento de la atención residencial que respondan a criterios uniformes y estandarizados de calidad.

- Con todo, siendo las Diputaciones Forales responsables directas y últimas de la calidad de la atención residencial y garantes del bienestar de los usuarios menores de edad, y habiendo asumido el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz el mismo tipo de responsabilidad, se considera que debieran arbitrar, aun sin esperar a la introducción de las disposiciones reguladoras de la inspección, mecanismos de control sistemático de las prácticas asistenciales y educativas en los centros. Se trata de mejorar los medios que se aplican en la actualidad, introduciendo mecanismos que ofrezcan a los técnicos de los equipos de infancia la oportunidad, de observar las prácticas de atención directa de los educadores y las pautas reales de funcionamiento del centro.
- El tamaño de los servicios residenciales condiciona considerablemente la calidad de la atención, aunque no puede generalizarse afirmando que los centros de reducida capacidad garantizan, necesariamente, una buena calidad asistencial o que, por el contrario, el gran tamaño de otros servicios impiden, en todo caso, alcanzar un buen nivel de calidad. No obstante, los centros pequeños se prestan mejor al desarrollo de pautas de convivencia adecuadas y de buenas relaciones, tanto entre los niños, niñas y adolescentes y los miembros del personal, como entre los propios usuarios.

La oferta residencial en la Comunidad Autónoma del País Vasco se ajusta en gran medida a esta consideración, puesto que más de la mitad de las plazas -concretamente 519 de las 1.011 existentes en la red- se ubican en centros de capacidad igual o inferior a 20 plazas y prácticamente dos tercios -653- en centros de capacidad igual o inferior a 30.

8. CONSIDERACIONES PARTICULARES RESPECTO A LA ATENCIÓN RESIDENCIAL

Estas consideraciones particulares se recogen atendiendo a la estructura adoptada en la descripción detallada del Capítulo IX:

- Los centros pequeños, de capacidad inferior a 20 plazas, tienen su ubicación en pisos integrados en bloques de viviendas, situados en barrios urbanos, y diseñados de acuerdo con la pauta habitual en un entorno doméstico. Los centros de mayor tamaño se ubican en edificios independientes, unas veces integrados en el entorno comunitario, y otras veces más aislados de la localidad.
- En los centros evaluados, el estado de conservación de las estructuras es, por lo general, adecuado, a veces incluso excelente. Las condiciones ambientales de temperatura, ventilación e iluminación son, por lo general, adecuadas, aunque se observan algunos problemas de iluminación en las

habitaciones reservadas a los educadores. El mobiliario, el suelo y los elementos decorativos suelen encontrarse en buen estado de limpieza.

- La decoración de las zonas comunes no suele reflejar la participación activa de los propios usuarios, excepto en algunos centros.

El salón, el comedor y la cocina suelen corresponder, en los centros pequeños, a lo habitual en un entorno doméstico, y tanto el mobiliario como los electrodomésticos y los demás utensilios se encuentran en buen estado de mantenimiento y limpieza. En los centros de mayor tamaño, las cocinas responden a las necesidades propias del número de usuarios al que deben atender.

- En todos los centros evaluados, el número de baños, duchas y lavabos es suficiente para responder adecuadamente a las necesidades. Su equipamiento responde a lo habitual en un entorno doméstico, en los centros pequeños. En los demás, si bien las salas de baño son múltiples, respetan en todos los casos las condiciones de privacidad. Todos los baños tienen pestillo, excepto en dos centros, en los que los educadores han optado, por razones de seguridad y de prevención de accidentes, por la eliminación de los mismos.
- Las habitaciones responden adecuadamente a los criterios de distribución y diseño que permiten la asignación de espacios de uso individual. Con todo, se observan problemas de espacio, particularmente en los pisos que acogen a un número elevado de adolescentes.

El número de habitaciones triples es bastante reducido. También lo es el de las habitaciones múltiples (de 4 y 5 camas), pero siguen suponiendo para un número considerable de usuarios una gran limitación a su derecho a la privacidad.

En todos los centros se permite la participación de los usuarios en la decoración de su espacio individual.

- En cuanto a las medidas de seguridad, la mayoría de los centros disponen de los extintores necesarios, colocados en los lugares apropiados, al alcance del personal y de los usuarios y en buen estado de funcionamiento, según acreditan las revisiones técnicas correspondientes.
- Las ratios de personal/usuario superan en todos los casos los criterios de personal que se establecen -a defecto de una normativa autonómica propia- en las disposiciones reguladoras de este tipo de centros en otras Comunidades Autónomas.

- Todos los miembros del personal de los centros evaluados tienen experiencia en la atención residencial a personas menores de edad. Para su contratación, se recurre a la acreditación de su cualificación académica y de su experiencia profesional, salvo, normalmente, en el caso del personal perteneciente a congregaciones religiosas.
- No existen planes de formación permanente adaptados a las necesidades detectadas en la práctica diaria de la atención por los profesionales, en su mayoría licenciados en psicología o pedagogía o diplomados en trabajo social o magisterio, aunque muchos profesionales asisten a cursos organizados desde los servicios especializados de infancia. Tampoco existen sistemas formales de supervisión que garanticen un apoyo individualizado a los educadores y a los directores de los centros.
- Los profesionales responsables de la atención directa a los niños, niñas y adolescentes residentes organizan sus intervenciones aplicando, en la mayoría de los casos, un sistema de turnos que garantiza la presencia continuada de un educador, o de dos educadores siempre que se encuentran presentes los usuarios.

La organización de los turnos plantea importantes problemas. Cuando el número de trabajadores es muy reducido, obliga a una jornada laboral anual excesivamente larga; cuando por el contrario la plantilla es muy amplia, los niños, niñas y adolescentes conviven con un número muy elevado de figuras de referencia.

- Todos los centros evaluados mantienen registros actualizados de los usuarios, del personal, y un dietario o cuaderno de incidencias que, entre otras, ejerce funciones de transmisión de la información en el cambio de turno, y de registro de las visitas autorizadas o acordadas administrativa o judicialmente.
- Si bien en todos los casos la Administración pública responsable visita los centros, lo cierto es que estas visitas únicamente ofrecen una pauta sistemática en el territorio de Álava y en los centros dependientes del IFAS en Bizkaia. Con todo, en ningún caso, la visita de control aplica métodos de observación destinados a verificar el funcionamiento y las pautas reales de atención que los educadores aplican en su práctica diaria y en su relación con los niños, niñas y adolescentes.
- Todos los centros evaluados disponen de algún documento declarativo de funciones en el que, con mayor o menor detalle, se explicitan los objetivos y las funciones que se persiguen. Algunos, muy completos, responden a la estructura de un proyecto educativo de centro; otros, adoptan la forma

de una memoria; en otros supuestos el documento es muy breve y su contenido no suficiente para cubrir los aspectos básicos de funcionamiento del centro.

Se observa, una referencia limitada a los derechos a la confidencialidad y a la privacidad. Sólo indirectamente se alude al procedimiento de presentación y tramitación de quejas.

Los centros evaluados no han elaborado una versión resumida y simplificada del documento declarativo de objetivos y funciones para ponerla a disposición de los usuarios y de las familias.

- En cuanto al derecho a la participación, por regla general, los usuarios no participan directamente en la elaboración de su plan educativo individual. En algunos centros, sin embargo, se empieza a promover esta participación como elemento esencial de atención.

La participación en el funcionamiento del centro es algo más evidente: por lo general participan en la decoración de su espacio individual, en las tareas del hogar y, en cierta medida en la negociación de las normas de convivencia.

En algunos centros existen asambleas de usuarios que constituyen foros de debate y de elaboración de sugerencias para el funcionamiento del centro.

- El derecho a la confidencialidad puede considerarse garantizado. Todos los centros evaluados conservan los expedientes en condiciones de seguridad, bajo llave, en un lugar de acceso restringido.
- El derecho a la privacidad se garantiza sólo parcialmente.

Aunque normalmente los niños, niñas y adolescentes disponen de un espacio de uso individual que pueden personalizar, no tienen la posibilidad de cerrar la habitación con llave o pestillo. Si bien es cierto que en ocasiones conviene establecer esta limitación con objeto de prevenir riesgos para la integridad física del usuario o de sus compañeros, también lo es que esto se justifica en un número muy reducido de casos, y que por lo tanto, no parece adecuado privar, con carácter general, de un derecho, para prevenir riesgos de carácter excepcional.

La privacidad se garantiza en todo lo concerniente a la higiene personal. Los baños tienen pestillos y los usuarios pueden utilizarlos. En dos hogares, sin embargo, se ha optado por no colocar pestillos en las puertas de

los baños, por cuestiones, según manifiestan los educadores, de seguridad, con objeto de evitar dilaciones en caso de producirse algún accidente. Si bien se trata de garantizar el respeto a la privacidad aplicando sistemáticamente la práctica de llamar a la puerta, los usuarios no perciben que ofrezca el mismo nivel de garantía que un pestillo.

En todos los centros, los usuarios pueden escribir y recibir cartas con plenas garantías de privacidad.

Para llamar por teléfono deben solicitar autorización, y aunque, en la mayoría de los casos no está instalado, de forma permanente, en lugares apropiados para garantizar la privacidad de las conversaciones, se utilizan pautas de actuación que sí permiten mantener un diálogo en privado.

- Por regla general, no existen procedimientos de queja formalizados. Lo habitual, es la presentación, discusión y resolución de las quejas entre el usuario y el educador o tutor. Sólo en casos excepcionales se acude a instancias superiores; por lo general, los niños, niñas y adolescentes no mencionan la posibilidad de recurrir a los servicios especializados de infancia, aunque en algunos supuestos sean conscientes de que pueden hacerlo.
- No existen procedimientos formales y escritos que definan las pautas de garantía de la protección de los usuarios contra las conductas abusivas que pudieran proceder de los visitantes regulares del centro, de algún miembro del personal, o de otro usuario.

En todos los centros, los usuarios manifiestan sentirse seguros en presencia de cualquier miembro del personal, aunque, como es natural, expresan claras preferencias.

- Las pautas de relación entre los miembros del personal y los usuarios son, en general, buenas, imperando, en cuanto se ha podido observar y en conformidad con cuantas afirmaciones se han recogido en las entrevistas verbales y en las encuestas escritas, un tipo de relación respetuosa y afectuosa, tanto en el trato verbal como en el contacto físico.

Se ha tenido conocimiento de algunos incidentes verbales o físicos que no se ajustan a las pautas de atención que es necesario mantener en los centros de protección. De las conversaciones mantenidas con distintos niños, niñas y adolescentes, parece deducirse el carácter puntual, no habitual, de este tipo de intervención por parte de los educadores. En todo caso, deben considerarse inadmisibles, por mucho que, a veces, consistan en reacciones a conductas conflictivas.

Tampoco se aplican en los centros evaluados castigos consistentes en privación de comida o en limitación del régimen de visitas acostumbrado.

- No se tiene constancia de que las entidades públicas competentes pongan a disposición de los centros normas escritas reguladoras de las actuaciones para casos de ausencia no autorizada, si bien el IFAS está elaborando un procedimiento de esta naturaleza. Los centros aplican procedimientos consistentes en tratar de localizar al niño, niña o adolescente en los lugares que frecuenta habitualmente, en contactar a su familia, y en notificar el caso a la administración competente y, pasadas veinticuatro horas, dar parte de desaparición.
- Se valoran los aspectos educativos, aunque se observa cierto escepticismo entre los profesionales en cuanto a las posibilidades que en este ámbito tienen los residentes, dado que muchos de ellos presentan algún tipo de retraso escolar.

Se intenta mantener la continuidad del ciclo educativo, favoreciendo, en lo posible, la permanencia en el centro escolar en el que cursa en el momento del ingreso, pero la situación geográfica de los centros fuerza, con frecuencia, a cambios de escuela.

El tutor asignado en el centro mantiene contactos frecuentes con el tutor escolar.

Los residentes disponen de un lugar apropiado, individual o colectivo, para concentrarse en sus tareas, cuentan con la ayuda de los educadores en caso de necesitar explicaciones y, si lo requieren, con apoyos educativos exteriores.

- En el ámbito de las actividades de ocio, en los centros pequeños se fomenta la participación de los usuarios en actividades culturales, deportivas o recreativas organizadas en el ámbito comunitario. Cada centro dispone, a estos efectos, de una partida presupuestaria.

Estos centros, diseñados como pisos ordinarios, cuentan siempre con un salón dotado de televisión, vídeo y juegos de mesa a disposición de los residentes.

Los centros grandes disponen, de zonas recreativas, al aire libre, muy amplias y bien dotadas:

- Los expedientes contienen la información médica correspondiente a cada residente. Aparecen las revisiones médicas de rutina -vacunaciones, revisiones oftalmológicas, odontológicas y otorrinolaringológicas- así como

las indicaciones correspondientes a necesidades y tratamientos específicos.

En el plan individual se recogen aquellos aspectos en los que se considera necesario intervenir. Se registran las consultas médicas y los tratamientos prescritos.

No se han aplicado, en general, programas de educación para la salud.

- La alimentación es sana y equilibrada, y se basa en una dieta variada, bien preparada y en cantidad suficiente.

Los residentes no participan de forma habitual en la elaboración de los menús, aunque, en la mayoría de los centros, como es natural, se tienen en cuenta sus preferencias.

Los menús varían con frecuencia, y se trata de abarcar una gran diversidad de alimentos, con objeto de familiarizar a los residentes con sabores que no estaban incorporados a sus hábitos alimenticios en el momento de su ingreso.

En ningún caso se sanciona con la privación de alguna de las cuatro comidas básicas del día.

- Se trata de fomentar en los residentes el cuidado de su aspecto y el desarrollo de hábitos de higiene personal, cuya carencia se observa con frecuencia en el momento del ingreso.

Parecen encontrarse a gusto con la ropa que visten, ropa elegida y comprada por ellos mismos, en compañía o no de un educador -según la edad- dentro de unos límites presupuestarios.

- La atención individualizada se garantiza mediante el sistema de tutorías por el que cada educador adquiere con respecto a un residente una responsabilidad específica y directa.
- A comienzo de cada curso, los tutores elaboran, en consulta con el resto de los educadores, los planes individuales de atención correspondientes a cada uno de los residentes de los que tienen asignada la responsabilidad, definiendo las necesidades, estableciendo los objetivos y arbitrando las estrategias destinadas a alcanzarlos.
- La frecuencia, intensidad y modalidad de los contactos con la familia vienen establecidas por vía administrativa o judicial. Los educadores del centro se limitan a cumplir lo establecido.

- La transición que se produce cuando un niño, niña o adolescente sale del centro para volver a su domicilio familiar se facilita progresivamente aumentando la frecuencia y la duración de los contactos.

Los programas de transición a la vida adulta no se diseñan como tales, sino que se incorporan al plan individual en función de la edad del usuario. Llegado el momento, los jóvenes son dirigidos, tanto en Álava como en Gipuzkoa, al correspondiente programa de emancipación.

- Los expedientes individuales, comprensivos de los programas de atención individual, de la documentación sociofamiliar, de los informes escolares y sanitarios, se conservan en condiciones de seguridad y de confidencialidad.

CAPÍTULO XI

RECOMENDACIONES



ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, MARCO JURÍDICO Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

1. Protección y garantía en el ámbito residencial

El ámbito de la protección a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y de desamparo se limita, en el ordenamiento jurídico vigente, a las situaciones de esta naturaleza que se observan en el contexto familiar, en los términos recogidos en el artículo 172 del Código Civil y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La protección del bienestar de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito residencial debe garantizarse, en base a la aplicación de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales y, en particular, de los regímenes de autorización, registro, homologación e inspección que prevé en su Título V, y del régimen sancionador que regula en su Título VII.

2. Necesidad de una normativa común sobre servicios de atención a la infancia y a la adolescencia

En la actualidad, no existe en la Comunidad Autónoma del País Vasco una normativa que desarrolle los regímenes de autorización, registro, homologación e inspección previstos en la Ley de Servicios Sociales. Esta carencia ha determinado la ausencia de criterios comunes en el desarrollo de los servicios destinados a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social en los tres Territorios Históricos, y se refleja en la heterogeneidad de la red de recursos y de sus pautas de funcionamiento.

A este respecto, es preciso señalar que el proceso de elaboración normativa está en curso. Existe un primer borrador de Ley de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, según informa el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, y se ha iniciado la regulación de los regímenes de autorización administrativa, registro, homologación e inspección de

servicios. Se recomienda que esta normativa contemple un sistema de adaptación progresiva de los servicios existentes en la actualidad al cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales que se establezcan.

3. Garantía del ejercicio de los derechos y de la satisfacción de las necesidades

Las tendencias teóricas y normativas más recientes y progresistas a nivel internacional se acogen a una nueva concepción de la infancia y de la adolescencia y de su protección. Los niños, niñas y adolescentes han pasado de ser objeto de protección a ser sujeto de derechos, considerándose la protección como uno de los derechos que les ampara.

En conformidad con estas tendencias, se recomienda que la normativa aplicable en el ámbito de la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social y, en particular, las disposiciones reguladoras de la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios existentes en este ámbito, adopten un enfoque basado en la garantía del ejercicio de sus derechos y de la satisfacción de sus necesidades, y otorguen a la evaluación un papel fundamental entre los mecanismos de garantía.

4. Sensibilización social

Es necesario que las instituciones públicas competentes en materia de protección de la infancia y de la adolescencia promuevan la sensibilización y mentalización social, por ejemplo, mediante campañas que permitan informar y concienciar tanto a los propios niños, niñas y adolescentes, como a la población en general, y a sectores profesionales muy directamente relacionados con este colectivo en particular, de la necesidad de respetar y defender los derechos de la infancia y de la adolescencia. Este tipo de actuaciones favorecerá, sin duda, una potencial mejora de los mecanismos de detección de situaciones de maltrato o abuso.

5. Evaluación e inspección de todo tipo de servicios desde el ámbito de los servicios sociales

La garantía del ejercicio de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes y de la cobertura de sus necesidades desde el punto de vista de su bienestar, debe extenderse al conjunto de servicios que atienden a esta población. Desde este punto de vista, se recomienda que, a imagen de lo que se practica en otros países europeos, los sistemas de evaluación e inspección promovidos desde el ámbito de los servicios sociales, puedan aplicarse en otras áreas en las que se presta atención a personas menores de edad y, en particular, en escuelas,

servicios de pediatría, centros para niños, niñas y adolescentes con discapacidad, o centros destinados a infractores menores de edad. A tales efectos, sería necesario que los servicios sociales acordaran, con esas otras áreas de atención a la infancia y a la adolescencia, la coordinación de sus calendarios de evaluación e inspección, para evitar un número excesivo de visitas a los centros.

6. Formación y coordinación del personal que trabaja en los ámbitos municipal y territorial

En la actualidad, la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social se presta, fundamentalmente, desde los Órganos Forales de los Territorios Históricos, que tienen transferidos los servicios en esta materia desde el año 1985. Estos Órganos, con sus equipos especializados de infancia, intervienen en los casos de desamparo y, con frecuencia, ejercen funciones de asesoramiento en la atención de los casos calificados de riesgo que recaen en el ámbito competencial municipal.

Esta distribución competencial resulta adecuada a los principios de prevención e intervención comunitaria. Para su eficaz funcionamiento, sin embargo, se recomienda proseguir el proceso de formación de los servicios sociales de base en materia de protección infantil, con objeto de capacitarlas para valorar el nivel de riesgo y, por lo tanto, para determinar si las intervenciones se harán a nivel municipal o si, por el contrario, la situación de desamparo exige su derivación al servicio especializado.

LA RED DE SERVICIOS: LOS PROFESIONALES

7. Planes de formación continuada

En la actualidad, los profesionales de los equipos técnicos y, en menor medida, los educadores de los servicios residenciales, asisten a cursos especializados de formación, de cara al perfeccionamiento de sus conocimientos en aspectos concretos de la protección a personas menores de edad.

Se recomienda que, paralelamente, los servicios elaboren y pongan a disposición de sus profesionales planes de formación continuada ajustados a las necesidades que se detecten en la práctica diaria de la atención.

8. Supervisión y apoyo a los profesionales de los servicios

Los profesionales de los servicios especializados manifiestan la complejidad inherente a sus funciones y, principalmente, la dificultad de su relación con los

niños, niñas y adolescentes y con sus familias, cuando interviene, como suele ser el caso, una contraposición de derechos e intereses. Esta dificultad puede ocasionar en los técnicos y en los educadores, situaciones de estrés, directamente relacionadas con la incapacidad que sienten ante la necesidad de resolver determinados problemas o de gestionar incidentes particularmente desagradables o conflictivos.

Se recomienda la introducción de mecanismos de supervisión individual y apoyo que faciliten la superación de estas situaciones y asesoren al profesional ante determinados problemas o incidentes, con objeto de garantizar, de forma continuada, la unidad de criterios y la buena práctica y, en consecuencia, la calidad de la atención y el respeto de los derechos de los usuarios.

9. Flexibilización de la composición de las Comisiones Técnicas de Valoración

Convendría flexibilizar, con vistas a mejorar su operatividad, la composición de las Comisiones Técnicas de Valoración, en particular la de la Diputación Foral de Bizkaia. En este sentido, se recomienda prever cauces que permitan la participación, siempre que resulte conveniente en interés del niño, niña o adolescente, de los trabajadores sociales de base que derivan el caso, o incluso de otros agentes sociales del ámbito comunitario. En principio, la participación de los propios interesados no debiera ser automáticamente descartada.

10. Participación del Fiscal en las Comisiones Técnicas de Valoración

En la actualidad, el Ministerio Fiscal no participa en las Comisiones Técnicas de Valoración. En Bizkaia, dicha participación está formalmente prevista, pero en la práctica no suele producirse.

Se recomienda que, siempre que resulte posible, el Fiscal participe, en interés del niño, niña o adolescente, en las reuniones de las Comisiones Técnicas, y que prosigan sus esfuerzos en el seguimiento de las medidas aplicadas.

11. Contacto con los trabajadores sociales de base una vez declarada la situación de desamparo

En la actualidad, una vez declarado el desamparo, se produce, por lo general, una desconexión entre el servicio social de base derivante y el caso derivado. De hecho, las Comisiones Técnicas de Valoración no cuentan, en su composición,

con la presencia del trabajador social de base que ha trasladado el caso al servicio especializado. En Álava, existe la posibilidad de que participe en la reunión, pero en la práctica no suele ser frecuente.

Se recomienda que el trabajador social asista a las reuniones, por lo menos en aquellos casos en los que mantiene una relación especialmente cercana con la familia, o cuando se observe que tiene un particular conocimiento del caso. Su participación se considera esencial para evitar la desconexión con la base una vez declarado el desamparo. De este modo, se facilita la promoción, a nivel comunitario, de intervenciones complementarias de las medidas que se acuerden en el servicio especializado.

LA RED DE SERVICIOS: LOS PROGRAMAS

12. Diversificación de los servicios para adaptarse a las necesidades individuales

Tanto los fundamentos teóricos como los resultados empíricos de las investigaciones apuntan a considerar que la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección, debe basarse en una gama de servicios que constituyan un continuo y que permitan combinar para cada caso, en las diferentes fases de la intervención, los recursos que resulten más adecuados a sus necesidades.

Es necesario que esta idea de continuo se termine de afianzar en nuestro ámbito, superando la idea de que, en abstracto, unos recursos son mejores o más eficaces que otros. Todos los recursos deben considerarse necesarios y complementarios, en función de la situación. Su mayor o menor eficacia no depende de su naturaleza, sino de su adecuación a unas necesidades determinadas, en un determinado momento. En este sentido, se recomienda el desarrollo de una gran variedad de servicios, que permita intervenir con mayor flexibilidad y, por lo tanto, con mayores posibilidades de adecuación a las necesidades individuales, combinando la aplicación simultánea o sucesiva de recursos.

13. Desarrollo de programas de ámbito comunitario

En los últimos años, superada la situación anterior en la que prácticamente el único recurso era el servicio residencial, se han desarrollado programas de intervención familiar, y otros servicios intermedios, como los centros de día que, unidos a la red de recursos básicos, posibilitan y favorecen la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en su medio familiar o facilitan su reintegración tras una medida de acogimiento. Es necesario proseguir el esfuerzo en esta línea, tratando de coordinar más adecuadamente la intervención de los servicios especializados con la de los recursos comunitarios.

14. Promoción de diversas modalidades de acogimiento familiar

Las medidas de acogimiento familiar, en familia extensa o ajena, se han promovido de forma considerable, principalmente en Álava y en Gipuzkoa.

Es necesario favorecer su desarrollo mejorando los sistemas de captación y selección de las familias de acogida, con objeto de evitar la espera a los niños, niñas y adolescentes cuyas necesidades recomiendan la aplicación de esta modalidad de atención.

Es necesario igualmente promover la diversidad de fórmulas de integración en familia.

15. Unidades pequeñas de convivencia, individualización de los programas y profesionalización de los educadores

El acogimiento residencial ha protagonizado en los últimos años un proceso de evolución que se ha manifestado en el progresivo cierre de las grandes instituciones y en la creación de unidades pequeñas de convivencia, en la promoción de los programas de atención individual y en la paulatina profesionalización del personal de atención directa.

Se recomienda proseguir en esta línea, fundamentalmente en el Territorio Histórico de Bizkaia, en donde permanecen un elevado número de centros de grandes dimensiones.

Es necesario, asimismo, que la individualización de las programaciones y la elaboración de los programas correspondientes se ajusten a un criterio de utilidad y no a un simple formalismo.

16. Diversificación de las funciones desarrolladas por los recursos residenciales

Frecuentemente, el recurso residencial sigue considerándose como último recurso ante el fracaso de todas las demás medidas.

Debe superarse esta concepción, integrando el acogimiento residencial en un continuo de servicios, en cuyo marco se aplica, en función de las necesidades del niño, niña o adolescente. Desde esta perspectiva, deben valorarse y promoverse todas las funciones que cumplen, o pueden cumplir: las de acogimiento de larga estancia por un lado, pero también las funciones de acogida de urgencia, de servicio de transición a acogimientos familiares, de servicio de acogida en caso de fracaso del acogimiento familiar, y de servicio de respiro.

17. Seguimiento personalizado de los programas de transición

En el presente sólo existen programas de desvinculación dirigidos a facilitar la integración social y educativa o laboral de los jóvenes que salen de los servicios residenciales, en Álava y en Gipuzkoa. En Bizkaia, se observan algunas experiencias en este ámbito, pero resultan de iniciativas aisladas, basadas en la buena voluntad de los profesionales, y no obedecen a una programación previa a nivel territorial.

Se recomienda que en Bizkaia se introduzca este tipo de programación y que, en los tres Territorios, se otorgue particular importancia al vínculo que debe existir entre el joven y la persona responsable del seguimiento de su integración, recurriendo, si ese vínculo se da fuera del ámbito de los servicios sociales, a la colaboración de otras instancias o de otras personas que puedan cumplir adecuadamente esa función.

18. Elaboración de planes plurianuales de atención

Se recomienda la elaboración de planes plurianuales que, por lo menos a nivel territorial, marquen las directrices de evolución de la red de servicios, en la línea de la iniciativa adoptada en el «Plan Cuatrienal (1995-1999) de Infancia y Familia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz».

LA POBLACIÓN ATENDIDA Y LAS MEDIDAS APLICADAS

19. Mejora de los sistemas de detección

Se observa que el número de personas atendidas en los servicios especializados es considerablemente inferior al de otros países europeos. Esta diferencia podría explicarse por unos niveles de detección inferiores a los practicados en esos países, debido, muy probablemente, al comparativamente tardío desarrollo de nuestros programas de intervención familiar, y del sistema de servicios sociales en general.

Es necesario realizar un esfuerzo para evitar casos de desatención en un sector en el que la demanda no suele manifestarse explícitamente.

20. Diversificación de las modalidades de atención

Considerando las medidas protectoras de separación familiar, se observa que, debido probablemente a esos niveles inferiores de detección, las prevalencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco son inferiores a las de otros países de nuestro entorno.

Dentro de las medidas protectoras de separación familiar, se observa que la proporción de acogimientos familiares en la Comunidad Autónoma del País Vasco es inferior a la de esos países; si bien, Álava y Gipuzkoa mantienen proporciones similares a las europeas y, en determinados casos, incluso superiores.

Es conveniente mantener una política de diversificación de las modalidades de atención y, particularmente, se recomienda que en el Territorio Histórico de Bizkaia se intensifiquen los esfuerzos en este sentido.

LOS PROCEDIMIENTOS

21. Mecanismos de colaboración y coordinación con otras instancias (educativas, sanitarias, judiciales, policiales...)

Con objeto de mejorar los niveles de detección y evitar casos de desatención, se recomienda, además de mejorar la formación de los trabajadores sociales de base, promover, en la línea en que ya se ha empezado a hacer, los mecanismos de colaboración y coordinación con otras instancias, principalmente las educativas, las sanitarias, las judiciales y las policiales, actuando en su ámbito mediante campañas de prevención y de sensibilización, organizando reuniones de información, y poniendo a los profesionales en conocimiento de la evolución de los casos que notifican, dentro de los límites del deber de respeto a la confidencialidad de los datos.

22. Introducción de la figura del responsable de la atención desde el inicio hasta el final del procedimiento

En la actualidad, se observa a nivel procedimental la ausencia, salvo en Bizkaia, de la figura del trabajador responsable de la atención, es decir, del profesional que se relaciona, desde el inicio hasta el final del procedimiento, con la familia y con el niño, niña o adolescente. Conviene que, aunque se mantengan diversas áreas de intervención dentro de los equipos para facilitar el reparto de funciones, se asigne a cada caso un responsable que actúe siempre como nexo, encargado de comunicarse con la familia y con la persona menor de edad, para informarles, orientarles o explicarles las medidas adoptadas.

23. Racionalización de la documentación de los expedientes y unificación de criterios de recogida de datos

La diversidad de los documentos (informes sociales, sanitarios, educativos, psicológicos, notificaciones judiciales, etc.) que obran en los expedientes, hacen de ellos instrumentos complejos, y heterogéneos, de muy incómodo manejo para los profesionales en su práctica diaria.

Es necesario introducir elementos que faciliten su consulta y permitan sistematizar la información. A tales efectos, se recomienda la introducción de una ficha que sirva de repertorio cronológico de los documentos, y de una segunda ficha, más amplia, que refleje los datos de identificación del niño, niña o adolescente, las características de su caso, y permita hacer corresponder, por áreas diferenciadas, las necesidades del niño y las medidas que conviene articular para satisfacerlas. De este modo, esta ficha de demanda se constituirá en un plan individualizado de atención.

Convendría, para facilitar la utilización de estos planes individualizados a efectos de elaboración de estadísticas y de planificación de servicios, que se adoptara el mismo modelo de formulario en los tres Territorios Históricos.

24. Cauces de participación de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias en el procedimiento, y mecanismos de reclamación

En la actualidad, parece existir un nivel bajo de participación de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias en todo el procedimiento.

Es necesario promover esta participación, fundamentalmente mejorando los cauces de información y adaptando esta información verbal y escrita a los niveles de entendimiento de los usuarios. Es necesario, igualmente, fomentar la aplicación de mecanismos formales pero simplificados de queja o reclamación que, sin necesidad de recursos administrativos o judiciales, permita resolver cuestiones conflictivas entre los profesionales y los familiares.

25. Adecuación de las instalaciones de los servicios de infancia para recibir a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias

En el presente, las instalaciones de los servicios de infancia no se adaptan a las necesidades de confidencialidad. Es conveniente que estos servicios dispongan de una o dos salas de espera o de visita, adecuadamente decoradas, que faciliten el momento de la llegada al servicio y permitan respetar la privacidad de las cuestiones que se traten.

26. Contacto con el trabajador social de base durante el periodo de acogimiento

Los niños, niñas y adolescentes que son objeto de una medida de separación familiar, y que se encuentran bien en acogimiento residencial, bien en acogimiento familiar, no mantienen, en la práctica totalidad de los casos, ningún contacto con el trabajador social de base que deriva su caso al servicio especializado.

Se recomienda que, particularmente cuando exista un vínculo de confianza previa con la familia y el niño, niña o adolescente, se promueva el mantenimiento de esta relación durante el acogimiento, con vistas a favorecer la vuelta al domicilio familiar, y la existencia de un referente para la persona menor de edad en el momento de su reintegración.

En esta fase del procedimiento, se hace imprescindible contar con la colaboración de otras instancias que se encuentran en contacto con la familia y con el niño, niña o adolescente.

27. Participación activa de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en la elaboración del plan individual de atención

Se observan, con cierta frecuencia, casos de rechazo de las medidas por la familia o por los niños, niñas o adolescentes. En tales supuestos, la intervención se ve extremadamente obstaculizada. La única forma de obtener la colaboración de los usuarios es fomentar, en fases previas del procedimiento, su participación activa en la elaboración del plan de actuación.

28. Revisión periódica y sistemática de los casos y de las medidas adoptadas

Los servicios sociales de infancia mantienen un seguimiento de los casos atendidos, a través, por lo general, de informes procedentes de los servicios encargados de la prestación directa y plasmados en los programas individuales, o en base a reuniones con los profesionales de dichos servicios.

Conviene, sin embargo, completar esta fórmula de seguimiento continuado, con un mecanismo de revisión de los casos, que obligue a una reconsideración periódica y sistemática de las necesidades del niño, niña o adolescente y de la adecuación de las medidas que se están aplicando.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS RESIDENCIALES

29. Documento declarativo de las funciones y de los objetivos de los servicios residenciales

Se recomienda que los centros -si todavía no cuentan con ello- elaboren un documento declarativo de objetivos y funciones completo en el que claramente se indiquen la finalidad con la que se crea el centro, los objetivos referidos a los niños, niñas y adolescentes, el nombre del director o responsable del centro, la

cualificación profesional requerida por los educadores, las normas de convivencia, los procedimientos de quejas, las medidas educativas individuales y los mecanismos de control por parte de la entidad responsable.

30. Elaboración en los centros residenciales de un folleto informativo destinado a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias

Es necesario que cada servicio residencial cuente con un folleto informativo en el que, con claridad, y utilizando una redacción y un lenguaje adaptado a la capacidad de entendimiento de los niños, niñas y adolescentes, se especifiquen las funciones del centro, su organización y funcionamiento, las pautas de convivencia, las directrices de los usuarios y los procedimientos de queja.

31. Mecanismos de participación de los usuarios y sus familias en la toma de decisiones

Es necesario favorecer la aplicación de mecanismos que permitan, siempre que sea posible y conveniente, la participación de los usuarios y, en su caso, de las familias, en las decisiones que sean susceptibles de afectar a su desarrollo personal, relacional, educativo y de salud.

32. Garantía del derecho a la privacidad

Es imprescindible tener presente el derecho a la privacidad de los niños, niñas y adolescentes residentes, en el diseño de los centros, en su funcionamiento y en la organización de la atención.

33. Formación continuada adecuada a las necesidades profesionales

Es necesario que la formación continuada de los profesionales incluya aspectos relacionados con la detección de conductas abusivas, y con la prevención y evitación de conflictos y conductas agresivas.

34. Regulación de las normas de convivencia

Se recomienda que los Órganos Forales competentes en materia de protección a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o de desamparo elaboren, por escrito, normas reguladoras de las relaciones de convivencia, estableciendo expresamente las medidas sancionadoras a las que los educadores tienen la posibilidad de recurrir en caso de considerarlo necesario.

35. Regulación de las normas a aplicar en casos de ausencia no autorizada

Se recomienda que los Órganos Forales elaboren por escrito normas aplicables en casos de ausencia sin autorización previa.

36. Utilización progresiva de los programas individuales como instrumentos de trabajo

Los aspectos relacionados con la educación, la identidad sociocultural, las actividades de ocio, la salud, la alimentación y el aspecto personal, se atienden, en general, de forma adecuada. Para seguir en esta dirección, se recomienda la utilización progresiva de la programación individual, no sólo como un instrumento de comunicación e información a las Administraciones públicas competentes, sino también como instrumento de trabajo, capaz de favorecer la mejora de la calidad de la atención.

37. Mejora de los mecanismos de comunicación entre servicios especializados y educadores

Es necesario mejorar los mecanismos de comunicación entre los servicios especializados de infancia y los educadores, con objeto de que estos últimos conozcan la evolución de la intervención que, en su caso, se esté desarrollando en el medio familiar de los niños, niñas y adolescentes a los que atiende.

38. Introducción de algunas mejoras estructurales en los centros

Los aspectos relativos al entorno físico de los centros evaluados pueden calificarse en general de buenos, o, en algún caso, de aceptables, debido fundamentalmente al gran tamaño del centro. Se recomienda, sin embargo, la introducción de algunas mejoras, consistentes en la adaptación de los edificios de cara a permitir el acceso de usuarios o familiares con movilidad reducida, en la progresiva reconversión de las habitaciones múltiples que impiden el ejercicio del derecho a la privacidad, y en la adecuada dotación de sistemas de seguridad (extintores, detectores de humo e indicaciones de seguridad). Se recomienda la aplicación sistemática de simulacros de evacuación, incluso en centros de reducido tamaño.

39. Sistema de doble tutoría

Se recomienda que, para garantizar la mejor adaptación de las plantillas de personal a las necesidades de los usuarios, se establezca un sistema de doble tutoría,

de ser posible con representación de una figura masculina y otra femenina, que evite la desorientación del usuario durante los períodos de ausencia de una de ellas.

CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS

40. Control periódico de los servicios

En el presente, los sistemas de control de los servicios no están desarrollados como convendría para garantizar la eficacia y la calidad de la atención prestada. Básicamente, se identifican con los procedimientos de seguimiento, y se limitan a la remisión de informes y memorias anuales, y, en los centros residenciales, a la frecuente visita de los mismos. Estas visitas, sin embargo, no presentan las características necesarias a la observación del funcionamiento del centro y, sobre todo, de las pautas reales de atención aplicadas.

Se recomienda, por lo tanto, introducir mecanismos periódicos de control desde los servicios especializados que permitan este tipo de supervisión-evaluación continuada.

41. Evaluación cualitativa de los servicios

Junto a los procedimientos de seguimiento individualizado de control de los servicios, se hace imprescindible desarrollar una cultura de la evaluación, mediante la aplicación sistemática de modelos cualitativos y mediante la promoción del conocimiento público de sus resultados.

42. Seguimiento de las medidas desde las fiscalías

Se recomienda que las fiscalías prosigan los esfuerzos de seguimiento de las medidas aplicadas, y en concreto de las medidas de acogimiento residencial, en conformidad con lo regulado en la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor. A tales efectos, es necesario que dichas fiscalías se vean dotadas de los medios personales y materiales adecuados para proceder, con eficacia, a los cometidos que les han sido encomendados.

ANEXOS

**GRÁFICO 5:
PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DESDE EL SERVICIO TERRITORIAL DE INFANCIA
DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA**

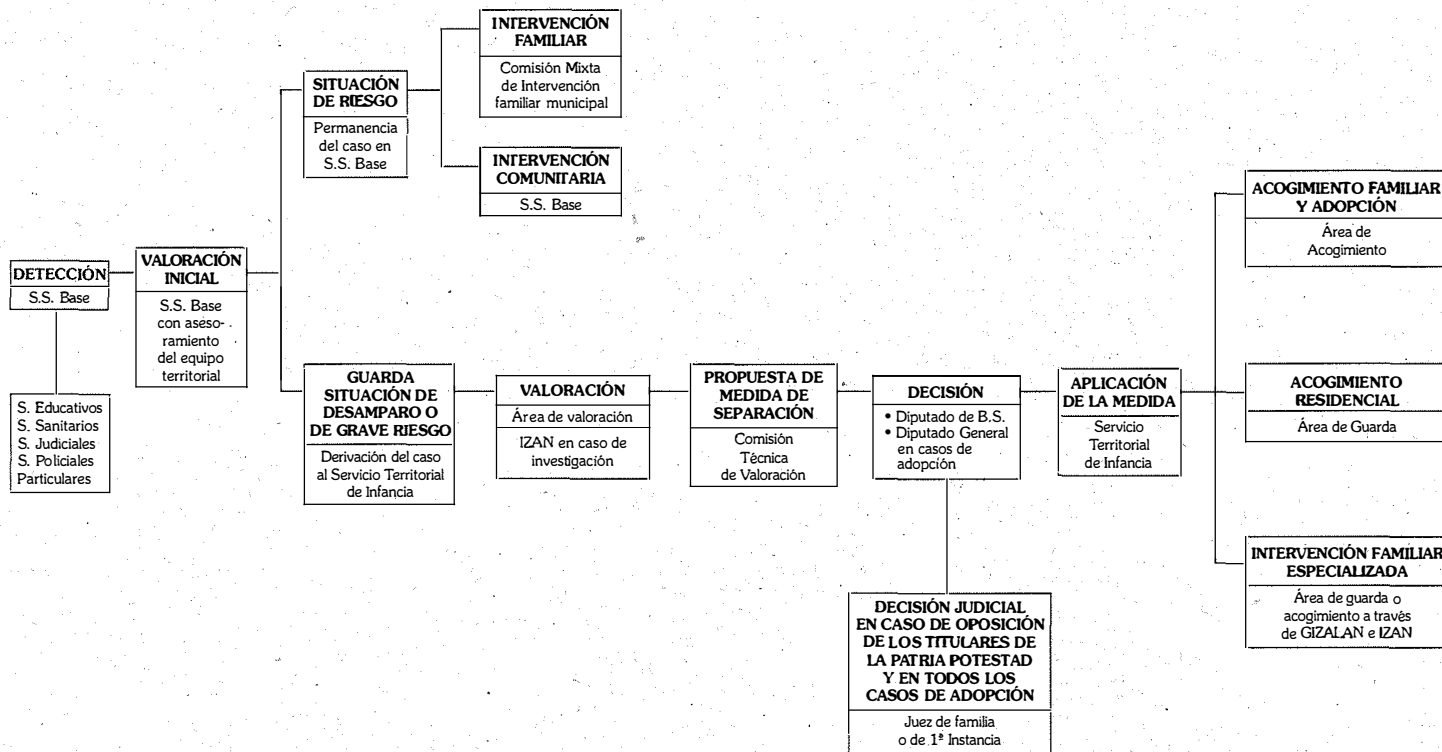


TABLA 18: MEDIDAS PROTECTORAS DE SEPARACIÓN FAMILIAR EN LA CAPV¹

	CAPV	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Población < 18 años	470.422	65.149	254.489	150.784
Separación del núcleo familiar	1.227 (2,6‰)	242 (3,7‰)	707 (2,8‰)	278 (1,8‰)
Acogimiento residencial	889 (1,9‰)	104 (1,6‰)	631 (2,5‰)	154 (1‰)
Acogimiento familiar	192 (0,4‰)	53 (0,8‰)	56 (0,2‰)	83 (0,5‰)
Situaciones asimiladas al acogimiento familiar	113 (0,2‰)	80 ¹ (1,2‰)		33 ² (0,2‰)
Adopción ³	33 (0,07‰)	5 (0,07‰)	20 (0,07‰)	8 (0,05‰)

¹ Incluye familias sustitutas no institucionalizadas, familias de apoyo, T. automática con delegación, acogida de hecho. (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz).

² Incluye las situaciones de confiamento familiar heredadas de los Tribunales Tutelares de Menores.

³ Los datos correspondientes a adopciones se refieren únicamente a las constituidas en 1995. Al suponer la adopción la creación de un nuevo vínculo paterno-filial y la extinción del anterior, las estadísticas sólo los computan en el año de su constitución. Estos datos tampoco aluden a las adopciones internacionales.

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SISI. Elaboración propia en base a los datos aportados por los equipos de infancia de las Diputaciones Forales y del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Situación a 31 de diciembre de 1995. La población menor de 18 años corresponde al último censo publicado (1991).

¹ En la tabla se reflejan las medidas protectoras de separación familiar en los tres Territorios Históricos de la CAPV. No se han desglosado los datos correspondientes al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz porque las medidas de separación se adoptan en Comisión Territorial de Valoración, independientemente de su procedencia.

TABLA 33:
LA RED DE SERVICIOS RESIDENCIALES DE ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
EN SITUACIÓN DE RIESGO O DESAMPARO

	CAPACIDAD															
	1-5 plazas		6-10 plazas		11-20 plazas		21-30 plazas		31-50 plazas		51-70 plazas		> 70 plazas		TOTAL	
	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas
ÁLAVA			2	14	6	87	1	22							9	123
Titularidad Pública					6	87	1	22							7	109
Titularidad Privada			2	14											2	14
BIZKAIA			11	84	11	162	3	90	3	132	1	64	2	162	31	694
Titularidad Pública			1	9	8	118			2	82			1	90	12	299
Titularidad Privada			10	75	3	44	3	90	1	50	1	64	1	72	19	395
GIPUZKOA	7	34	14	125	1	13	1	22							23	194
Titularidad Pública	4	20	1	9	1	13	1	22							7	64
Titularidad Privada	3	14	13	116											16	130
CAPV	7	34	27	223	28	262	5	134	3	132	1	64	2	162	63	1011
Titularidad Pública	4	20	2	18	15	218	2	44	2	82			1	90	26	472
Titularidad Privada	3	14	25	205	3	44	3	90	1	50	1	64	1	72	37	539

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Datos aportados por las Diputaciones Forales y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.