

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





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

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.

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL INFORME

INTRODUCCIÓN: OBJETIVO, ÁMBITO Y METODOLOGÍA DEL INFORME

1.	Objetivo	35
2.	Ámbito	36
3.	Metodología	36
3.1	Metodología aplicada para el análisis del sistema de protección	37
3.2.	Metodología para la evaluación de los servicios residenciales de la red de protección	47

1ª PARTE: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE RIESGO Y DESAMPARO

Capítulo I: El marco teórico	53	
Capítulo II: El marco jurídico	63	
1.	Evolución normativa	65
2.	La normativa vigente	67
2.1.	La normativa estatal	67
2.1.1.	Los principios de actuación	68
2.1.2.	La calificación del riesgo y del desamparo ..	71
2.1.3.	Las medidas de intervención	74
2.1.4.	Aspectos procesales	77
2.2.	La normativa autonómica	78

3.	Distribución competencial	79
3.1.	Administración Autónoma	79
3.2.	Administraciones territoriales	80
3.3.	Administraciones municipales	81
Capítulo III: La red de servicios		85
1.	Estructura de los servicios de infancia	87
1.1.	Los equipos técnicos especializados	87
1.1.1.	Personal propio de los equipos técnicos de infancia	88
1.1.2.	Los servicios concertados	93
1.2.	Las Comisiones Técnicas de Valoración	96
1.3.	Los Órganos de Decisión	99
2.	Los instrumentos de intervención	99
2.1.	Los programas	99
2.2.	Las pautas de intervención: alternativas diversas y complementarias	102
2.2.1.	La intervención en la familia	102
2.2.2.	Los centros de día	105
2.2.3.	Alternativas fuera del domicilio familiar	107
2.2.4.	La preparación de la salida	116
3.	La población atendida	118
4.	Las medidas aplicadas	121
Capítulo IV: Procedimientos		135
1.	Descripción de los procedimientos de actuación	137
1.1.	Territorio Histórico de Álava	138
1.2.	Territorio Histórico de Bizkaia	143
1.3.	Territorio Histórico de Gipuzkoa	148
2.	Análisis de las fases de intervención	151
2.1.	Detección	151

2.2.	Valoración y toma de decisiones	156
2.2.1.	La valoración de los servicios sociales de base	156
2.2.2.	La valoración en los servicios especializados	158
2.3.	Aplicación y seguimiento de la medida	165
3.	Control y evaluación de los servicios	172

2ª PARTE: SERVICIOS RESIDENCIALES DE ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Capítulo V: La red de atención residencial a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección	181
1. Nota introductoria	183
2. La red de atención residencial	183
Capítulo VI: Resultados de la evaluación cualitativa en nueve servicios residenciales	189
1. Consideraciones preliminares	191
2. Descripción de los centros evaluados	192
Capítulo VII: Resultados orientativos de las visitas a los servicios residenciales no evaluados	215
1. Consideraciones preliminares	217
2. Resultados orientativos	217

Capítulo VIII: Consideraciones de carácter general respecto a la atención residencial en la Comunidad Autónoma del País Vasco	257
1. La función de la atención residencial	259
2. Acceso a la atención residencial	261
3. Características de la atención residencial	262
4. Regulación y garantía de calidad	266
5. Financiación de los servicios residenciales	267
Capítulo IX: Consideraciones de carácter particular	269
1. Entorno físico	271
1.1. Capacidad y ocupación	271
1.2. Ubicación y diseño	272
1.3. Aspecto general, decoración y mobiliario	272
1.4. Espacio de uso individual	273
1.5. Sistemas de seguridad	274
2. Personal	274
3. Organización y gestión	275
3.1. Organización de la atención	275
3.2. Registros administrativos	276
3.3. Visitas de control	276
4. Documento declarativo de objetivos y funciones	277
5. Derechos de los usuarios	277
5.1. Información	277
5.2. Participación de los usuarios	277
5.3. Privacidad y confidencialidad	278
5.4. Procedimiento de queja	279

6.	Protección de los usuarios	280
7.	Pautas de atención	280
	7.1. Relaciones interpersonales y normas de convivencia	280
8.	Áreas de atención	281
	8.1. Educación	281
	8.2. Ocio	282
	8.3. Salud	283
	8.4. Alimentación	283
	8.5. Aspecto personal	284
9.	Planificación de la atención	284
	9.1. Plan individual de atención	284
	9.2. Contacto con la familia	286
	9.3. Programas de transición	286
	9.4. Expedientes individuales	287

3ª PARTE: RECAPITULACIÓN Y RECOMENDACIONES

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
	BIBLIOGRAFÍA	339

**ÍNDICE DE TABLAS
Y
GRÁFICOS**

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	
Clasificación y selección de expedientes del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	40
Tabla 2	
Clasificación y selección de expedientes de la Diputación Foral de Álava	41
Tabla 3	
Clasificación y selección de expedientes de la Diputación Foral de Bizkaia	42
Tabla 4	
Clasificación y selección de expedientes de la Diputación Foral de Gipuzkoa	43
Tabla 5	
Clasificación reagrupada de motivos de entrada	44
Tabla 6	
Clasificación reagrupada de las vías de procedencia	45
Tabla 7	
Expedientes seleccionados de acuerdo con las clasificaciones reagrupadas de motivos de entrada y de vías de procedencia	46
Tabla 8	
Estructura de los equipos técnicos especializados	87

Tabla 9	
Unidad Técnica del Servicio de Infancia y Familia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	88
Tabla 10	
Equipo Técnico del Servicio de Infancia, Juventud y Familia de la Diputación Foral de Álava	88
Tabla 11	
Unidad Técnica de la Sección de Protección Institucional e Integración Familiar del Servicio de Infancia, Juventud y Mujer de la Diputación Foral de Bizkaia	89
Tabla 12	
Equipo Técnico de la Sección de Infancia y Juventud de la Diputación Foral de Gipuzkoa	90
Tabla 13	
Comisiones técnicas de valoración	97
Tabla 14	
Órganos de decisión	99
Tabla 15	
Programas aplicados desde los servicios de infancia en el ámbito de la protección	101
Tabla 16	
Estimación de la población atendida al amparo de los expedientes abiertos en 1995	119
Tabla 17	
Medidas aplicadas en los 150 expedientes seleccionados	123
Tabla 18	
Medidas protectoras de separación familiar en la CAPV	124

Tabla 19	
Medidas protectoras de separación familiar en algunos países europeos	125
Tabla 20	
Gasto per cápita en servicios sociales en la CAPV	126
Tabla 21	
Modalidades en el ámbito de las medidas protectoras de separación familiar en la CAPV	128
Tabla 22	
Modalidades en el ámbito de las medidas protectoras de separación familiar en algunos países europeos	129
Tabla 23	
Tutelas «ex lege» en la CAPV	130
Tabla 24	
Acogimiento residencial en la CAPV	130
Tabla 25	
Acogimiento familiar administrativo en la CAPV	131
Tabla 26	
Propuestas de acogimiento familiar judicial en la CAPV	132
Tabla 27	
Resoluciones de acogimiento familiar judicial en la CAPV	132
Tabla 28	
Adopción en la CAPV	133
Tabla 29	
Solicitudes de adopción en la CAPV	134
Tabla 30	
Tramitación de adopciones internacionales en la CAPV	134

Tabla 31	
Ratio de expedientes nuevos por profesional	161
Tabla 32	
Plazos de intervención en los expedientes seleccionados	170
Tabla 33	
La red de servicios residenciales de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o desamparo	188
Tabla 34	
Servicios residenciales evaluados. Datos básicos	193
Tabla 35	
Niños, niñas y adolescentes atendidos en los servicios residenciales evaluados	194
Tabla 36	
Destino de los niños, niñas y adolescentes que salen en 1996 de los centros evaluados	197
Tabla 37	
Personal de los servicios residenciales evaluados	198
Tabla 38	
Servicios residenciales visitados en Álava. Datos básicos	219
Tabla 39	
Servicios residenciales visitados en Bizkaia. Datos básicos	220
Tabla 40	
Servicios residenciales visitados en Gipuzkoa. Datos básicos	223
Tabla 41	
Niños, niñas y adolescentes atendidos en los servicios residenciales visitados	225

Tabla 42	
Destino de los niños, niñas y adolescentes que salen en 1996 de los centros visitados	228
Tabla 43	
Personal de los servicios residenciales visitados	229
Tabla 44	
Gasto público en servicios residenciales de protección	268
Tabla 45	
Gasto medio por plaza en servicios residenciales de protección	268

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:

Procedimiento de intervención desde el servicio territorial de infancia de la Diputación Foral de Álava	141
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Gráfico 2:

Procedimiento de intervención desde el servicio municipal de infancia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	142
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Gráfico 3:

Procedimiento actual de intervención desde el servicio territorial de infancia de la Diputación Foral de Bizkaia	146
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Gráfico 4:

Procedimiento futuro de intervención desde el servicio territorial de infancia de la Diputación Foral de Bizkaia	147
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Gráfico 5:

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

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

INTRODUCCIÓN

OBJETIVO, ÁMBITO Y METODOLOGÍA DEL INFORME

1. OBJETIVO

El objetivo del informe consiste en analizar la atención que prestan las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco 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.

A tal fin, presenta dos partes diferenciadas.

La primera, más general, describe el marco de actuación. Ofrece las referencias teóricas más relevantes de cara a la comprensión de las situaciones de desprotección y del fenómeno del maltrato infantil entendido en su acepción más amplia, y presenta la legislación aplicable y la distribución competencial. Analiza, asimismo, la red de servicios, las directrices que rigen la acción protectora, las medidas aplicadas, y las pautas procedimentales adoptadas en las distintas fases de la intervención por los servicios de infancia de las tres Diputaciones Forales y del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. La inclusión de este último se justifica porque cumple, en colaboración con la Diputación Foral, funciones muy asimilables, en su especialización, a las de un servicio territorial.

La evaluación cualitativa de las diferentes modalidades de atención a personas menores de edad en situación de desprotección social, rebasa ampliamente las posibilidades reales del informe.

Por ello, la segunda parte se limita a evaluar los servicios residenciales destinados a los niños, niñas y adolescentes, cuya guarda corresponde a las Administraciones Públicas competentes en materia de protección.

Estos servicios, de entre los existentes en este ámbito, constituyen la opción más drástica al implicar, por un lado, la separación del niño de su familia de origen, y por otro, su no integración en un núcleo familiar de acogida. Su gran número y su gran diversidad, unidos al hecho de que la mayoría de los niños cuya guarda es asumida por la Administración pasan en algún momento por un servicio residencial, aconsejan, dados los riesgos inherentes a cualquier medio institucional, su evaluación prioritaria.

2. ÁMBITO

El análisis del conjunto del sistema de protección, recogido en la primera parte, pretende ofrecer una visión real de la situación actual, y valorar su funcionamiento atendiendo a las pautas recomendadas en los modelos aplicados en otros países de nuestro entorno socio-cultural.

El contenido de esta aproximación al sistema operante en la actualidad queda quizás más claro indicando los aspectos que no abarca:

- No consiste en un estudio de necesidades. El análisis de los procedimientos se basa en las actuaciones aplicadas a casos ya atendidos. La demanda no detectada queda al margen del análisis, aunque la valoración de determinadas pautas de funcionamiento permita reflejar la mayor o menor probabilidad de que, efectivamente, se estén produciendo situaciones de inatención.
- No consiste en un análisis de las situaciones de desprotección o de la mayor o menor prevalencia de las diferentes tipologías de maltrato detectadas en la CAPV.
- Tampoco consiste en un estudio de una muestra representativa de los casos gestionados desde los servicios de protección. El análisis de los procedimientos se hace sobre la base de la información aportada por los propios servicios, y se ilustra, en sus aspectos más interesantes, con actuaciones correspondientes a casos concretos seleccionados de una muestra de expedientes numéricamente no representativa.

La segunda parte del informe estudia la oferta residencial desde un punto de vista cualitativo, aplicando un enfoque sociológico centrado en la garantía de los derechos de los usuarios. La finalidad es observar en qué medida las características materiales, funcionales y personales de los servicios residenciales se adecuan a las necesidades y a los derechos de los niños, niñas y adolescentes atendidos, quedando al margen del informe el análisis del impacto que, en cada caso, haya podido tener el ingreso en su bienestar y en su desarrollo. Este aspecto requeriría un análisis evolutivo que considerara la situación inicial, en el momento del ingreso, y evaluara periódicamente, mediante un instrumento de seguimiento, el desarrollo físico, personal, relacional, educativo y social de los usuarios. Este tipo de evaluación individual queda fuera del ámbito del informe.

3. METODOLOGÍA

La diferenciación entre las dos partes del estudio recomienda, por razones de claridad expositiva, mantener la distinción a la hora de definir las principales líneas metodológicas.

3.1. Metodología aplicada para el análisis del sistema de protección

Se ha procedido de acuerdo con las siguientes pautas:

- a) Estudio de la documentación nacional e internacional más reciente y significativa en la materia.
- b) Estudio de la documentación aportada por los servicios de infancia de las Diputaciones Forales y del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para la descripción de sus actuaciones, de los recursos personales y materiales movilizados, y de la población que atienden.
- c) Entrevistas con los responsables de los servicios de infancia de las tres Diputaciones Forales y del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y con otros profesionales asignados a dichos servicios.
- d) Entrevistas con los fiscales que, en los tres Territorios Históricos, conocen de los casos en los que intervienen personas menores de edad en situación de desprotección.
- e) Análisis de 150 expedientes, seleccionados entre los 468¹ correspondientes a casos abiertos en 1995, estableciéndose una distribución de 50 expedientes por Territorio Histórico, con la especificidad de que en Álava 25 corresponden al servicio territorial y otros 25 al servicio municipal de infancia. La selección no obedece, por lo tanto, a criterios de representatividad numérica con respecto a la población atendida en cada Territorio Histórico.

El hecho de que se trate de casos remitidos a los servicios de infancia en 1995, no significa necesariamente que los niños, niñas o adolescentes sujetos a dichos expedientes no hayan tenido contactos previos con la red de protección. Puede tratarse de casos conocidos en el servicio, en cuyo marco ya se han realizado intervenciones, pero que vuelven a aparecer en la red a raíz de un nuevo incidente, cuya naturaleza exige que se valore la necesidad o la conveniencia de adoptar nuevas medidas o de modificar la aplicación de cuantas se encuentran en curso.

Los expedientes se han seleccionado en función de la procedencia del caso (es decir, en función de si han sido comunicados a los servicios de protección desde los servicios sociales de base, los servicios educativos, los servicios sanitarios, los judiciales, los policiales, o directamente por particulares) y en

¹ De los 468 casos remitidos a los servicios especializados de infancia en 1995, 91 corresponden a Álava, 244 a Bizkaia y 133 a Gipuzkoa.

función del motivo de la derivación (malos tratos, abusos sexuales, negligencia, abandono, incapacidad parental...), tratando de que cada tipología estuviera representada en la proporción correspondiente al total de casos de la misma naturaleza registrados en cada uno de los cuatro servicios de infancia (Tablas 1, 2, 3 y 4).

Sin embargo, y dado que cada una de las instituciones competentes utiliza una clasificación propia, tanto para los motivos de entrada como para indicar la procedencia, se ha optado por la reagrupación de las clasificaciones (tablas 5, 6 y 7).

En todo caso, es preciso indicar que en lo que se refiere a los motivos de notificación, la clasificación resulta a veces poco significativa. Son frecuentes los casos en los que intervienen diversas causas simultáneamente -como es habitual en las situaciones de desprotección- y la calificación de los expedientes no obedece siempre al factor más determinante de la intervención. Este inconveniente, difícilmente evitable, no afecta, sin embargo, a la finalidad principal del análisis de los expedientes, es decir, al conocimiento de la práctica procedimental.

Con referencia a esto último, conviene tener presente que, habiéndose seleccionado los expedientes para el año 1995, no puede exigirse que las actuaciones se ajusten a lo establecido en 1996 por la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Este marco jurídico, sin embargo, puede servir de referencia en el análisis de tales procedimientos.

Los datos obtenidos del análisis de los expedientes vienen condicionados por una serie de limitaciones:

- En primer lugar, el análisis se basa exclusivamente en los documentos y en los datos que obran en cada expediente, partiendo de considerar que la pauta debiera ser la constancia documental de cuantos informes y notificaciones se refieren a un mismo caso. La ausencia de constancia documental, cuando puede deducirse de las menciones que se consignan en documentos anteriores o posteriores al que no obra, se considera, en principio, una disfunción.
- En segundo lugar, existen acciones promovidas por la Administración, sobre todo en el marco del seguimiento de los casos, que no tienen reflejo documental: llamadas de teléfono o visitas, por lo general. Si bien, con frecuencia, se tiene conocimiento de estas actuaciones a través de los informes sociales.
- En tercer lugar, en el momento de su entrega al equipo de estudio (julio-septiembre de 1996) buen número de casos, correspondientes a

los últimos meses de 1995, carecían de informes de seguimiento de las medidas aplicadas.

- Finalmente, es fundamental precisar que el contenido de los expedientes no permite juzgar de la adecuación de las medidas, sino, en el mejor de los casos, de la correcta o incorrecta aplicación de los procedimientos.

TABLA 1: CLASIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE EXPEDIENTES DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ

MOTIVO DE ENTRADA

	Maltrato físico		Abuso físico		Maltrato emocional		Abuso emocional		Abuso sexual		Incapacidad parental		Abandono		Situación riesgo		Menor infractor		TOTAL		
	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	Exp. abierto selecc.	Exp. selecc.	
Familia	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Vecindario	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1
P S. Social de Urgencias	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6	3	0	0	2	1	0	0	0	10	5
R O S. Social de Base	1	0	5	2	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	3	1	0	0	0	12	6
C Educadores Calle	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
E Policía Municipal/ Ertzaintza	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	4	2	8	0	18	4	4
D Mº Asuntos Sociales	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
E Comisión Asist. Soc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1
N Red Sanitaria	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	1	1
C Red Educativa	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3	3	3
I Centros de Salud Mental	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
A Equipo de Valoración	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
TOTAL	11	6	9	4	1	0	1	1	1	1	13	7	2	1	11	5	8	0	57	25	25

Fig.: Datos aportados por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Corresponden a los casos abiertos en 1995.

TABLA 2: CLASIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE EXPEDIENTES DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

MOTIVO DE ENTRADA

	Riesgo de maltrato		Abandono		Negligencia-desatención		Conflicto familiar grave		Trastorno conducta		Maltrato		Abusos sexuales		TOTAL	
	Exp. abierto	Exp. selett.	Exp. abierto	Exp. selett.	Exp. abierto	Exp. selett.	Exp. abierto	Exp. selett.	Exp. abierto	Exp. selett.	Exp. abierto	Exp. selett.	Exp. abierto	Exp. selett.	Exp. abierto	Exp. selett.
P	3	2	0	0	0	0	1	1	2	1	1	1	0	0	7	5
R	0	0	0	0	1	1	1	1	6	4	0	0	0	0	8	6
O	1	1	0	0	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0	5	3
C	0	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2
E	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
D	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2
E	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
N	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	4	4
C	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
I	6	5	4	2	8	6	5	4	10	7	1	1	0	0	34	25
A																

Fig.: Datos aportados por la Diputación Foral de Álava. Corresponden a los casos abiertos en 1995.

TABLA 3: CLASIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE EXPEDIENTES DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

MOTIVO DE ENTRADA

	Incapacidad y/o situación de riesgo		Conducta inadaptada		Guarda		Malos tratos		Abusos sexuales		Acogimiento familiar		Ayudas económicas		TOTAL	
	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.
Ayuntamiento	47	3	3	1	37	3	6	2	1	1	9	1	6	1	109	12
P Familia propia	23	3	4	1	26	2	4	1	0	0	4	1	0	0	61	8
R Hospital	14	3	0	0	2	1	4	1	0	0	1	1	0	0	21	6
O Centro de Salud Mental	1	0	1	1	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	5	3
E Ertzaintza	7	3	2	1	0	0	4	1	1	1	0	0	0	0	14	6
D Fiscalía	0	0	6	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	8	3
E Juzgados	4	2	1	1	4	1	2	1	0	0	0	0	0	0	11	5
N Otras CC.AA.	3	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	5	3
C E.I.S.E./E.I.C.(1)	3	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2
I C. Escolar	3	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	5	2
A TOTAL	105	17	17	7	73	9	22	7	6	5	15	4	6	1	244	50

Fig.: Datos aportados por la Diputación Foral de Bizkaia. Corresponden a los casos abiertos en 1995.

(1) Equipos de intervención socioeducativa / Equipos de intervención comunitaria.

TABLA 4: CLASIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE EXPEDIENTES DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

MOTIVO DE ENTRADA

	Abandono físico/emoc.		Maltrato físico/emoc.		Incapacidad padres		Agresión sexual		Carencia padres		Padres priv. de libertad		Fiscalía < 12 años		Expl. lab. mendicidad		TOTAL	
	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.	Exp. abierto	Exp. selecc.
Ayuntamientos	27	10	3	1	17	8	8	3	0	0	0	0	0	0	0	0	55	22
Escuela	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Policías	9	3	3	1	2	1	1	0	0	0	1	1	0	0	2	1	18	7
Juzgado	8	3	4	2	4	1	2	1	0	0	0	0	19	7	1	0	38	14
Servicios Sanitarios	1	1	1	0	2	0	0	0	5	2	1	0	0	0	0	0	10	3
Particulares	5	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	3
Otros	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1
TOTAL	53	20	14	5	26	10	11	4	5	2	2	1	19	7	3	1	133	50

Fig.: Datos aportados por la Diputación Foral de Gipuzkoa. Corresponden a los casos abiertos en 1995.

**TABLA 5: CLASIFICACIÓN REAGRUPADA
DE MOTIVOS DE ENTRADA**

	AYTO. V-G	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia*	D.F. de Gipuzkoa
MALTRATO	<ul style="list-style-type: none"> • Maltrato físico • Abuso físico • Maltrato emocional • Abuso emocional 	<ul style="list-style-type: none"> • Maltrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Malos tratos 	<ul style="list-style-type: none"> • Maltrato físico/emocional • Abandono físico/emocional
ABUSO SEXUAL	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Abusos sexuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Abusos sexuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Agresión sexual
SITUACIÓN DE RIESGO	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacidad parental • Situación de riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Negligencia/desatención • Riesgo de maltrato • Conflicto familiar grave 	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacidad y/o situación de riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacidad parental • Padres privados de libertad • Explotación laboral y mendicidad
ABANDONO	<ul style="list-style-type: none"> • Abandono 	<ul style="list-style-type: none"> • Abandono 		<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de padres
CONDUCTA INADAPTADA	<ul style="list-style-type: none"> • Menor infractor 	<ul style="list-style-type: none"> • Trastornos conducta/inadaptación 	<ul style="list-style-type: none"> • Conducta inadaptada 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalía < 12 años

* Los expedientes remitidos por la Diputación Foral de Bizkaia bajo los motivos "Solicitud de ayuda económica", "Formalización de acogimiento familiar de hecho", y "Solicitud de guarda voluntaria" han sido reclasificados bajo el motivo que en cada caso llevara a la familia a dichas solicitudes.

**TABLA 6: CLASIFICACIÓN REAGRUPADA
DE LAS VÍAS DE PROCEDENCIA**

	AYTO. V-G	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa
FAMILIA	• Familia	• Familia	• Familia	
PARTICULARES	• Vecindario			• Particulares
SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS	• Servicio Social de Base • Educadores de calle	• Servicio Social de Base	• Ayuntamiento • Equipos de intervención socio-educativa/ Equipos de intervención comunitaria	• Ayuntamiento
SERVICIOS DE URGENCIA Y POLICIALES	• Servicio Social de urgencias • Policía municipal/ Ertzaintza	• Servicio Social de urgencias • Policía municipal	• Ertzaintza	• Policías
SERVICIOS SANITARIOS	• Red sanitaria • Centro Salud Mental	• Hospital Txagorritxu	• Hospital • Centro de Salud Mental	• Servicios sanitarios
SERVICIOS JUDICIALES		• Juzgado	• Juzgado • Fiscalía	• Juzgado
SERVICIOS EDUCATIVOS	• Red educativa	• Centro escolar	• Centro escolar	• Escuela
EQUIPO MUNICIPAL DE INFANCIA*	• Equipo municipal de valoración	• Equipo municipal de infancia		
EQUIPO TERRITORIAL DE INFANCIA*		• Equipo territorial de infancia		
OTROS	• Mº Asuntos Sociales • Comisión Asistencia Social	• Otras CC.AA.	• Otras CC.AA.	• Otros

* Estos equipos se remiten casos mutuamente de acuerdo con la distribución competencial que se describe en el Capítulo II.

TABLA 7: EXPEDIENTES SELECCIONADOS DE ACUERDO CON LAS CLASIFICACIONES REAGRUPADAS DE MOTIVOS DE ENTRADA Y DE VÍAS DE PROCEDENCIA

		Maltrato	Abuso sexual	Situación de riesgo	Abandono	Conducta inadaptada	SUBTOTAL	TOTAL
Familia	AYTO.	2	0	0	0	0	2	11
	D.F.A.	0	0	1	0	0	1	
	D.F.B.	1	0	6	0	1	8	
	D.F.G.	0	0	0	0	0	0	
Particulares	AYTO.	1	0	0	0	0	1	4
	D.F.A.	0	0	0	0	0	0	
	D.F.B.	0	0	0	0	0	0	
	D.F.G.	3	0	0	0	0	3	
Servicios Sociales Comunitarios	AYTO.	4	0	2	1	0	7	46
	D.F.A.	0	0	3	0	0	3	
	D.F.B.	2	1	10	0	1	14	
	D.F.G.	11	3	8	0	0	22	
Servicios de urgencia y policiales	AYTO.	2	0	7	0	0	9	28
	D.F.A.	0	0	2	0	4	6	
	D.F.B.	1	1	3	0	1	6	
	D.F.G.	4	0	3	0	0	7	
Servicios sanitarios	AYTO.	1	0	0	0	0	1	15
	D.F.A.	0	0	0	2	0	2	
	D.F.B.	1	1	5	1	1	9	
	D.F.G.	1	0	0	2	0	3	
Servicios judiciales	AYTO.	0	0	0	0	0	0	26
	D.F.A.	0	0	3	0	1	4	
	D.F.B.	1	1	3	0	3	8	
	D.F.G.	5	1	1	0	7	14	
Servicios educativos	AYTO.	1	1	1	0	0	3	7
	D.F.A.	0	0	2	0	0	2	
	D.F.B.	1	0	1	0	0	2	
	D.F.G.	0	0	0	0	0	0	
Equipo de valoración municipal	AYTO.	0	0	1	0	0	1	3
	D.F.A.	0	0	1	0	1	2	
	D.F.B.	0	0	0	0	0	0	
	D.F.G.	0	0	0	0	0	0	
Equipo territorial de infancia	AYTO.	0	0	0	0	0	0	5
	D.F.A.	1	0	3	0	1	5	
	D.F.B.	0	0	0	0	0	0	
	D.F.G.	0	0	0	0	0	0	
Otros	AYTO.	0	0	1	0	0	1	5
	D.F.A.	0	0	0	0	0	0	
	D.F.B.	0	1	2	0	0	3	
	D.F.G.	1	0	0	0	0	1	
Subtotal	AYTO.	11	1	12	1	0	25	150
	D.F.A.	1	0	15	2	7	25	
	D.F.B.	7	5	30	1	7	50	
	D.F.G.	25	4	12	2	7	50	
TOTAL		44	10	69	6	21	150	150

3.2. Metodología para la evaluación de los servicios residenciales de la red de protección

Se han aplicado las siguientes líneas metodológicas:

- a) Análisis de la documentación nacional e internacional, correspondiente a las investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en los últimos años.
- b) Selección, sobre la base del estudio documental, del sistema de evaluación cualitativa aplicado en el Reino Unido por el organismo público encargado, a nivel nacional, de la evaluación y de la inspección de los servicios –*Social Services Inspectorate*– y adaptación del modelo a nuestra realidad.
- c) Selección de los servicios residenciales objeto de la evaluación. Teniendo en cuenta el tiempo requerido para la aplicación del método elegido (tres días por centro visitado) resulta imposible proceder a la evaluación de cada uno de los 63 centros existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se opta, por lo tanto, por una doble modalidad de trabajo.

La primera, la evaluación en sentido estricto, consiste en la aplicación exhaustiva del método indicado. De naturaleza cualitativa, estudia el diseño, la organización y el funcionamiento de los servicios residenciales destinados a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección desde la perspectiva de la satisfacción de sus necesidades y del respeto de sus derechos. Los aspectos analizados son:

- Los objetivos y la función del servicio.
- El derecho de los usuarios a la información, la participación, la privacidad, la confidencialidad, y la reclamación.
- Las medidas destinadas a garantizar la protección de los usuarios: control de las visitas, y procedimientos aplicables en caso de observarse actitudes que vulneran los derechos de los residentes.
- Las relaciones interpersonales: pautas de relación entre los miembros del personal y los niños, niñas y adolescentes, y normas de convivencia.
- Las garantías para el buen desarrollo de los usuarios: alimentación, aspecto personal, salud, educación, identidad sociocultural, actividades de ocio.
- La programación individualizada de la atención en aspectos como el ingreso, la orientación del caso, los contactos con la familia, el apoyo

profesional externo, el programa educativo individual, la asignación de un tutor como figura profesional de referencia, y la preparación para la salida del centro.

- Las instalaciones: ubicación y diseño del servicio, decoración y mobiliario de las zonas comunes y de las habitaciones, y medidas de seguridad.
- El personal: selección, adecuación de la plantilla, formación continuada de los profesionales, supervisión y apoyo.
- La organización y la gestión: aspectos organizativos, registros administrativos y medidas de control y evaluación por parte de la autoridad responsable en materia de protección.

Para la aplicación del método descrito se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

- Solicitud a los servicios residenciales de documentación sobre sus pautas de organización y de funcionamiento, así como datos referidos al personal y a los usuarios.
- Envío a los padres o tutores de los niños, niñas y adolescentes residentes en los centros, de una encuesta de opinión sobre el servicio residencial. Su cumplimentación es voluntaria, como también lo es la identificación.
- Remisión a los usuarios mayores de 10 años de una encuesta de opinión sobre el servicio residencial. Su cumplimentación es voluntaria, como también lo es la identificación.
- Visita a cada servicio residencial durante dos días y medio, tratando de observar la vida del centro en diferentes momentos significativos de la jornada escolar y del fin de semana, y entrevistando al director del servicio, a diferentes miembros del personal, a algunos usuarios, y a algunos padres, indicando claramente que cualquier persona puede, si lo desea, mantener una entrevista en privado con el evaluador.
- Elaboración del informe de evaluación correspondiente, sobre la base de la documentación aportada, la información recogida por observación, y las entrevistas.

Esta modalidad de evaluación se aplica a 9 servicios residenciales (3 en cada Territorio Histórico). La selección de los mismos obedece a su tamaño, su situación geográfica, su titularidad, y las edades de los usuarios

atendidos, tratando de que la muestra permita reflejar la realidad de los diferentes modelos residenciales existentes. Los nueve servicios seleccionados se recogen en la tabla 34 de la segunda parte del informe, indicando sus principales características.

Esta evaluación cualitativa es llevada a cabo por el propio equipo técnico del Centro de Documentación y Estudios SIIS de la Fundación Eguía-Careaga, mientras que las visitas correspondientes a la segunda modalidad de trabajo, son realizadas por el Ararteko u otros representantes de la Institución.

Esta segunda modalidad de estudio, también de naturaleza cualitativa, pero menos exhaustiva (la duración de cada visita se calcula en una media de cuatro horas) se aplica a los 54 centros restantes¹. El instrumento utilizado es una adaptación simplificada de la metodología original. Se pretende obtener con él una visión de las mismas áreas que se analizan en la primera modalidad, asumiendo que el nivel de matización en el conocimiento de dicha realidad será necesariamente inferior.

La finalidad que se persigue es la obtención de unos resultados globales que orienten sobre las tendencias que se observan en cada uno de los Territorios.

Los servicios residenciales objeto de una visita en el marco de esta segunda modalidad se recogen en la tabla 35 de la segunda parte del informe, indicando sus características principales.

- d) Una vez evaluados los centros residenciales, se les da traslado de los resultados que explícitamente hacen referencia a su situación, con el fin de ofrecer a los interesados la oportunidad de presentar las alegaciones que estimen pertinentes en relación con las apreciaciones que respecto a ellos constan en el informe.

Toda la documentación puesta a disposición de quienes han participado en la elaboración de este estudio respeta el principio de confidencialidad con relación a la identidad de las personas.

La bibliografía consultada para la realización del informe se ha incorporado, al igual que en anteriores ocasiones, en un anexo final. Esta fórmula, poco convencional si se tratara de un estudio teórico, parece la más adecuada a la finalidad de información parlamentaria que persigue este análisis.

¹ No se han incluido en la evaluación ni las casas para madres solteras dependientes del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, ni el Centro para mujeres gestantes del servicio territorial de Álava que, por su naturaleza, exigían la aplicación de otra metodología.

1ª PARTE

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE RIESGO Y DESAMPARO

CAPÍTULO I
EL MARCO TEÓRICO

Hasta el momento se ha definido el ámbito del informe haciendo referencia a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de desprotección social. Esta terminología, atribuible a la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, engloba a todas las personas menores de edad en situación de riesgo o desamparo. El capítulo II, referido a la legislación aplicable en la materia, explica el contenido de estos conceptos y las consecuencias que jurídicamente se derivan de una declaración de riesgo o de desamparo por parte de la Administración Pública competente.

Si se ha optado por la utilización de esta terminología en el capítulo introductorio ha sido con intención de evitar confusiones en torno a un concepto tan difícilmente definible y delimitable como el de maltrato infantil, antes de ofrecer algunos puntos de referencia teóricos que ayuden a enmarcar las muy diversas realidades que coexisten bajo esta denominación. Con todo, un análisis pormenorizado de las diversas acepciones del término y de los modelos teóricos construidos en torno a la etiología del fenómeno rebasan la finalidad de este informe. Los estudios de esta naturaleza se han multiplicado en los últimos años a nivel internacional, y en los ámbitos estatal y autonómico, de modo que se remite a estos manuales para un conocimiento exhaustivo de la evolución de las investigaciones.

Aquí sólo se aportarán algunos elementos que ayuden a situar y a calificar el fenómeno, alejándolo de consideraciones apriorísticas, que tienden a simplificar la realidad por abstracción, idealización o reducción. Estos aspectos esenciales han sido seleccionados de la literatura especializada más reciente.

- El maltrato infantil no es un concepto absoluto, sino social; su contenido varía en el tiempo y en el espacio, en función del contexto sociocultural en el que se enmarca, planteándose importantes interrogantes cuando coexisten, en una misma área geográfica, diferentes culturas con pautas de vida y costumbres familiares o sociales tan divergentes que pueden determinar diferencias en la consideración de las situaciones de maltrato.

Lo cierto es que en cada cultura y en cada época se opta, explícita o implícitamente, por una definición del fenómeno. En la actualidad, los Estados occidentales centran su interés y limitan las actuaciones que se promueven desde la protección infantil a las situaciones de maltrato que se producen en el ámbito familiar, cuando es evidente que el fenómeno tiene una proyección más amplia. Existen otros contextos que pueden llegar a ser maltratantes; la escuela, los internados o los centros residenciales pueden, sin duda, alcanzar este tipo de situación. Existen también otras conductas que las habitualmente consideradas. Las investigaciones demuestran, por ejemplo, que determinados comportamientos infantiles, muy comunes en las escuelas, como son la exclusión de un compañero de clase de los círculos de relación, su sumisión por la fuerza y el número, su utilización como chivo expiatorio -conductas todas ellas recogidas bajo el término anglosajón «bullying»- provocan en los niños, niñas y adolescentes, elevados niveles de angustia, estrés y miedo y, sin embargo, estos aspectos de sus relaciones interpersonales no son objeto de estudio desde la perspectiva de la protección contra el maltrato y el abuso.

- Se puede ir más allá en esta reflexión, y 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, daña a los niños, niñas o adolescentes, o pone en peligro o perjudica su desarrollo.

Una definición de estas características, por otro lado perfectamente 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.

La siguiente tabla refleja una estimación de las estadísticas que, si se adoptara este enfoque, corresponderían a niños, niñas y adolescentes en situación de grave riesgo. Los datos se refieren al Reino Unido, pero no dejan de ser elocuentes:

SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN

PREVALENCIA

En el sistema de protección	
Casos objeto de declaración de grave riesgo o desamparo	4,3‰
Casos referidos al servicio especializado o en proceso de valoración	6,7‰
Casos referidos a los servicios sociales de base y no derivados al servicio especializado	2,7‰
Experiencias de maltrato no derivadas a los servicios sociales	
Niños, niñas y adolescentes objeto de maltrato físico severo	10,1‰
Niños, niñas y adolescentes que presencian escenas violentas entre sus padres o cuidadores	16,8‰
Niños, niñas y adolescentes objeto de abuso sexual	6,7‰
Niños, niñas y adolescentes que viven en ambientes poco estimulantes y muy críticos	23,6‰
Otras categorías de niños en situación de necesidad	
Niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza	290,3‰
Niños, niñas y adolescentes con discapacidad	11,5‰
Niños, niñas y adolescentes en el sistema de justicia juvenil	8,7‰
Niños, niñas y adolescentes que viven una desestructuración familiar por causa de divorcio	16,8‰
Niños, niñas y adolescentes que carecen de vivienda	16,8‰
Otras situaciones de riesgo	
En la escuela:	
- maltrato entre compañeros	40,5‰
- expulsión permanente	0,7‰
En los centros residenciales	4,1‰
Niños, niñas y adolescentes que ejercen funciones de cuidadores	2,7‰

Fte.: National Commission of Inquiry into the Prevention of Child Abuse. «Childhood matters», 1996.

Nota: En estas estimaciones pueden existir solapamientos referidos a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en varias de estas situaciones simultáneamente. Las prevalencias van referidas a la población de edad inferior a 18 años.

- La aplicación de una definición de esta amplitud corresponde al conjunto del sistema político, jurídico y administrativo de un país. Rebase, en numerosos aspectos, las garantías de protección que se pueden ofrecer desde los servicios de infancia e incluso, en ocasiones, las garantías que se encuentran al alcance de un sistema de protección social.

El ámbito de intervención es, por lo tanto, más reducido. El sistema legal de protección infantil concentra su actuación en determinadas situaciones, las de riesgo y desamparo, tal y como aparecen definidas en la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor y en el Código Civil. Estas definiciones limitan el campo de acción al contexto familiar, y más concretamente al incumplimiento por los padres, tutores o guardadores de los deberes de protección, siempre que las necesidades de asistencia material y moral de los niños, niñas y adolescentes queden desatendidas.

- Adoptando esta perspectiva restringida de lo que cabe considerar como maltrato infantil, puede decirse que, en los últimos años, las investigaciones

han protagonizado 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 que, hasta la fecha, habían aportado los modelos clínico-psiquiátrico, social, cognitivo-conductual y de vulnerabilidad.

Esta nueva perspectiva integradora facilita la comprensión del fenómeno, y conduce a observarlo no ya como un hecho, sino como una sucesión de hechos, un continuo, 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. Un comportamiento, siempre, evidentemente, que no pertenezca a los casos extremos antes mencionados, es o no constitutivo de maltrato en función de otras variables que no están necesaria y directamente relacionadas con la propia naturaleza de la conducta. Interviene desde luego su frecuencia y su intensidad, pero también el grado de vulnerabilidad del niño, niña o adolescente, su edad, la presencia de otras personas, el ambiente familiar general, y la naturaleza de las demás interacciones entre los cuidadores y la persona menor de edad.

Es una cuestión de equilibrio. Si el ambiente general obedece a unas pautas de ejercicio de la función parental que ofrecen al niño, niña o adolescente protección y apoyo, la ocurrencia de algún incidente negativo no lleva, normalmente, a la aparición de un contexto maltratante. Si, en cambio, el ambiente es tenso, frío y altamente crítico, cualquier incidente negativo suplementario puede hacerlo evolucionar hacia el desarrollo de un contexto de esta naturaleza, con fuerte impacto a corto y a largo plazo en el bienestar y en el desarrollo del niño, niña o adolescente. De hecho, en la mayoría de los casos, se observa un elevado nivel de estrés familiar y un bajo nivel de interacción, y en ellos los incidentes de maltrato se derivan de la incapacidad de los padres para controlar la conducta de sus hijos o para adecuarse a sus requerimientos de atención.

Esto es lo que explica que la valoración del contexto familiar resulte tan determinante del tipo y de la intensidad de la intervención que, en su caso, las autoridades competentes en materia de protección decidan aplicar.

- Para intervenir, sin embargo, los servicios implicados en los procedimientos de protección necesitan contar con instrumentos que permitan cierta sistematización de los indicadores de las situaciones o de los contextos maltratantes,

fundamentalmente en la detección y en la valoración. Es preciso tener muy presente que, en esta área, la demanda no es explícita, o no suele serlo, y que son los profesionales de los servicios sociales, escolares, sanitarios, judiciales o policiales quienes deben permanecer atentos a los indicios que revelan situaciones en las que las necesidades de los niños, niñas o adolescentes no están cubiertas, y su bienestar y desarrollo corren el riesgo de ser vulnerados.

El Programa de Mejora del Sistema de Atención Social a la Infancia, promovido desde el Ministerio de Asuntos Sociales, ha introducido un sistema de indicadores de maltrato infantil, elaborado por M.I. Arruabarrena, J. de Paúl y B. Ferrer, que ofrece orientaciones en esta dirección, y cuya utilización está generalmente admitida en la Comunidad Autónoma Vasca, aunque su aplicación esté, a determinados niveles, en sus inicios. El sistema propuesto hace corresponder los indicadores a diferentes modalidades de maltrato, considerando éste como cualquier acción u omisión que pone en peligro la satisfacción de las necesidades físicas o emocionales del niño, niña o adolescente.

A continuación, se retoman, aunque no en su versión integral, las definiciones propuestas. Estas orientaciones, ampliamente basadas en los criterios establecidos en la conceptualización inicial de Cicchetti y Barnett, ayudan a los profesionales a detectar el riesgo y a valorar su nivel de gravedad, así como a averiguar si los incidentes se enmarcan en un contexto y un continuo maltratante.

Maltrato físico

Se define como «cualquier acción no accidental por parte de los padres o cuidadores que provoque daño físico o enfermedad en el niño/a o le coloque en grave riesgo de padecerlo». Puede provocar las siguientes lesiones:

- Magulladuras o moratones
- Quemaduras
- Fracturas
- Torceduras o dislocaciones
- Heridas o raspaduras
- Señales de mordeduras humanas
- Cortes o pinchazos
- Lesiones internas
- Fractura de cráneo, daño cerebral, hematoma subdural
- Asfixia o ahogamiento

Abandono físico o negligencia

Se define como «aquella situación en la que las necesidades físicas básicas del/la menor no son atendidas temporal o permanentemente por ningún miembro adulto del grupo que convive con el niño/a».

Tales necesidades físicas básicas hacen referencia a las siguientes áreas:

- Alimentación
- Vestido
- Higiene
- Cuidados médicos
- Supervisión y vigilancia
- Condiciones higiénicas y seguridad en el hogar
- Educación

Maltrato emocional

Se define como «hostilidad verbal crónica en forma de insulto, burla, desprecio, crítica o amenaza de abandono, y constante bloqueo de las iniciativas de interacción infantiles (desde la evitación hasta el encierro o confinamiento) por parte de cualquier miembro adulto del grupo familiar».

Abandono emocional

Se define como «la falta persistente de respuesta por parte de los padres/tutores o figura adulta estable, a ciertas señales o expresiones emocionales del niño/a (llanto, sonrisa...) o a los intentos de aproximación, interacción o contacto hacia dichos adultos».

Abuso sexual

Se define como «cualquier clase de contacto sexual en un niño/a menor de 18 años por parte de un familiar/tutor adulto desde una posición de poder o autoridad sobre el/la menor».

En este caso se consideran aquellas situaciones en las que los padres o tutores utilizan al niño, niña o adolescente para realizar actos sexuales o como objeto de estimulación sexual. No es necesario que exista un contacto físico (en forma de penetración o tocamientos) para considerar que existe abuso sexual.

Explotación laboral

Se define como aquella situación en que «los padres o tutores asignan al niño/a con carácter obligatorio la realización continuada de trabajos (domésticos o no) que:

- exceden los límites de lo habitual en el contexto socio-cultural en que se desarrolla el/la niño/a;
- deberían ser realizados por adultos;
- interfieren de manera clara en las actividades y necesidades sociales y/o escolares del niño/a;
- son asignados al niño/a con el objetivo fundamental de obtener un beneficio económico o similar para los padres/tutores o la estructura familiar».

Corrupción

Se refiere a «conductas que impiden la normal integración del niño/a y refuerzan pautas de conducta antisocial o desviadas».

Incapacidad de control de la conducta del niño/a

Se refiere a aquellas situaciones en que «los padres o tutores manifiestan o demuestran claramente su total incapacidad para controlar y manejar de manera adaptativa el comportamiento de su/hijo/a/s».

Maltrato prenatal

Se refiere al «consumo de drogas o alcohol durante el embarazo, que provoca que el bebé nazca con un crecimiento anormal, patrones neurológicos anómalos, con síntomas de dependencia física de dichas sustancias, u otras alteraciones imputables a su consumo por parte de la madre».

Retraso no orgánico en el desarrollo

Se define como el «diagnóstico médico dado a aquellos niños que no incrementan su peso con normalidad en ausencia de una enfermedad orgánica».

Síndrome de Munchausen por poderes

Se define como «aquellas situaciones en que el padre/madre/tutor somete el niño/a a continuos ingresos y exámenes médicos alegando síntomas físicos patológicos ficticios o generados de manera activa por el propio padre/madre/tutor (mediante inoculación de sustancias al niño/a, por ejemplo)».

Abandono

Se define como «aquella situación en que el padre/madre/tutor o la persona que tiene la custodia legal del/la menor o, en ausencia de esta persona, aquélla responsable de su bienestar, aun teniendo la posibilidad, rechaza total y deliberadamente las obligaciones parentales (ejemplos: dejar a un niño/a en una puerta o portal, dejar a un niño/a sin intención aparente de volver)».

Conviene tener presente que estas categorías aparecen, en la realidad, considerablemente solapadas. Es muy frecuente que el maltrato y/o abandono emocional acompañe a las restantes tipologías de maltrato, y es precisamente de la agresión emocional que acompaña a la física, de donde, excepto en casos de gravedad extrema, se deriva el impacto más negativo a largo plazo.

CAPÍTULO II
EL MARCO JURÍDICO

1. EVOLUCIÓN NORMATIVA

En su enumeración de los principios que deben regir la política social y económica, el texto constitucional de 1978 contempla para los Poderes Públicos la obligación de garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia, y dentro de ésta, la de los niños, niñas y adolescentes.

Con objeto de adecuar progresivamente el ordenamiento jurídico vigente a este principio de protección y al conjunto de mandatos constitucionales, se inició un proceso de renovación legislativa que reservó a la infancia y a la adolescencia un protagonismo cada vez más marcado.

La primera innovación fue la modificación de la Filiación, la Patria Potestad y el Régimen Económico del Matrimonio, introducida por la Ley 11/1982, de 13 de mayo, que suprime la distinción entre filiación legítima e ilegítima, equipara al padre y a la madre a efectos del ejercicio de la patria potestad y establece la investigación de la paternidad.

En 1983, la Ley 13, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de Tutela prosigue este proceso de renovación, y pocos años más tarde, la Ley 21/1987 de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, transforma sustancialmente el ámbito de la protección de la infancia y de la adolescencia. Por primera vez, se introduce la consideración de la adopción como un elemento de plena integración familiar, se configura el acogimiento familiar como una nueva institución de protección, se generaliza la primacía del interés superior del niño, niña o adolescente a todas las actuaciones administrativas o judiciales relacionadas con él, se amplían las competencias del Ministerio Fiscal en su calidad de defensor de los derechos de las personas menores de edad, se sustituye el concepto de abandono por la figura del desamparo, y se agilizan los procedimientos de protección al introducir la posibilidad de que la entidad pública competente asuma la tutela automática.

Muy recientemente, 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, ha aportado nuevos avances en la materia. Su intención es, por

un lado, colmar las lagunas detectadas en el curso de la aplicación de la Ley 21/87, dando así satisfacción a las peticiones que en este sentido venían presentando las instituciones públicas y las entidades privadas con participación en el sector, y por otro, ofrecer un marco legal más ajustado a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad, estableciendo para ello las pautas de actuación que, necesariamente, deben regir los desarrollos normativos en este campo y la intervención de las Administraciones Públicas y de las entidades privadas.

Declarando expresamente que «la mejor forma de garantizar social y jurídicamente la protección de la infancia, es promover su autonomía como sujetos», convierte las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en el núcleo de sus derechos y de su protección.

Así es como, con objeto de garantizar el desarrollo de esa autonomía, recoge en su articulado, dedicándole en su integridad el Capítulo II, los derechos de la infancia y de la adolescencia al honor, a la intimidad y a la propia imagen, el derecho a la información, el derecho a la libertad ideológica, el derecho a la participación, asociación y reunión, el derecho a la libertad de expresión, y el derecho a ser oído, es decir, a emitir su opinión y a que dicha opinión se tenga en cuenta, orientando así las relaciones entre personas menores de edad y adultos hacia el principio de democratización.

Para el ejercicio de los deberes de protección que el ordenamiento jurídico encomienda a las Administraciones Públicas, la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor, distingue entre situaciones de riesgo y situaciones de desamparo. Establece, en el primer caso, que las Administraciones Públicas competentes deben tratar de disminuir los factores de riesgo y dificultad social que inciden en la situación personal y social, y de promover los factores de protección del niño, niña o adolescente y de su familia. En situaciones de desamparo, la obligación de la autoridad competente consiste en asumir la tutela de la persona menor de edad.

Estas y otras aportaciones del nuevo texto -la prioridad que otorga al principio de agilidad e inmediatez en todos los procedimientos administrativos y judiciales, los diferentes tipos de acogimiento familiar, el requisito de la idoneidad de los adoptantes y la regulación de la adopción internacional- se desarrollan con detalle en el apartado siguiente.

Esta rápida evolución legislativa trata de responder a la transformación que la propia figura del niño, niña o adolescente ha protagonizado en los últimos años: de ser objeto de protección ha pasado a ser sujeto de derechos, y uno de los derechos que le asiste es precisamente el de ser protegido de cualquier riesgo o desamparo que pueda perjudicar a su desarrollo personal y/o social.

Fundamentalmente promovido por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas, de 20 de noviembre de 1989, este cambio de orientación defendido desde la doctrina europea e internacional más progresista, se ha plasmado en otros textos internacionales que conviene recordar: la Resolución sobre los problemas de los Niños en la Comunidad Europea, aprobada por el Parlamento Europeo el 13 de diciembre de 1991; la Recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas sobre el Cuidado de los Niños y las Niñas, de 31 de marzo de 1992; el Dictamen sobre la Adopción, aprobado por el Consejo Económico y Social, el 1 de julio de 1992; la Carta Europea de los Derechos del Niño, aprobada por el Parlamento Europeo en Resolución del 8 de julio de 1992; y el Convenio sobre Protección de Menores y Cooperación en materia de Adopción Internacional, aprobado el 29 de mayo de 1993 por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.

2. LA NORMATIVA VIGENTE¹

2.1. La normativa estatal

El marco jurídico vigente en materia de protección a la infancia y a la adolescencia viene básicamente establecido por el Código Civil, que, en su Título VII, Capítulo V, regula del artículo 172 al artículo 180 la adopción y otras formas de protección de menores, por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, y por la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Estas disposiciones establecen los principios y las normas que pautan el contenido y el procedimiento de las intervenciones de protección. El marco legal establecido, sin ser exhaustivo, garantiza un tratamiento uniforme de los casos de desprotección infantil entre las distintas Administraciones.

La Exposición de Motivos y el articulado de la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor, recogen los principios que deben regir las actuaciones de atención a la infancia y a la adolescencia, en general, y de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección, en particular, reafirmandose en el espíritu de defensa de los derechos de las personas menores de edad, que ya traducía el

¹ No se abordarán aquí las disposiciones aplicables en la legislación penal a quienes cometen actos tipificados como delitos –infracciones contra la integridad corporal, delitos contra la libertad sexual, e infracciones contra la libertad y seguridad personales– que conducen a personas menores de edad a situaciones de desprotección.

texto de 1987. Por otro lado, introducen las directrices de intervención que aquella regulación no supo concretar en su momento, debido a que su contenido no obedecía al de una Ley de Protección sino al de una disposición centrada en la regulación de un aspecto muy específico como es el de la adopción, y debido también quizá a la falta de experiencia en el ámbito protector desde la perspectiva de los derechos del niño, niña o adolescente.

2.1.1. Los principios de actuación

Establece como 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.

La nueva Ley mantiene la tendencia a la desjudicialización de las actuaciones que introdujo la Ley 1/87, atribuyendo la competencia de protección a la Administración, aunque siempre bajo la superior vigilancia del Ministerio Fiscal recogida en el artículo 174 del Código Civil, y del Juzgado de 1ª instancia, o de Familia cuando lo haya, si existiera oposición a las resoluciones administrativas, bien por parte del Fiscal, o bien por parte de los afectados.

Como suele ser el caso cuando una norma opta por la desjudicialización de las actuaciones, la intención del legislador es simplificar los mecanismos de intervención, otorgando a la entidad pública competente en el territorio una amplia capacidad de gestión. De esta manera, se ofrece a los profesionales la posibilidad de intervenir con rapidez, rapidez que en este ámbito se convierte con frecuencia en sinónimo de eficacia, cuando las condiciones básicas para el bienestar y el buen desarrollo del niño, niña o adolescente peligran.

Obviamente, el buen funcionamiento de un sistema como éste, en garantía de la seguridad jurídica y del respeto de los derechos de todas las partes, exige un alto nivel de coordinación y de colaboración entre quienes intervienen. En este sentido, el artículo 14 de la Ley 1/96 establece para las autoridades y servicios públicos la obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier persona menor de edad, de actuar si corresponde a su ámbito de competencia o de dar traslado al órgano competente, y de poner los hechos en conocimiento de los representantes legales de la persona menor de edad, o cuando sea necesario, del Ministerio Fiscal.

El artículo 13 extiende el deber de protección al conjunto de los ciudadanos al disponer que toda persona o autoridad, y especialmente aquéllas que por su profesión o función detecten una situación de riesgo o posible desamparo, deben ponerlo en conocimiento de la autoridad, así como prestarle el auxilio inmediato que precise. De este modo, sin dejar de constituir una responsabilidad pública, la protección de niños, niñas y adolescentes recae también en la ciudadanía, fundamentalmente en las fases iniciales de detección.

A posteriori, la coordinación debe establecerse con agilidad entre las entidades públicas competentes en materia de protección y las autoridades judiciales, con objeto de que éstas, básicamente a través de las funciones de superior vigilancia que tiene atribuidas el Ministerio Fiscal, puedan ejercer con eficacia las actuaciones de control que garantizan la adecuación de las intervenciones administrativas.

En este sentido, la Ley 1/96 refuerza las funciones protectoras que hasta el presente venía ejerciendo el Ministerio Fiscal. Modifica el Código Civil para introducir el deber de la entidad pública a comunicarle de forma inmediata los nuevos ingresos de niños, niñas o adolescentes, y a informarle, remitiéndole copia, de las resoluciones administrativas y de los escritos de formalización relativos a la constitución, variación y cesación de las tutelas, guardas y acogimientos.

El Fiscal, por su parte, adquiere la obligación de comprobar, al menos semestralmente, la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo la guarda o la tutela de la Administración y de promover ante el Juez las medidas protectoras que considere necesarias.

Un segundo elemento destacable es que con la Ley 1/96, el ordenamiento jurídico se hace eco, por primera vez, del hecho de que las transformaciones sociales y culturales que ha experimentado nuestra sociedad han originado un cambio fundamental en el estatus social del niño, niña o adolescente, y 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 una capacidad progresiva para ejercerlos. Se avanza hacia una concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social, de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades y en la satisfacción de las necesidades de los demás.

La Ley asume que no existe una diferencia tajante entre las necesidades de protección y las necesidades relacionadas con la autonomía del sujeto, sino que la mejor forma de garantizar social y jurídicamente la protección a la infancia es precisamente promover su autonomía como sujetos.

En aplicación de este fundamento teórico, el texto recoge expresamente en su artículo 2, y como principio inspirador del resto de las disposiciones, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Más particularmente, y después de retomar en sus artículos 3 a 8 los derechos reconocidos en la Constitución y los Tratados Internacionales –el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, el derecho a la información, el derecho a la libertad ideológica, el derecho de participación, asociación y reunión, y el derecho a la libertad de expresión– la norma establece en el artículo 9 el derecho a ser oído.

El derecho a ser oído se entiende referido tanto al ámbito familiar -concretando así los principios de democratización de las relaciones familiares proclamados por el Año Internacional de la Familia- como a cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado el niño, niña o adolescente y conduzca a una decisión con impacto directo en su esfera personal, familiar o social. En los procedimientos judiciales, la participación del niño, niña o adolescente debe adecuarse a su situación y a su desarrollo evolutivo.

La supremacía del interés de la persona menor de edad se recoge asimismo en el artículo 11, entre los principios rectores de la acción administrativa.

En aplicación de esta filosofía de defensa de sus derechos e intereses, la Ley prioriza el mantenimiento en el medio familiar de origen, salvo que no se estime conveniente para su interés, fomenta la integración familiar y social, y la prevención de todas las situaciones que pudieran perjudicar a su desarrollo personal. Estas pautas, que no hacen sino reflejar las directrices generales que orientan las políticas sociales europeas en la actualidad, y concretamente la prevención y la permanencia en el propio medio mediante la aplicación de recursos de atención comunitaria, quedan garantizadas en la práctica por la distinción que introduce la Ley entre situaciones de riesgo y situaciones de desamparo.

2.1.2. La calificación del riesgo y del desamparo

Lo que la ley establece, en efecto, de cara a la intervención administrativa es la necesidad de determinar, ante una posible situación de desprotección infantil, si la misma debe calificarse de riesgo, o si cabe considerar que se trata de una situación de desamparo, a tenor del artículo 172 del Código Civil: «la situación de desamparo se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por la Ley para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material».

La distinción es fundamental. 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 es el que, en el ámbito de la protección, se conoce con el nombre de tutela automática. En otras palabras, debe procederse a la separación del núcleo familiar, lo que conlleva la asunción de la tutela por la entidad pública, la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria.

Si, en cambio, la autoridad competente, tras evaluar la situación, considera que debe calificarse de riesgo, es decir, de aquéllas que pueden perjudicar al desarrollo personal o social del niño, niña o adolescente, pero en las que el perjuicio 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.

Con la introducción de esta doble tipología de casos, la nueva norma pretende superar las dificultades que la aplicación de la Ley 21/87 había originado con anterioridad.

Este texto, cuyo cometido fundamental era la modificación del Código Civil en materia de adopción, introdujo, en sustitución del anticuado término de abandono, el nuevo concepto de desamparo, referido a la situación que se ha descrito a tenor del artículo 172 del Código Civil. No se detuvo, en cambio, en la consideración de todas aquellas situaciones que, sin alcanzar ese nivel de gravedad y sin requerir la separación del niño de su núcleo familiar, sí suponían un riesgo de perjuicio para su desarrollo personal. La regulación de la situación de riesgo en la Ley 1/96 corrige esta laguna.

No corrige, sin embargo, la vaguedad de los términos utilizados para definir el desamparo, vaguedad que plantea algunos problemas de interpretación.

- En primer lugar, la definición deja claro que el desamparo es una situación de hecho, lo que viene a significar que para declararlo como existente

debe atenderse a los datos que se observan en la situación real del niño, niña o adolescente, independientemente de que la misma sea resultado de la intención o, por el contrario, de la negligencia, o incluso del caso fortuito o de fuerza mayor, es decir, de supuestos imprevisibles o inevitables. Así considerado, el desamparo podría aplicarse a casos en los que los padres o guardadores no pueden atender a la persona menor de edad por circunstancias ajenas a su voluntad, como puede ocurrir en supuestos de paro o enfermedad, por ejemplo, y que les impiden cuidarle como sería su deseo.

Aquí la doctrina jurídica está dividida entre quienes mantienen una interpretación estricta del concepto y, por lo tanto, consideran que el desamparo es una situación de hecho que debe apreciarse con independencia del carácter doloso, culposo o fortuito de la causa, y quienes, basándose precisamente en la primacía del interés del niño, niña o adolescente, ponen en guardia contra los resultados injustos a los que podría llevar esta interpretación.

En la práctica, el caso debería, y suele resolverse, mediante la aplicación de medidas de atención comunitaria, tanto económicas como de servicios o, transitoriamente, con una medida de guarda voluntaria.

- La definición del desamparo plantea también otras dudas. Establece que el menor debe encontrarse privado de la necesaria asistencia moral o material, sin precisar lo que debe entenderse por tal.

Según González Soler, la asistencia moral se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que componen el aspecto personal de la patria potestad, tal y como aparece configurado en el artículo 154 del Código Civil: velar por los hijos, tenerlos en su compañía, educarlos y procurarles una formación integral. Por asistencia material hay que entender la obligación de alimentarlos, en el sentido jurídico, recogido en el artículo 142 del Código Civil, según el cual los alimentos comprenden todo lo que es indispensable para el sustento, la habitación, el vestido y la asistencia médica, incluyéndose los gastos de educación e instrucción.

La amplitud derivada de la vaguedad de esta terminología presenta la ventaja, sin embargo, de favorecer la aplicación de la definición contextual de maltrato infantil considerado como un continuo.

- El Código Civil refiere el desamparo al incumplimiento o al imposible o inadecuado ejercicio de los deberes establecidos por las Leyes para la guarda de las personas menores de edad. Los actos y omisiones que provocan el incumplimiento deben interpretarse, por lo tanto, como provenientes de quien tenga el deber de ejercer dicha guarda -es decir, los titu-

lares de la patria potestad o de la tutela ordinaria- pero también los acogedores y los guardadores, de hecho o de derecho, o incluso los defensores. Esta interpretación, que parece derivarse de la letra de la ley, permitiría introducir un elemento de control sobre la entidad pública competente en materia de protección. En principio, implicaría la posibilidad de declarar el desamparo de un niño, niña o adolescente que se encuentra bajo la guarda de la entidad competente, cuando el servicio residencial en el que se encuentra no garantiza los niveles de bienestar necesarios a su buen desarrollo.

La doctrina jurídica, sin embargo, mantiene la imposibilidad de aplicar esta interpretación; se llegaría, en su opinión, a la situación absurda de abrir la puerta a una cadena indefinida de declaraciones de desamparo y de asunciones de tutela por parte de la propia entidad. Por ello, en caso de que se observe que el servicio responsable no está cumpliendo su obligación protectora garantizando los niveles de bienestar exigidos, se procederá a exigir las responsabilidades que correspondan de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, y en particular con el régimen sancionador previsto en la Ley de Servicios Sociales.

La Ley regula, junto a las situaciones de riesgo y de desamparo, un tercer supuesto de intervención administrativa, en el que la actuación de la autoridad responde a una solicitud de los padres o tutores. El artículo 172 del Código Civil prevé, en efecto, que éstos, cuando por circunstancias graves no puedan cuidar al niño, niña o adolescente, pueden solicitar a la entidad pública responsable de la protección de personas menores de edad que asuma la guarda durante el tiempo necesario. En tal caso, la entrega de la guarda se debe hacer por escrito, dejando constancia de que los padres han sido informados de las responsabilidades que siguen manteniendo respecto de su hijo o hija. Queda al criterio de la entidad pública competente la determinación de la gravedad de las razones aludidas en la solicitud de guarda.

Si las responsabilidades que, en tales supuestos, siguen manteniendo los padres o tutores fueran objeto de incumplimiento, y se apreciara ausencia de colaboración y patente desentendimiento, la administración protectora tiene la posibilidad de cesar la guarda, declarar el desamparo y asumir la tutela, suspendiéndose la patria potestad.

Existe una última modalidad de guarda prevista en el artículo 172-2 del Código Civil: «cuando así lo acuerde el Juez en los casos en que legalmente proceda». Entre estos supuestos se incluirían, por ejemplo:

- Los casos en que la entidad pública competente se niegue, injustificadamente, a asumir la guarda solicitada por los titulares de la patria potestad.

- Los casos de separación o divorcio en los que el Juez encomienda la guarda de los hijos a un tercero distinto de las cónyuges o a una institución (artículo 103 del Código Civil).
- Los casos en los que el Juez lo considere necesario para apartar al niño, niña o adolescente de un peligro o evitarle un perjuicio (artículo 158-3º del Código Civil).

2.1.3. Las medidas de intervención

Cuando la Administración asume la guarda de una persona menor de edad, ya sea a solicitud de los padres o tutores, o como función de la tutela por ministerio de la Ley, puede ejercerla mediante acogimiento familiar o mediante acogimiento residencial.

Con respecto a este último, la Ley establece que el período de estancia en acogimiento residencial sea lo más breve posible, salvo que el bienestar y el interés del niño, niña o adolescente aconsejen una duración mayor.

Introduce, asimismo, para las entidades públicas la obligación de someter a los servicios residenciales a previa autorización, acreditación y registro, y de regular de manera diferenciable el régimen de funcionamiento de este tipo de centros, incidiendo expresamente en cuestiones de seguridad, sanidad, número y cualificación profesional del personal, proyecto educativo, participación de los residentes en el funcionamiento interno, y demás condiciones que contribuyen a garantizar sus derechos. Como se indica más adelante, al comentar el marco jurídico autonómico, la Administración vasca no cuenta todavía con disposiciones reguladoras de estas materias.

Finalmente, la Ley estipula que, con objeto de garantizar la protección de los usuarios, la entidad pública competente para la protección de las personas menores de edad debe realizar la inspección y supervisión de los centros con una periodicidad semestral, sin perjuicio de que se haga igualmente en todos los casos en los que se aprecia su conveniencia o su necesidad. También el Ministerio Fiscal tiene asignada la responsabilidad de ejercer su vigilancia sobre estos servicios.

Con respecto al acogimiento familiar, la Ley 1/96 regula las modalidades que puede adoptar, ajustándose así a lo que ya venía apreciándose en la práctica administrativa.

El acogimiento familiar, que produce la plena participación del niño, niña o adolescente en la vida de familia, implica, para quien lo ejerce, asumir las obliga-

ciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

El nuevo texto regula el procedimiento de formalización de los acogimientos estableciendo la necesidad de hacerlo en documento escrito, documento en el que deben constar los siguientes extremos:

- Los consentimientos necesarios, es decir, el de la entidad pública competente en materia de protección, el de las personas que reciban al niño, niña o adolescente, el de éste si tuviera doce años cumplidos, y el de los padres (si no están privados de la patria potestad) o tutores.
- La modalidad del acogimiento y la duración prevista para el mismo.
- Los derechos y deberes de las partes, y concretamente:
 - la periodicidad de las visitas por parte de la familia del niño, niña o adolescente;
 - el sistema de cobertura de los daños que sufre el niño, niña o adolescente acogido o de los que pueda causar a terceros;
 - la asunción de los gastos de manutención.
- El contenido del acogimiento y el compromiso de colaboración de la familia acogedora.
- La compensación económica que, en su caso, corresponde a la familia acogedora.
- El carácter profesionalizado o no del acogimiento.
- El informe del servicio especializado.

De acuerdo con lo indicado, en el documento de formalización del acogimiento debe hacerse constar la modalidad con la que se constituye. A este respecto, el Código Civil, modificado por la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor, prevé las siguientes alternativas:

- El acogimiento familiar simple, de carácter transitorio, se constituye cuando se prevé la reinserción en el núcleo familiar de origen, o en tanto se adopta una medida de protección de carácter más estable.
- El acogimiento familiar se adopta con carácter permanente cuando la edad u otras circunstancias del niño, niña o adolescente y su familia así lo

aconsejan. En tal supuesto, la entidad pública puede solicitar del Juez que atribuya a los acogedores aquellas facultades de la tutela que facilitan el desempeño de sus responsabilidades.

- El acogimiento familiar de naturaleza preadoptiva, se formaliza por la entidad pública cuando eleva la propuesta de adopción ante la autoridad judicial, siempre que los acogedores reúnan los requisitos necesarios para adoptar, hayan sido seleccionados y hayan prestado su consentimiento a la adopción, y siempre que el niño, niña o adolescente se encuentre en situación jurídica adecuada para su adopción.

La entidad pública puede formalizar, asimismo, un acogimiento familiar preadoptivo cuando considere, con anterioridad a la presentación de la propuesta de adopción, que sea necesario establecer un período de adaptación del niño, niña o adolescente a la familia.

Si los padres o tutores son conocidos y no están privados de la patria potestad, y no se oponen al acogimiento, basta formalizarlo a nivel administrativo, es decir, desde la entidad competente en materia de protección infantil, con la debida información al Ministerio Fiscal. En estos casos, se habla de acogimiento administrativo.

Si no prestan su consentimiento, en cambio, el acogimiento sólo puede ser acordado por el Juez. Ahora bien, hasta que recae resolución judicial, la autoridad administrativa puede constituir, en interés de la persona menor de edad, un acogimiento familiar con carácter provisional.

El acogimiento familiar puede cesar por decisión judicial en todos los casos en que haya sido acordado por el Juez, por decisión de la familia acogedora, a petición de los padres que no estén privados de la patria potestad o del tutor, o por decisión de la entidad pública que tiene atribuida la tutela o la guarda.

La figura de la adopción difiere sustancialmente del acogimiento familiar. El Código Civil la regula en su Capítulo V, titulado «De la adopción y otras formas de protección de menores», y le dedica una sección específica, distinta de la que contempla las modalidades de guarda y acogimiento. La diferencia estriba, principalmente, en sus efectos: produce la extinción de los vínculos jurídicos entre la persona adoptada (adoptando) y su familia anterior (sólo en casos excepcionales, recogidos en el apartado 2 del artículo 178, subsiste el vínculo con la familia paterna o materna).

Por esta razón, la adopción sólo puede constituirse por resolución judicial, resolución que siempre debe tener en cuenta el interés del adoptando y la idoneidad del adoptante o adoptantes para el ejercicio de la patria potestad.

Esta idoneidad, que debe hacerse constar en un documento declarativo, viene determinada por la entidad pública competente en materia de protección, quien es también el órgano responsable de presentar ante la autoridad judicial la propuesta de adopción.

Para que pueda realizarse, debe concurrir el consentimiento, en presencia del Juez, del adoptante o adoptantes, y del adoptando cuando sea mayor de 12 años.

Finalmente, la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor, atendiendo al aumento considerable de adopciones de niños, niñas y adolescentes extranjeros por parte de adoptantes de nacionalidad española, introduce por primera vez en nuestro derecho positivo, la regulación de la adopción internacional.

Asigna a las entidades públicas competentes en materia de protección las funciones de:

- Recepción y tramitación de las solicitudes, ya sea directamente o a través de entidades debidamente acreditadas.
- Expedición en todo caso, de los certificados de idoneidad y, cuando lo exija el país de origen del adoptando, expedición del compromiso de seguimiento.
- La acreditación, control, inspección y elaboración de directrices de actuación de las entidades que realicen funciones de mediación en su ámbito territorial.

Estas funciones de mediación pueden ser de información, asesoramiento y apoyo a los interesados y a los solicitantes, y de intervención en la tramitación de expedientes ante las entidades administrativas competentes.

La norma limita expresamente el ámbito de las entidades acreditables a «las entidades sin ánimo de lucro inscritas en el registro correspondiente, que tengan como finalidad en sus estatutos la protección de menores, dispongan de los medios materiales y equipos pluridisciplinares necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas y estén dirigidas y administradas por personas cualificadas por su integridad moral y por su formación en el ámbito de la adopción internacional».

2.1.4. Aspectos procesales

La Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor pone fin, en su disposición derogatoria única, al Decreto de 2 de julio de 1948, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre Protección de Menores.

El nuevo texto legal, en su disposición adicional primera, establece que tanto para la aplicación de las medidas cautelares previstas en el artículo 158 del Código Civil, como para impugnar cualquier resolución de la entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias en el ámbito de la protección a personas menores de edad, se seguirán los trámites de la jurisdicción voluntaria, sin necesidad de reclamación administrativa previa, admitiéndose siempre los recursos en un solo efecto y dejando a salvo el ejercicio de las acciones en la vía judicial ordinaria.

Esto significa que los interesados pueden presentar sus reclamaciones frente a las decisiones de la Administración ante los Juzgados de 1ª instancia o de Familia. Las resoluciones de estos Juzgados serán ejecutables aunque contra las mismas se entablen recursos de apelación.

En la CAPV, se han planteado, en los últimos años, algunos problemas de carácter procesal. El primero tiene que ver con la presentación de propuestas de adopción con anterioridad a la resolución judicial que adopta una decisión en materia de patria potestad y tutela. Algunas Fiscalías -es el caso de la de Bilbao- han optado por la claridad procesal, y no admiten, aunque la Ley no lo exija así, las propuestas de adopción en esa fase del procedimiento.

Por otro lado, también se dan problemas de pluralidad de procedimientos, civiles y penales, en los que entran en juego los derechos e intereses de una misma persona menor de edad, lo que, sin duda, complica y dilata las actuaciones, añadiendo así un elemento de inseguridad e inestabilidad a la situación del niño, niña o adolescente.

2.2. La normativa autonómica

El título VIII de la Constitución de 1978 abre el ámbito de la protección de las personas menores de edad a las Comunidades Autónomas, con respeto siempre de las competencias que en esta materia se reservan al Estado en el marco de la legislación penal, civil y procesal.

Esta posibilidad de intervención normativa queda recogida en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, a tenor de cuyos artículos 10-12 y 10-39, la Comunidad Autónoma puede legislar en materia de asistencia social y de política infantil y juvenil, y en virtud de cuyo artículo 10-14 le corresponde la competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de personas menores de edad.

Su única plasmación legislativa se ofrece, a nivel general, en la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, como también en su predecesora de 1982,

pero no se ha dado ninguna regulación específica en materia de atención a la población infantil y adolescente en situación de desprotección social.

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 unas pautas mínimas uniformes de actuación, unas bases homogéneas para la intervención, tanto en la detección y en la valoración, como en la adopción de medidas, su aplicación y su seguimiento. 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 -la legislación por un lado y las directrices que, progresivamente, va introduciendo el Ministerio de Asuntos Sociales a través del Programa de Mejora del Sistema de Atención Social a la Infancia, por otro- y los principios de actuación recogidos en la Ley de Servicios Sociales del País Vasco.

Para colmar esta carencia, el Gobierno Autonómico, según informa su Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, ha introducido en su última propuesta de acuerdo sobre la actualización del calendario legislativo aprobado el 13 de junio de 1995, la presentación de una ley de atención y protección a la infancia y a la adolescencia, cuya elaboración está en curso, y que incluirá entre sus objetivos la definición de los principios de actuación y del marco competencial e institucional en el ámbito de la protección a niños, niñas o adolescentes en situación de riesgo o de desamparo.

Por otro lado, el Gobierno Vasco inicia también, en estos momentos, un proceso de desarrollo normativo, en aplicación de la Ley de Servicios Sociales, fundamentalmente centrado en la regulación del régimen de autorización, registro, homologación e inspección de servicios y centros de servicios sociales, y en la determinación de los requisitos materiales y funcionales que, a estos efectos, deberán exigirse a los mismos. Este proceso se extenderá necesariamente al ámbito de los servicios de atención y protección a personas menores de edad, y puede preverse que las disposiciones que establezca permitirán la progresiva adecuación de su funcionamiento a pautas comunes de intervención en sus aspectos básicos.

3. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

3.1. Administración Autonómica

En cumplimiento del artículo 10.14 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de personas menores de edad, el Decreto 196/1985, de

11 de junio, aprueba la publicación del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 25 de marzo de 1985, en materia de protección de menores, en los términos establecidos por el Real Decreto 815/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la mencionada materia.

En conformidad con la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos, y con el artículo 9-2º de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, la Administración Autonómica es competente para el desarrollo normativo. Como se ha indicado, si bien hasta el presente no ha intervenido en la materia de protección a personas menores de edad, ha iniciado en los últimos meses, en cumplimiento de sus atribuciones, el proceso normativo señalado en el apartado anterior.

3.2. Administraciones territoriales

En virtud del artículo 7 c) 1 y 2 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las materias de asistencia social y política infantil y juvenil corresponde, sin perjuicio de la acción directa de éstas, a dichos Órganos Forales.

En aplicación de esta disposición, y de lo dispuesto en el Decreto 196/1984, de 19 de junio, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, los Acuerdos de las Comisiones Mixtas de Transferencias¹ aprobaron en 1985 el traspaso de los servicios en esta materia a los Órganos Forales de los Tres Territorios Históricos.

¹ Los Acuerdos de las Comisiones Mixtas fueron aprobados en los Decretos referenciados a continuación:

- Las transferencias al Territorio Histórico de Álava se aprobaron por Decreto del Gobierno Vasco de 2 de julio de 1985 y por Decreto Foral de 1 de julio de 1985 de traspaso de Servicios de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma al Territorio Histórico de Álava en materia de Protección, Tutela y Reinserción Social de Menores.
- Las transferencias al Territorio Histórico de Bizkaia se aprobaron por Decreto del Gobierno Vasco de 2 de julio de 1985 y por Decreto Foral de 25 de junio de 1985 de traspaso de servicios de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma al Territorio Histórico de Bizkaia en materia de Protección, Tutela y Reinserción Social de Menores.
- Las transferencias al Territorio Histórico de Gipuzkoa se aprobaron por Decreto del Gobierno Vasco de 2 de julio de 1985 y por Decreto Foral, de 25 de junio de 1985, de traspaso de servicios de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma al Territorio Histórico de Gipuzkoa en materia de Protección, Tutela y Reinserción Social de Menores.

Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de estas competencias ejecutivas de protección y de reglamentación de sus servicios, han organizado su prestación atendiendo, en un primer momento, a las muy limitadas posibilidades que ofrecían las redes de recursos heredadas de épocas anteriores –básicamente grandes instituciones– e introduciendo progresivamente cierta diversidad de alternativas, en conformidad con lo que propugnan las directrices defendidas en los últimos años por las políticas de infancia aplicadas en los países de nuestro entorno.

Si bien en su esencia esta pauta evolutiva es común a los tres Territorios, el ritmo con el que se ha articulado el proceso varía enormemente.

En Álava, las nuevas ideas empiezan a perfilarse ya en 1976, cuando algunos profesionales de la residencia La Paz y de la Junta de Protección de Menores, consideran la necesidad y toman la iniciativa de crear, con la colaboración del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, los primeros hogares que se encuentran en la base de las actuales familias sustitutas institucionalizadas. Más adelante, en 1984, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz aprueba el primer programa político de infancia en el que ya se refleja la tendencia a la desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes que se encontraban en los grandes centros, a la creación de modelos alternativos de atención, y a la necesidad de promover servicios y prestaciones de apoyo a la familia.

En Gipuzkoa, aunque el cierre de las instituciones de gran tamaño es más reciente, la Diputación inició pronto su proceso de diversificación de las alternativas residenciales concertando los servicios con asociaciones especializadas, y apostó, hace algunos años, por la promoción del acogimiento familiar y por diversas modalidades de intervención familiar.

Mayor lentitud se observa, en cambio, en los procesos de transformación que en política de infancia se han desarrollado en Bizkaia. Todavía hoy, se mantienen abiertas numerosas instituciones de gran tamaño -San José Artesano, la mayor de todas, dispone de 90 plazas, aunque en la actualidad estén ocupadas 70- que, junto con otras soluciones residenciales de capacidad más ajustada a las directrices filosóficas vigentes en materia de protección infantil, constituyen la modalidad principal de intervención protectora a nivel territorial, dado el limitado desarrollo de opciones intermedias, de apoyo a la familia, y de acogimiento familiar.

3.3. Administraciones municipales

En el ejercicio de las competencias que les atribuye la Ley de Servicios Sociales, los Ayuntamientos se responsabilizan de la detección de aquellas situaciones que requieren algún tipo de intervención y de 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», de acuerdo con la clasificación establecida

por la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor, deben responder mediante la asignación del o 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, junto con la documentación correspondiente a la valoración, al servicio de infancia territorial competente.

Si bien estas son las pautas procedimentales básicas, las peculiaridades territoriales modelan considerablemente este esquema de intervención.

- En Álava, habría que diferenciar entre la situación que se observa en Vitoria-Gasteiz¹, y la que es propia del resto del territorio.

En el primer caso, el Ayuntamiento dispone de un servicio de infancia que cuenta con personal especializado capacitado para valorar los casos y para proceder, bien a la intervención en el ámbito comunitario, bien a su remisión a la Comisión de Valoración Territorial (COVA), en su calidad de órgano competente para declarar el desamparo, y aplicar la medida de separación familiar que se considere más oportuna, medida que normalmente viene propuesta por el propio servicio municipal.

Esta particularidad de la situación de la capital alavesa se ve reforzada por el hecho de que dispone de una muy amplia red de servicios, incluyendo recursos de atención residencial. Su funcionamiento y el ámbito de sus intervenciones son, por lo tanto, muy similares a los de un servicio territorial de infancia.

De hecho, efectuadas las transferencias en materia de protección del Gobierno Vasco a la Diputación Foral de Álava, esta institución establece con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, unas líneas de funcionamiento para la mejor organización, coordinación y colaboración entre ambas instituciones; estas directrices se plasmaron en un proyecto de procedimiento de carácter estrictamente técnico, que no se materializó en un instrumento jurídico formal. Este documento, fechado en 1986, establece la siguiente distribución «competencial»:

- El Ayuntamiento se responsabiliza de la atención directa a la población infantil y adolescente de la capital, cuando la situación de desprotección no exija la salida del domicilio familiar.

¹ El caso de Llodio también presenta particularidades por disponer de un servicio de infancia, pero su especificidad no es comparable, como se verá al analizar la red de servicios, a la de la capital alavesa.

- El Instituto Foral atiende los casos en los que es necesaria la salida urgente del domicilio familiar en su Centro de Acogida y Urgencias, así como los casos de solicitud de guarda.
- La Comisión Territorial de Valoración, en la que quedan representadas ambas instituciones, tramita tanto las medidas propuestas por el Ayuntamiento cuando en su valoración considere la necesidad de separación del medio familiar, como las propuestas del Instituto Foral relacionadas con los niños, niñas y adolescentes en acogida de urgencia, y valora y orienta las propuestas de salida de un centro residencial procedentes de cualquiera de las dos instituciones.

Hubiera sido deseable que este acuerdo técnico de funcionamiento, que regía en la práctica, se formalizara, pero no ha sido el caso.

En el presente, se observa cierta variabilidad que origina, en ocasiones, problemas de coordinación a este nivel. Para su solución bastaría una clarificación documental de los ámbitos de actuación, o el establecimiento de mecanismos de comunicación fluidos entre ambas instituciones. Esta última solución, que en muchos casos ya se aplica, sería quizás la más acertada, dado el volumen de población necesitada de atención que se concentra en la capital.

Cuando los casos son detectados desde los servicios sociales de base de la zona rural del Territorio Histórico de Álava, el procedimiento difiere del anterior. Estos servicios de carácter polivalente, disponen de recursos muy limitados para la valoración de las situaciones de desprotección infantil, de modo que el servicio territorial de infancia ejerce funciones de asesoramiento, y proporciona a los ayuntamientos los recursos de intervención familiar y comunitaria que estima oportunos.

- En Bizkaia, la situación ha sido, hasta el presente, un tanto problemática. En principio, la detección y valoración inicial del caso corresponde a los servicios sociales de base, y también debería corresponderles la intervención familiar en los casos calificados de riesgo. En la práctica no ha sido así. Excepción hecha de los servicios sociales de base que pueden contar en su actuación con la ayuda de los equipos de intervención socio-educativa - EISE (sólo son catorce en todo el territorio vizcaíno), el resto de los municipios no disponen de recursos idóneos, por lo que la tendencia de muchos de ellos ha sido, según afirman los técnicos de la institución foral, a remitir de forma prácticamente sistemática, y con independencia de su gravedad, todos los casos que afectaran a personas menores de edad, al equipo territorial de infancia.

Esta forma de actuar, si bien parcialmente justificada, ha contribuido en alguna medida a la difícil situación de la que, en la actualidad, intenta salir el equipo técnico de la entidad foral, aunque, sin duda, cierto grado de desorganización en las actuaciones a nivel territorial también ha resultado determinante. Se ha elaborado muy recientemente, en un esfuerzo de racionalización, un «Plan de intervención socioeducativa con infancia, juventud y familia», cuyo objetivo es estructurar, sobre la base de criterios uniformes, la acción de los servicios sociales municipales y las pautas de coordinación entre dichos servicios y el servicio especializado, y dotar a los servicios sociales de base de los recursos necesarios para ello. La idea sería ir extendiendo a todo el territorio vizcaíno la figura de los EISE.

- En Gipuzkoa, las pautas de actuación a nivel municipal presentan cierta similitud con la zona rural alavesa. Los servicios sociales de base detectan y valoran, pero para el desempeño de esa función unos están mejor dotados que otros: algunos disponen de técnicos especializados en infancia y familia; en otros, en cambio, esta función recae sobre el trabajador social de base polivalente; un caso intermedio viene dado por aquellos municipios que han decidido aunar sus esfuerzos y constituir un equipo con sus trabajadores polivalentes, permitiendo cierta especialización de funciones.

En todo caso, en esta tarea de valoración, los servicios sociales de base pueden solicitar, formal o informalmente, el asesoramiento del equipo territorial de infancia.

Para la prestación de servicios a nivel comunitario cuentan con medios propios. Además, si como resultado de la valoración inicial, se estimara la necesidad de intervención en la familia para facilitar la permanencia del niño, niña o adolescente en su domicilio, los Ayuntamientos pueden recurrir a la Diputación Foral que, desde la Sección de Programas Comunitarios y la Sección de Infancia, ha creado una Comisión mixta de intervención familiar municipal para organizar la prestación de este servicio.

CAPÍTULO III

LA RED DE SERVICIOS

1. ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS DE INFANCIA

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 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 la medida y garantizar su seguimiento. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz dispone de una estructura de naturaleza muy similar a la de estos servicios territoriales. Las propuestas de estos equipos se formalizan en las Comisiones Técnicas de Valoración, quienes se responsabilizan de transmitirlos al órgano competente para adoptar una decisión.

Se observan, por lo tanto, tres niveles de intervención en cada una de las instituciones analizadas.

1.1. Los equipos técnicos especializados

El primer nivel es el correspondiente a los equipos técnicos. Se estructuran, básicamente, atendiendo a las funciones que deben desarrollar y a los programas que aplican para su cumplimiento.

TABLA 8: ESTRUCTURA DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ Unidad Técnica del Servicio de Infancia y Familia	DIPUTACIÓN FORAL DE ALAVA Equipo Técnico del Servicio Territorial de Infancia, Juventud y Familia	DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA Unidad Técnica de la Sección de Protección Institucional e Integración Familiar del Servicio de Infancia, Juventud y Mujer	DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA Unidad Técnica de la Sección de Infancia y Juventud
- Equipo de valoración	- Subequipo de diagnóstico y casos nuevos	- Área de Protección Institucional <ul style="list-style-type: none">• Prevención y sensibilización• Valoración	- Área de Valoración y Orientación
- Equipo de acogida	- Subequipo de acogimiento Familiar y adopción	- Acogimiento residencial	- Área de Acogimiento Familiar y Adopción
- Equipo de hogares	- Subequipo de hogares	- Área de Integración Familiar <ul style="list-style-type: none">• Acogimiento familiar• Adopción	- Área de guarda
	- Subequipo de seguimiento		

Para el desarrollo de los programas, los equipos técnicos cuentan, por un lado, con personal propio y, en algunos casos, concertan la realización de determinadas funciones con entidades privadas.

1.1.1. Personal propio de los equipos técnicos de infancia¹

TABLA 9: UNIDAD TÉCNICA DEL SERVICIO DE INFANCIA Y FAMILIA DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ

Puesto	Fecha de adscripción al equipo de infancia	Horas anuales	Vacante/ ocupado/ temporal	Sexo	Nº de años en atención a la infancia	Nº de años en otras áreas de atención social	Horas de formación en 1996	Cualificación académica
Jefa servicio	01-01-87	1.678	O	F	16	2	-	Psicología
Coordinadora	01-11-90	1.678	O	F	19	2	-	Pedagogía
Psicólogo	01-05-85	1.678	O	M	16	-	24	Psicología
Psicóloga	24-06-91	1.678	O	F	16	-	20	Psicología
A. Social	01-01-85	1.678	O	F	22	4	-	T. Social
A. Social	01-11-90	1.678	O	F	7	1	16	T. Social
A. Social	01-11-90	1.678	O	F	8	1	32	T. Social
A. Social	01-06-95	1.678	T	F	2	7	36	T. Social
Educadora	16-09-96	1.678	O	F	15	-	27	E. Social

TABLA 10: EQUIPO TÉCNICO DEL SERVICIO DE INFANCIA, JUVENTUD Y FAMILIA DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

Puesto	Fecha de adscripción al equipo de infancia	Horas anuales	Vacante/ ocupado/ temporal	Sexo	Nº de años en atención a la infancia	Nº de años en otras áreas de atención social	Horas de formación en 1996	Cualificación académica
Jefa servicio	15-07-85	1.678	O	F	11	7	120	Psicología
A. Social	01-01-86	1.678	O	F	10	-	-	T. Social
A. Social	01-02-91	1.678	O	F	5	-	84	T. Social
A. Social	08-07-91	1.678	T	F	5	-	12	T. Social
Psicóloga	10-05-93	1.678	T	F	5	-	-	Psicología
Psicóloga	12-06-91	1.678	T	F	5	-	-	Psicología
Psicóloga	03-10-96	1.678	T	F	2	-	42	Psicología
Pedagoga	01-06-88	1.678	O	F	8	-	42	Pedagogía
Educador	01-10-90	1.678	O	M	11	-	42	E. Social
Educadora	01-09-94	1.678	O	F	5	2	12	E. Social
Educadora	01-09-94	1.678	O	F	5	-	30	T. Social
Educadora	01-09-94	1.678	O	F	5	-	30	E. Social
Educador	13-10-96	1.678	T	M	5	1	12	Magisterio
Educador	13-10-96	1.678	T	M	5	1	12	E. Social
Educador	13-10-96	1.678	T	M	5	1	12	Psicología

¹ Los datos han sido aportados por los equipos técnicos de las cuatro instituciones y corresponden a la composición de las plantillas a 1 de enero de 1997. No se incluyen datos referidos al personal administrativo.

TABLA 11: UNIDAD TÉCNICA DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN INSTITUCIONAL E INTEGRACIÓN FAMILIAR DEL SERVICIO DE INFANCIA, JUVENTUD Y MUJER DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

Puesto	Fecha de adscripción al equipo de infancia	Horas anuales	Vacante/ ocupado/ temporal	Sexo	Nº de años en atención a la infancia	Nº de años en otras áreas de atención social	Horas de formación en 1996	Cualificación académica
Jefa de Servicio	1996	1.664	O	F	1	1	80	Derecho
Jefa de Sección	1987	1.664	O	F	10	1	50	Derecho
Pedagoga	01-02-89	1.664	O	F	8	-	42	Pedagogía
Psicóloga ¹	01-12-94	1.664	T	F	3	-	-	Psicología
Trabajadora Social	19-07-91	1.664	O	F	6	2	24	Trabajo Social
Trabajadora Social ¹	08-10-95	1.664	T	F	1	1	-	Trabajo Social
Trabajadora Social ¹	01-10-95	1.664	T	F	2	-	-	Trabajo Social
Trabajadora Social	22-09-90	1.664	O	F	7	11	58	Trabajo Social Criminología
Trabajadora Social	15-03-97	1.664	O	F	-	30	-	Trabajo Social
Trabajadora Social	01-06-96	1.664	O	F	2	15	24	Trabajo Social
Trabajadora Social	1985	1.664	O	F	12	11	-	Trabajo Social Criminología
Técnico Medio	-	-	O	F	-	-	-	-
Psicóloga	1985	1.664	O	F	22	-	-	Psicología
Trabajadora Social	19-07-91	1.664	O	F	-	-	-	Trabajo Social
Trabajadora Social	1987	1.664	O	F	-	-	-	Trabajo Social
Psicóloga	1978	1.664	O	F	19	-	50	Sociología Psicología Criminología...
Psicóloga	1990	1.664	O	F	-	-	-	Psicología
Trabajadora Social	1-5-96	1.664	O	F	1	30	-	Trabajo Social
Trabajadora Social	24-08-89	1.664	O	F	7	14	20	Trabajo Social
Trabajadora Social	1970	1.664	O	F	27	-	-	Trabajo Social

¹ Estas tres profesionales sustituyen a las tres titulares de los respectivos puestos, liberadas temporalmente del ejercicio de sus funciones. Los datos correspondientes a las titulares son los siguientes:

Psicóloga	1985	1.664	O	F	-	-	-	Psicología
Trabajadora Social	19-07-91	1.664	O	F	-	-	-	Trabajo Social
Trabajadora Social	1987	1.664	O	F	-	-	-	Trabajo Social

Con este equipo técnico de la Sección de Infancia de la Diputación Foral de Bizkaia, colabora el equipo de infancia del Instituto Foral de Asistencia Social - IFAS, organismo autónomo responsable de la gestión de los centros propios de la Diputación vizcaína.

Los técnicos que intervienen desde el IFAS en la gestión de los servicios residenciales propios son el Director General de Infancia y Juventud, la Directora de la red de hogares y el Servicio de apoyo técnico, compuesto por tres psicólogos y dos asistentes sociales.

TABLA 12: EQUIPO TÉCNICO DE LA SECCIÓN DE INFANCIA Y JUVENTUD DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

Puesto	Fecha de adscripción al equipo de infancia	Horas anuales	Vacante/ ocupado/ temporal	Sexo	Nº de años en atención a la infancia	Nº de años en otras áreas de atención social	Horas de formación en 1996	Cualificación académica
Jefe Sección	01-01-88	1.678	O	F	8	15	78	Psicología
Técnico Superior de Valoración	09-07-90	1.678	O	M	7	4	24	Psicología
T. Social	01-01-88	1.678	O	F	8	11	-	T. Social
T. Social	01-01-88	1.678	O	F	8	15	25	T. Social
Técnico Superior de Guarda	01-01-88	1.678	O	F	7	6	58	Logopedia Psicología Pedagogía
T. Medio	17-01-97	1.678	O	F	8	-	50	Magisterio Filosofía
T. Social	16-07-93	1.678	T	F	4	2	43	T. Social
Técnico Superior de Acogimiento y Adopción	14-06-96*	1.678	O	M	5	9	72	Psicología
T. Medio	30-07-96	1.678	O	F	1	10	47	Psicología Pedagogía
T. Social	14-11-83	1.678	O	F	29	3	-	T. Social

* Desempeña estas funciones desde 1991, pero accede por oposición en 1996.

Los datos referidos a las plantillas de los equipos técnicos, principalmente constituidas por diplomados medios en trabajo social y en educación social y por titulados superiores en psicología y pedagogía, permiten los siguientes comentarios:

1. El tiempo medio de adscripción a los equipos es algo superior a 5 años (llega a 6 en el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz), aunque en todos ellos existe personal de muy reciente contratación y personal que lleva muchos años (más de 10) en el ejercicio de sus funciones.

El tiempo medio de trabajo en funciones relacionadas con la atención a niños, niñas y adolescentes es de 13 años en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, de más de 6 años en la Diputación Foral de Álava y en Bizkaia, y de 8 años en Gipuzkoa, oscilando entre las cifras extremas de 0 años y de 29 años.

Los tiempos medios de trabajo en funciones relacionadas con otras áreas de atención social son, respectivamente, de 1, 2, 6 y 7 años entre el personal de los equipos de la Diputación Foral de Álava, del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, de la Diputación Foral de Bizkaia, y de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Lo anterior ofrece garantías de la experiencia de quienes trabajan en dichos equipos. Destaca el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en donde todos los profesionales tienen en el momento de su adscripción al puesto alguna experiencia previa de atención a niños, niñas y adolescentes, y la Diputación guipuzcoana, en donde todos los técnicos del equipo acreditan, en el momento de su adscripción, experiencia bien en el ámbito de la infancia, bien en otras áreas de atención social.

2. En cuanto al carácter permanente o temporal de las plazas, cabe señalar el caso del equipo foral alavés, en el que de las doce plazas de técnicos profesionales, cinco, a pesar de estar creadas, se encuentran en la actualidad ocupadas con carácter temporal y pendientes de cubrir por concurso oposición¹. En dos de los casos, la temporalidad ha alcanzado una duración de cinco años, situación de inseguridad que no puede resultar adecuada a la estabilidad y al compromiso que requiere la relación con las familias y con los niños, niñas y adolescentes atendidos.
3. La proporción de géneros entre los profesionales de los equipos técnicos resulta poco equilibrada. Los profesionales son, en aplastante mayoría, mujeres: 8 de 9 en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 10 de 12 en la Diputación Foral de Álava, 8 de 10 en Gipuzkoa, y todos los técnicos del equipo de infancia de Bizkaia. Cierta representatividad de ambos géneros, sin embargo, se consideraría conveniente para facilitar la relación tanto con las familias como con los niños, niñas y adolescentes que visitan el servicio.
4. Las cualificaciones más habituales entre los profesionales de los equipos de infancia son en trabajo social y en psicología. Cada equipo cuenta además con algún miembro cualificado en pedagogía. En Álava intervienen también diplomados en educación social, mientras que Gipuzkoa y Bizkaia diversifican más su plantilla con un licenciado en filosofía y un logopeda en el primer caso, y con profesionales cualificados en sociología, derecho o criminología en el segundo.

En principio, cierta diversidad en la cualificación académica puede resultar beneficiosa, ya que permite abordar los casos desde una perspectiva interdisciplinar, susceptible de ofrecer una visión más completa de la realidad.

Interesa señalar que los equipos de infancia intervienen muy limitadamente en la selección de sus nuevos miembros. De hecho, la participación de los

¹ Es probable que para la fecha de publicación del informe, esta situación se haya solucionado.

² «En la actualidad hay un varón con cualificación de psicólogo.» (Escrito remitido por la Diputación Foral de Bizkaia el 6-8-1997)

responsables de infancia en dicho proceso consiste básicamente en solicitar la incorporación de un nuevo profesional y en proponer el perfil correspondiente. A partir de ahí, en razón de la estructura administrativa, son los departamentos o las secciones competentes en materia de personal quienes convocan, examinan, entrevistan y seleccionan, basándose, por lo general, en la documentación acreditativa de su cualificación académica y profesional y en las pruebas de selección que se haya considerado oportuno organizar.

5. En cuanto concierne a la formación continuada, se observa un buen nivel de asistencia a cursos especializados.

El nivel medio de participación es de 17 horas por persona en Vitoria-Gasteiz y en Bizkaia, de 33 horas en la Diputación Foral de Álava, y asciende casi a 40 horas en Gipuzkoa, habiendo acudido a los cursos más de un 75% de las plantillas en todos los equipos excepto en el de Bizkaia, en donde la proporción es inferior al 50%.

No cabe duda que éste es un esfuerzo considerable que necesariamente redundará en la calidad del trabajo, y que conviene mantener y fomentar en el futuro para garantizar el progresivo perfeccionamiento de los conocimientos de los profesionales. Con todo, sería recomendable que, al igual que ocurre en otros países europeos, los técnicos de los servicios de infancia contaran con un plan de formación continuada, diseñado sobre la base de las necesidades y carencias que observan en el desarrollo de su práctica diaria.

Para facilitar la detección de estas necesidades, y como instrumento básico de apoyo, resultaría de gran utilidad la introducción de mecanismos de supervisión. Ciertamente, en la actualidad, algunas reuniones de personal cumplen parcialmente estas funciones, pero no ofrecen -precisamente porque no es su objetivo principal- el apoyo y el asesoramiento propios de los sistemas de supervisión. La introducción de este tipo de mecanismos y su regular aplicación presentaría la ventaja de favorecer la unidad de criterios, de ofrecer a los profesionales mayor seguridad en sus actuaciones y de reducir así los niveles de estrés que con frecuencia acusan los técnicos de estos servicios. La responsable del servicio de infancia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha presentado una propuesta para introducir este tipo de funciones, pero está pendiente de resolución.

6. Con referencia a las bajas laborales, cabe indicar que en algún caso de baja de larga duración, la lentitud del sistema de sustituciones ha afectado a un puesto clave en el funcionamiento del servicio. También se ha dado el caso de no proceder a la sustitución de un profesional con funciones de coordinación en el ámbito residencial; si bien el resto del equipo ha tratado de asumir estas funciones, el trabajo semanal con los educadores de los centros se ha visto, en cierta medida, afectado por esta carencia.

7. Finalmente, y con respecto al dimensionamiento de los equipos técnicos, es necesario señalar que existen entre las instituciones analizadas, considerables diferencias; estas diferencias se detallan, atendiendo al número de expedientes abiertos en 1995, en la tabla 31.

1.1.2. Los servicios concertados

Además de contar con personal propio, los servicios de infancia tienen la posibilidad de concertar, para la realización de sus actividades, con otros servicios de carácter privado. Esta posibilidad, ampliamente introducida en la prestación de servicios residenciales, en parte por razones históricas y en parte por razones económicas y de simplificación de la gestión, se está extendiendo a otras áreas de actuación, incluso a funciones de valoración e investigación.

En Gipuzkoa, la sección de infancia ha acordado para funciones de apoyo técnico y de prestación de servicios los siguientes convenios:

- El Servicio de Investigación, Evaluación e Intervención en caso de Maltrato y Abuso Sexual de Menores con el equipo IZAN de intervención familiar y comunitaria, cuya función, una vez investigado el caso, se desarrolla mediante consulta en gabinete.
- El programa de intervención familiar GIZALAN, con la Asociación de Orientación y Tratamiento Familiar ARGABE, que ofrece un servicio de trabajadores familiares, un servicio psicoterapéutico, y grupos pedagógicos de padres y madres, así como de niños, niñas y adolescentes.
- El Programa de captación de familias de acogida, con Cruz Roja.
- El Servicio de apoyo técnico a las familias acogedoras y a los niños, niñas o adolescentes en situación de acogimiento, con la Asociación LAUKA.
- La prestación de servicios residenciales para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y desamparo con numerosas entidades privadas sin ánimo de lucro y con una entidad pública¹.
- En fechas muy recientes, la responsable de la Sección de Infancia ha presentado una propuesta para la contratación de un servicio de apoyo al acogimiento residencial, con funciones de supervisión y seguimiento de la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo.

¹ Estos aspectos se especifican en detalle en la segunda parte del informe.

La Diputación Foral de Bizkaia tiene concertado un servicio para funciones de valoración con la Asociación BIZGARRI. Este equipo profesional, compuesto por dos trabajadores sociales, una psicóloga y una pedagoga, se encarga de valorar y orientar los casos que le son remitidos por el equipo técnico del servicio de infancia.

En principio, los criterios de derivación de casos a BIZGARRI son tres: exceso de carga de trabajo en el equipo de la Diputación, exigencia de una amplia investigación, o necesidad de una valoración externa por tratarse de un caso ya conocido, atendido en diversas ocasiones, y en el que los profesionales de la Diputación se sienten excesivamente involucrados y cercanos para garantizar la adecuación de sus intervenciones. Algunos técnicos manifiestan que, en la práctica, la derivación de casos parece resultar de un proceso de selección menos riguroso y condicionado por la carga de trabajo, aunque formalmente sea la Comisión Técnica de Valoración quien dé el visto bueno a dichas derivaciones.

En el marco de las transformaciones organizativas que, en la actualidad, está desarrollando el servicio de infancia de la Diputación Foral de Bizkaia, se tiene la intención de abordar esta cuestión y de delimitar con mayor rigor la especificidad de las funciones asumidas por la entidad concertada¹.

Para la prestación de servicios residenciales, la Diputación Foral convenia con numerosas entidades privadas sin ánimo de lucro².

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz convenia también numerosas funciones, y apunta en esto hacia una política de gran diversificación.

Para apoyar las tareas desarrolladas desde la unidad técnica, ha mantenido en 1995 un convenio con la Universidad del País Vasco dirigido a la valoración de familias y niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo; en su marco, disponía de los servicios de un psicólogo y de un trabajador social. Habiendo finaliza-

¹ Abandonando la fórmula del convenio y en base a los principios de igualdad, publicidad y concurrencia, la Diputación Foral de Bizkaia ha adjudicado, mediante concurso público, el desarrollo de los siguientes programas:

- Programa de atención psicológica en supuestos de maltrato y de agresiones sexuales a menores y de reestructuración de la convivencia familiar.
- Programa de acogimiento familiar (previsto adjudicar en agosto de 1997).
- Programa de servicio de acogida, información y orientación (SAIO) para jóvenes entre 16 y 21 años.

Además, la Diputación subvenciona a los ayuntamientos los programas de desarrollo del Plan de intervención socioeducativa con infancia, juventud y familia, aprobado por Decreto Foral 124/96, de 17 de diciembre. (Resumido del escrito enviado por la Diputación Foral de Bizkaia el 6 de agosto de 1997, con aportaciones al borrador del presente informe)

² Estos aspectos se especifican con detalle en la segunda parte del informe.

do el convenio, el Ayuntamiento ha organizado un equipo propio de valoración, aunque tiene en proyecto concertar parcialmente esta tarea.

Existe igualmente un convenio de colaboración con la Universidad de Oviedo, en cuyo marco la entidad municipal ha promovido la evaluación de los servicios residenciales que de ella dependen y la implantación de un sistema evaluativo de seguimiento de los niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional.

En la actualidad, el servicio de infancia está introduciendo un programa calificado de «multimodal» que podría, en un futuro próximo, englobar actividades concertadas de intervención familiar especializada.

El servicio municipal de la capital alavesa contrata además la prestación de servicios de terapia familiar con diversos equipos o centros terapéuticos y la prestación de servicios de ayuda a domicilio¹.

Mantiene igualmente convenios para la prestación de otros servicios:

- Servicios residenciales para niños, niñas y adolescentes en situación de grave riesgo o desamparo, con las asociaciones IRSE e IZAN².
- 3 Centros de día, con las Asociaciones IRSE e IZAN.
- 1 Servicio de visitas con la Asociación IRSE.
- 4 familias sustitutas institucionalizadas.
- Una casa hogar para madres solas, con las Hermanas de Moissac.
- Un servicio de animación sociocultural para niños y niñas entre 2 y 6 años, con la Asociación de Amigos de Sansomendi.
- La campaña de Prevención de los Malos Tratos con la Asociación Vasca para la Ayuda a la Infancia Maltratada.
- La organización de Grupos de Padres y Madres en los Centros Cívicos.

¹ Los servicios existentes en la actualidad no están especializados en infancia, si bien llevan a cabo algunas tareas educativas; existe, sin embargo, una propuesta de creación de un SAD especializado, pendiente de aprobación.

² Estos aspectos se especifican en detalle en la segunda parte del informe.

El equipo técnico de infancia de la Diputación Foral de Álava es el único que no cuenta con apoyos externos en la fase de valoración e investigación de los casos.

Para la prestación de servicios, en cambio, mantiene algunos convenios:

- Servicio de terapia individual o familiar para familias en situación de crisis que requieren atención especializada.
- Servicio de educación familiar.
- Servicio de atención psicopedagógica.
- Centro de día de Llodio.
- Servicio de actividades y tiempo libre.
- Servicios médicos.
- Servicios residenciales con la Asociación Nuevo Futuro (2 hogares en Vitoria-Gasteiz) y el Centro de Acogida y Urgencias Hazaldi (conveniado para su gestión con personal religioso)¹.

A la hora de concertar los servicios, sean de la naturaleza que sean, los equipos técnicos establecen las condiciones a las que deben responder, y las responsabilidades que adquiere cada una de las partes. Ocurre, sin embargo, que los requisitos que impone para la prestación del servicio suelen ir referidos a la entidad, y no siempre a las personas contratadas por dicha entidad para realizar las funciones concertadas. Es cierto que, a veces, los equipos técnicos, particularmente en Álava, orientan sobre el perfil profesional de quienes deben cumplir dichas funciones, pero en ningún caso intervienen en la selección de los profesionales.

1.2. Las Comisiones Técnicas de Valoración

Una vez que los equipos técnicos han informado y valorado los casos, elaboran las propuestas de medidas que mejor se ajusten a las necesidades en el marco de las disponibilidades existentes, y trasladan el caso a la Comisión Técnica de Valoración, quien puede, bien formalizar la propuesta, bien devolverla a los profesionales responsables de la valoración por considerar necesario ampliar las informaciones que obran en el expediente.

Estas Comisiones existen en las cuatro instituciones, con la siguiente composición:

¹ Estos aspectos se especifican en detalle en la segunda parte del informe.

TABLA 13: COMISIONES TÉCNICAS DE VALORACIÓN

	AYTO. V-G	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa
DESIGNACIÓN	Comisión Técnica Municipal de Infancia	Comisión Territorial de Valoración y Orientación	Comisión Técnica de Valoración de Menores	Comisión Técnica de Valoración
COMPOSICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable del Servicio de infancia y familia. • Psicólogo y A. Social del equipo de acogida. • Coordinadora de Hogares. • Psicólogo del equipo de valoración. • A. Social responsable del caso en el equipo de valoración. • A. Social del Servicio Social de Base que remite el caso si se considera necesario; no es frecuente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable del Servicio de Infancia y Juventud. • Asistente Social. • Psicólogo. • Responsable del servicio de infancia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Asistente Social de su equipo de acogida. • Representante del Ayuntamiento de Llodio (en la práctica no acude) 	<ul style="list-style-type: none"> • Directora General de Planificación y Gestión de la Acción Social. • Jefe del Servicio de Infancia, Juventud, Familia y Mujer. • Director del Servicio Social para la Infancia y Juventud del IFAS. • Funcionario técnico superior de la sección de protección institucional e integración familiar. • Jefe de la sección de la mujer. • Funcionario técnico medio, asistente social de la sección de protección institucional e integración familiar. • Psicólogo del IFAS. • Ministerio Fiscal (en la práctica no acude) 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la Sección de Infancia. • Responsable del área de guarda. • Responsable del área de acogimiento y adopción. • Responsable del área de valoración. • El jefe de servicio supervisa las propuestas pero no asiste a las reuniones.
PERIODICIDAD	Semanal	Semanal	Semanal	Semanal

La tabla merece algunas puntualizaciones:

- La primera hace referencia a la relación entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Álava, responsable última de la protección de los niños, niñas y adolescentes del Territorio alavés. La Comisión Técnica municipal de infancia cuando, tras la valoración del caso, considera oportuna la salida del domicilio familiar, elabora una propuesta en este sentido proponiendo la alternativa residencial que estima conveniente, y traslada la propuesta a la Comisión Territorial para valoración y, normalmente, formalización de dicha propuesta. Esta Comisión Territorial, por lo tanto, conoce de todos los casos del Territorio Histórico que pudieran suponer la separación del niño, niña o adolescente de su núcleo familiar. En ella, como se indica en la tabla, está representado el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

En principio, también está prevista la participación de un representante del Servicio de Infancia del Ayuntamiento de Llodio, pero en la práctica hace ya varios años que no toma parte en las reuniones. Sea como sea, formalmente, la Comisión está abierta a la participación de representantes de otras instituciones públicas o privadas que cuenten con medios para atender el área de asistencia a niños, niñas o adolescentes en situación de desprotección y/u otros profesionales que puedan asesorarle puntualmente.

- La segunda aclaración hace referencia a la Comisión Técnica de Bizkaia. La participación prevista del Ministerio Fiscal no se cumple. Si interesa reseñarlo es porque ésta es la única instancia en la que la estructura orgánica contempla expresamente la participación conjunta de la Administración competente en materia de protección y del Ministerio Fiscal como defensor de los intereses de las personas menores de edad. Es cierto que las normas y los procedimientos exigen la información al Ministerio Fiscal, y la intervención de éste en la vigilancia de los centros residenciales, pero la colaboración en una comisión periódica con capacidad para formalizar propuestas de actuación parecía una fórmula válida de coordinación interinstitucional para avanzar en el campo de las acciones multidisciplinares. Convendría, quizás, que esta alternativa se potenciara y tuviera la posibilidad real de funcionar en las Comisiones Técnicas, principalmente en la valoración de aquellos casos susceptibles de pasar ante instancias judiciales.

Además de la Comisión Técnica de Valoración, existe en Bizkaia un segundo órgano colegiado denominado Junta de Adopciones, que interviene en la valoración y decisión de esta modalidad protectora y de los acogimientos familiares. También estudia y propone la idoneidad de los solicitantes de adopción nacional e internacional. Presidida por la Diputada Foral de Acción Social, participan en ella la Directora General de Planificación y Gestión de la Acción Social, la Jefa del Servicio de Infancia, Juventud, Familia y Mujer, la Jefa de Sección de protección institucional e integración familiar, un trabajador social y un psicólogo, adscritos a dicha sección, y el Jefe de Servicio de los servicios generales¹.

- Con respecto a Gipuzkoa, interesa indicar que existe, además de la Comisión Técnica de Valoración integrada en la sección de infancia, una Comisión Mixta en la que participan técnicos de la sección especializada en infancia, técnicos de la sección de programas comunitarios, y un representante del Colegio Oficial de Psicólogos, en la que se estudian los casos remitidos por los servicios sociales de base con solicitud de aplicación del programa municipal de intervención familiar. También conoce de aquellos casos que, habiendo sido remitidos por los servicios sociales de base a la sección especializada considerando que se trataba de una situación de desamparo, han sido desestimados por dicha sección y calificados de situación de riesgo, es decir, de competencia municipal.

¹ El Plan de intervención socioeducativa con infancia y juventud regula una Comisión de representantes de Ayuntamientos y del Departamento Foral Gizartekintza que realizará el seguimiento del mismo.

Existe, finalmente, una Comisión de Adopción, que se reúne con una periodicidad mensual, y cuya función es gestionar las solicitudes y las propuestas, y determinar los criterios de idoneidad.

1.3. Los Órganos de Decisión

Una vez formalizadas las propuestas en las 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 (modificación del régimen de visitas, por ejemplo). Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz traslada todas sus propuestas de separación familiar a la Diputación Foral de Álava, no dispone de órgano decisorio propio, de carácter político, a este nivel.

TABLA 14: ÓRGANOS DE DECISIÓN

D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa
Consejo del Menor (órgano foral de carácter mixto en el que participan representantes políticos y técnicos)	Diputada Foral de Acción Social	<ul style="list-style-type: none"> • Diputado General para formalizar las adopciones • Diputado Foral de Bienestar Social, para las demás decisiones de separación (acogimiento familiar y residencial)

2. LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

No se pretende, en este apartado, proceder a una recopilación descriptiva y exhaustiva de los programas aplicados en el ámbito de la atención a la infancia y a la adolescencia de especial protección en la Comunidad Autónoma Vasca. Las memorias y los marcos teóricos elaborados por las instituciones implicadas cumplen sobradamente esta función. Interesa, en cambio, estudiar las tendencias que rigen las intervenciones, los fundamentos teóricos y filosóficos a los que se acogen, y los resultados de las investigaciones empíricas sobre los que se sustentan.

2.1. Los programas

En cuanto a lo primero, por lo tanto, se opta por reflejar, muy sintéticamente, el conjunto de programas promovidos desde cada una de las instituciones. La tabla

siguiente ofrece esta visión esquemática de los recursos ofertados desde la red de atención especializada.

Como se ha indicado al delimitar el ámbito del informe, no resulta posible adentrarse aquí en el funcionamiento de cada uno de los programas, con objeto de evaluar su mayor o menor grado de calidad y eficacia. Esa evaluación cualitativa se limita a los servicios residenciales, y se recoge en la segunda parte del estudio.

Sí se consignan, en cambio, valoraciones referidas a aspectos de particular interés en la estructura y en la aplicación de los programas. Se comentan bien en el presente apartado 2, bien en el análisis de las fases de intervención.

TABLA 15: PROGRAMAS APLICADOS DESDE LOS SERVICIOS DE INFANCIA EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN

	AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ	DIPUTACIÓN FORAL DE ALAVA	DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA	DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA
<p>Programas de apoyo a la permanencia del niño, niña o adolescente en el medio familiar o de preparación a su reintegración</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas preventivas • Programa de sensibilización y educación "Prólogo" • Programa de educación de calle • Antena social - servicio de urgencia • Servicio de ayuda a domicilio (propuesta de un programa especializado) • Programa de terapia familiar • Centros de día • Programa multimodal de intervención familiar especializada (propuesta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones económicas de mantenimiento • Servicio de ayuda a domicilio • Campañas preventivas • Tratamiento terapéutico individual y familiar • Programa de educadores familiares • Convivencia familiar y social • Educación para la salud • Organización doméstica y de la economía familiar • Ajuste al medio escolar • Centro de día (Llodio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas económicas periódicas a familias de menores con problemas socioeconómicos • Ayudas especiales de apoyo familiar • Plan de intervención socio-educativa (para la financiación del Programa de intervención especializada a nivel municipal) • PISC - Unidades de intervención socio-educativa • Programa de atención psicológica en situaciones de riesgo de violencia sexual a menores, y de reestructuración de la convivencia familiar (propuesta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas preventivas • Programa de intervención familiar municipal • Programa de intervención familiar especializado • Programa especializado de intervención en situaciones de riesgo de violencia sexual, GIZLAN • Servicio de investigaciones, evaluación e intervención en casos de maltrato y abuso sexual de menores. IZAN • Ayudas económicas
<p>Programas de apoyo al niño, niña o adolescente separado de su núcleo familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programas residenciales - Hogares asistenciales - Hogar educativo • Cesta para madres solteras • Programas de integración en familias - Acogimiento familiar: - Acopiamiento de familias - Selección y formación de familias - Integración niño-familia - Seguimiento - Familias sustitutas institucionalizadas - Familias de apoyo - Servicio de visitas - Ayudas económicas para cobertura de gastos 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas residenciales - Centro de acogida y urgencias - Pisos y hogares - Centro para mujeres gestantes - Centro para niños y adolescentes - Programas de integración en familias con problemas de conducta (propuesta) • Acogimiento familiar: - Selección y formación de familias - Integración niño-familia - Seguimiento - Servicio de visitas - Ayudas económicas para cobertura de gastos • Adopción - Información y tramitación de solicitudes - Valoración de la idoneidad - Detección del niño en condición de ser adoptado - Seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas residenciales - Unidades de acogida social - Pisos - Residencias - Ayudas individuales para ingreso en residencias o centros de integración social • Acogimiento familiar (nuevo programa) - Selección y formación de familias - Integración niño-familia - Seguimiento - Remuneración de acogimientos (ayudas económicas) • Adopción - Información y tramitación de solicitudes - Valoración de la idoneidad - Propuestas - Seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas residenciales - Centros de acogida y urgencia - Hogares y mini-residencias - Servicio de apoyo al acogimiento residencial (propuesta) - Ayudas económicas • Acogimiento familiar - Selección y formación de familias - Desaparición de las familias y acoplamiento niño-familia - Seguimiento con la familia acogedora - Seguimiento con la familia natural - Colaboración familia natural - familia acogedora - Servicio de visitas - Ayudas económicas para cobertura de gastos • Continuumto familiar (situaciones asimiladas al acogimiento heredadas de los Tribunales de Menores) - Familias de apoyo • Adopción - Información y tramitación de solicitudes - Valoración de la idoneidad - Elaboración de propuestas
<p>Programas de apoyo a la salida del medio residencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de desvinculación "Valeo" - Ayudas económicas - Educador - Supervisor 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de seguimiento post-residencial - Ayudas económicas - Apoyos personales 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de servicio de acogida, información y orientación (propuesta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas de apoyo a la incorporación del niño a su familia • Apoyo a jóvenes mayores de 18 años.

2.2. Las pautas de intervención: alternativas diversas y complementarias

En líneas generales, y por ofrecer desde el principio una visión de conjunto que describa muy simplificada la dirección a la que apunta la realidad europea, cabría destacar algunos aspectos esenciales:

- 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 observa y recomienda el cierre progresivo de las grandes instituciones y su sustitución por servicios residenciales de reducida capacidad y de características diversas.

2.2.1. La intervención en la familia

En los últimos años, las directrices filosóficas en el ámbito de la atención a niños, niñas y adolescentes con dificultades sociofamiliares han defendido, como también es el caso en otras áreas de acción social, la necesidad de favorecer, siempre que resulte posible, la permanencia de estos niños en su núcleo familiar y, por lo

tanto, la necesidad de promover la aplicación 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.

La aplicación de este principio básico, que toda la doctrina se aviene a reconocer sin discordancia, requiere algunas puntualizaciones.

La mejora sustancial cuantitativa y cualitativa de los programas de intervención familiar, unidas al desarrollo de la atención comunitaria, presenta dos efectos complementarios, como es el caso en todos los sistemas de prevención.

Por un lado, la prestación de apoyo a los niños, niñas y adolescentes, y a las familias en fases tempranas de aparición de los factores de riesgo, implica una disminución en el número de casos que alcanzan niveles de desestructuración y de deterioro susceptibles de requerir una medida de separación familiar de larga duración. Esta pauta de evolución está teniendo como consecuencia que los niños que sí se encuentran fuera de su domicilio familiar, bien en acogimiento familiar, bien en un servicio residencial, para largos períodos, representan situaciones familiares de desestructuración extrema, en las que se han alcanzado situaciones graves de maltrato, abandono y abuso, a las que bien la atención comunitaria no ha sabido llegar, bien lo ha hecho demasiado tarde, con el consiguiente fracaso. En épocas anteriores, los niños, niñas y adolescentes ingresaban en los servicios residenciales por las más variadas razones, incluidas las leves, como se considerarían hoy las económicas, y, de hecho, en 1982, según el estudio publicado por el Gobierno Vasco sobre «Menores institucionalizados en la CAPV», un 20% de los residentes lo eran por carencia de recursos económicos.

La agravación de las tipologías de los casos atendidos, que ya se empieza a percibir, sobre todo en Álava y en Gipuzkoa, como consecuencia de la promoción de medidas de intervención familiar, eleva el nivel de conflictividad en los centros: mayor número de niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta, con problemas de aprendizaje y con experiencias familiares pasadas, de impacto muy negativo en su desarrollo relacional. Este cambio de situación exige, obviamente, la adaptación de los profesionales a las nuevas circunstancias.

Por otro lado, la mayor eficacia de la prevención comunitaria implica igualmente una mejora en los niveles de detección que se traduce en un aumento del número total de niños, niñas y adolescentes, y de familias que entran en contacto con los servicios generales y especializados y, por lo menos en un primer momento, en un incremento del número de separaciones familiares. Este hecho explicará probablemente, como se verá más adelante, la mayor proporción de casos en Álava.

En nuestra Comunidad Autónoma, la intervención familiar ha tenido, con respecto a muchos países europeos, un desarrollo tardío.

La Diputación Foral guipuzcoana ha realizado un esfuerzo considerable en esta materia. Además del servicio de intervención familiar municipal que concierta con el Colegio de Psicólogos, ofrece dos programas especializados en la intervención con familias maltratantes.

El programa GIZALAN dispone de un servicio de trabajadores familiares, un servicio psicoterapéutico y grupos pedagógicos de padres y madres, y de niños, niñas y adolescentes. Las familias atendidas pueden permanecer en el programa durante un tiempo máximo de 24 meses, pasando por una fase inicial de observación (de entre 4 y 8 semanas), por una fase de tratamiento intensivo (de 21 meses de duración máxima), y por una fase de seguimiento que puede prolongarse de dos a seis meses. El programa se aplica, en la mayoría de los casos, como medida destinada a evitar la separación familiar (80% de los casos atendidos en 1995), pero también interviene como medida de recuperación del contexto familiar de cara a la reintegración de niños, niñas y adolescentes que se encuentran fuera de su domicilio.

El diseño del programa permite la evaluación individual de los casos, mediante la aplicación de instrumentos estandarizados capaces de medir la historia personal de crianza de los padres¹, la sintomatología depresiva de los padres², el potencial para el maltrato físico en los padres³, las habilidades de enfrentamiento a los problemas de los padres⁴ el apoyo social parental y familiar⁵, la percepción de los problemas comportamentales en los niños, niñas y adolescentes⁶, y el nivel de cuidado y estimulación recibidos por los niños, niñas y adolescentes en casa⁷.

Los resultados obtenidos, según cifras aportadas por la Asociación ARGABE, responsable de la aplicación del programa, arrojan que en 1995, la mitad de las

¹ «Maternal History Interview». Altemeier y cols., 1979.

² «Beck Depression Inventory». Beck, 1967.

³ «Child Abuse Potential Inventory». Milner, 1986.

⁴ «Inventario de Reacciones Generales». Endler y Parker, 1989.

⁵ «Social Support Appraisals Scale». Vanx y cols. 1986; «Interpersonal Support Evaluation List». Cohen y cols., 1986; «Inventory of Social Supportive Behaviors». Barrera y Ainlay, 1983.

⁶ «Child Behavior Checklist». Achenbach y Edelbrock, 1991.

⁷ «Child Well-being Scales». Magura y Moses, 1986; «Home observation for the Measurement of the Environment». Caldwell y Bradley, 1978.

familias atendidas alcanzaban, al finalizar la intervención, condiciones suficientes para garantizar la seguridad y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, y la satisfacción de sus necesidades básicas. La mitad restante, en cambio, no alcanzaba esa situación. En el primer grupo destaca además que en la mitad de los casos se ha producido una mejora total, y en el segundo se aprecian claras mejoras en dos tercios de los casos.

Los resultados también indican que el programa resulta más eficaz en casos de maltrato físico, asociado o no a maltrato y/o abandono emocional, y en casos de incapacidad parental. Resulta considerablemente menos exitoso en el tratamiento de casos de abandono físico, en casos de maltrato y/o abandono emocional, y en casos en donde simultáneamente se da maltrato emocional y abandono físico y emocional.

El segundo programa de intervención familiar aplicado en Gipuzkoa se centra en la investigación de los casos de maltrato y abuso sexual, y en su tratamiento terapéutico, sin intervención en el domicilio familiar, y fue introducido como complemento del primero, para abordar aspectos, de investigación fundamentalmente, que aquél no contempla.

La intervención familiar no es una alternativa fácil, ni cuando se recurre a ella para evitar la salida del medio familiar, ni cuando se aplica con objeto de favorecer la vuelta de un niño, niña o adolescente a su domicilio.

Una de sus principales dificultades es conseguir la implicación de los miembros del grupo familiar, máxime cuando la naturaleza de los problemas y las características personales llevan, por lo general, a una negación inicial de su existencia y a un rechazo drástico de cualquier 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 lo tanto, de garantizar resultados positivos a largo plazo. La coerción no es un elemento eficaz de intervención, salvo en aspectos muy parciales.

En su aplicación no es sencillo respetar el equilibrio entre intervención e intromisión y, sin duda, esta última se percibe muy negativamente desde la población atendida. Así lo han manifestado algunos de los padres entrevistados en el marco de la evaluación de servicios residenciales.

2.2.2. Los centros de día

En Álava, los centros de día se han ido desarrollando en los últimos tres años como fórmula intermedia de atención. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que

fue quien inicialmente optó por la progresiva introducción de esta alternativa, cuenta ya con tres centros en diferentes barrios de la capital alavesa, y la Diputación Foral, siguiendo sus pasos, ha abierto, en fechas recientes, un centro de esta naturaleza en Llodio. También existen algunas iniciativas de este tipo en Bizkaia.

Consisten básicamente en atender a un grupo de diez niños, niñas y adolescentes en horario extraescolar: de las doce del mediodía hasta las tres de la tarde, y de las cinco de la tarde, a la salida de la escuela, hasta las ocho de la noche. Los dos educadores que les atienden tienen por función ayudarles a desarrollar su autoestima, a alcanzar hábitos de autocuidado e higiene, a mejorar su nivel relacional, y a potenciar sus capacidades intelectuales.

Paralelamente, estos profesionales ofrecen su apoyo a los padres para ayudarles a valorar su propio papel en la educación de los niños, y a desarrollar su relación paterno-filial. Trabajan en un contexto muy comunitario, tratando de desarrollar redes de apoyo social y vecinal, y manteniendo un contacto directo con los servicios sociales de base, los centros de salud mental y los servicios de terapia familiar.

Aun siendo un apoyo de carácter muy intensivo, destinado a familias con graves problemas de desestructuración, 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 y de su educación.

Estas características permiten utilizarlo como recurso de apoyo a familias en crisis, evitando así la separación, o como recurso 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.

Los centros de día son, en general, apreciados por las familias. Percibidos como un elemento más de la red de atención comunitaria, no presentan el carácter estigmatizante que socialmente todavía se aprecia con respecto a las medidas de separación familiar, y no se viven desde la familia como una calificación de incapacidad parental.

Con todo, cabe pensar que este tipo de funciones podrían desarrollarse en medios más abiertos, disponibles para cualquier tipo de usuarios, en los que la especialización de funciones educativas y terapéuticas se aplicara a casos individuales, de acuerdo con sus necesidades específicas, y recurriendo, si fuera necesario, a la colaboración de profesionales de otros servicios comunitarios.

2.2.3. Alternativas fuera del domicilio familiar

Cuando el bienestar del niño, niña o adolescente aconseja su separación del núcleo familiar de origen, las principales alternativas que se ofrecen son el acogimiento familiar y el acogimiento institucional; la adopción, por implicar la extinción de los vínculos paterno-filiales, es una figura a la que sólo se puede recurrir en circunstancias muy claras y definitivas de separación¹.

En los últimos años, se ha presenciado en muchos países europeos un debate entre defensores del acogimiento familiar y partidarios de la atención residencial. Apasionado, este debate no siempre se ha basado en una valoración razonable de los datos disponibles acerca de la función que, respectivamente, desempeñan estas modalidades en la atención a la infancia y a la adolescencia, y al impacto que tienen.

Lo cierto es que, incluso en países con fuerte tradición de acogimiento familiar, no abundan las investigaciones en esta área. El sector residencial, en cambio, ha sido objeto de mayor atención.

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.

Esta nueva tendencia también es la que se observa en nuestra Comunidad Autónoma. Se aprecia esta orientación desde hace más de una década, aunque el proceso de concreción haya tenido, como es natural, un ritmo progresivo. En la actualidad, Álava no tiene ya ningún centro de capacidad superior a 16 plazas, con excepción del Centro de Acogida y Urgencias, que dispone de 15 camas y 7 cunas, y lo mismo ocurre en Gipuzkoa, en donde todos los servicios residenciales son de capacidad igual o inferior a diez plazas, excepto el Centro de Acogida y Urgencias para niños pequeños que cuenta con 25 plazas. Bizkaia es el único de los tres Territorios que sigue manteniendo estructuras muy grandes (la mayor dispone de 90 plazas, pero existen muchas de capacidad superior a 30), a pesar de haber desarrollado en los últimos años una red de hogares propios y concertados de capacidad comprendida entre 8 y 14 plazas².

¹ Si el niño es mayor de 5 años, el inicio de un expediente de adopción requiere que se encuentre en situación de acogimiento sin visitas, y que medie una sentencia de privación de la patria potestad o que se halle su titular incurso en un procedimiento judicial de esta naturaleza.

² Una relación detallada de los centros y de sus características principales, incluida su capacidad, aparece en la segunda parte del informe.

Bien es cierto que el tamaño de las estructuras no es determinante, por sí solo, del nivel de calidad de la atención prestada, pero constituye, sin duda, un elemento de importancia considerable, que condiciona el tipo de organización y de funcionamiento de un centro, las prácticas profesionales aplicadas, y el modelo de relaciones que se establece. Desde esta perspectiva, los servicios residenciales de gran capacidad son más propensos a aumentar los riesgos que, casi inevitablemente, vienen unidos a la institucionalización.

Se observa además, en el ámbito residencial, una progresiva aplicación de los programas individualizados, aunque todavía en proporciones muy desiguales entre Territorios. La utilidad que se les confiere también varía considerablemente entre los profesionales: unos los utilizan con mayor frecuencia y les atribuyen un uso más funcional; otros los perciben como un simple requisito formal.

Con respecto a la formación del personal, al igual que en otros países europeos, se observa una clara tendencia a la profesionalización, aunque, en algunos casos, se aprecia cierta dificultad para aplicar las nuevas pautas teóricas y prácticas que rigen la protección de las personas menores de edad.

A pesar de este cambio general de tendencia en la concepción de los centros, la actitud social y la percepción colectiva ante estas instituciones no ha seguido esta pauta de evolución, debido, sin duda, a una evidente ausencia de información y, también, a la persistencia en el sector de ciertas actitudes ambivalentes, en las que todavía se vislumbran ciertas concepciones pasadas propias del sistema benefactor.

Desde sus orígenes, estos servicios residenciales iban destinados a los grupos sociales económicamente más desfavorecidos. En la actualidad, y aunque la especificidad de su orientación haya desaparecido, siguen siendo sus principales usuarios, puesto que estos sectores son, por un lado, los que con mayor frecuencia reúnen algunos de los factores socio-económicos que pueden coadyuvar a la aparición de situaciones de desprotección infantil y, por otro, son los que, por su más intenso contacto con los servicios sociales, tienen mayores probabilidades de ver detectada y calificada su situación de riesgo.

Se trata por lo tanto de estructuras fuertemente marcadas por su dimensión social. De hecho, el riesgo de institucionalización que realmente presentan, sobre todo las grandes estructuras, no suele asociarse a otros centros -internados, por ejemplo- en los que, objetivamente, las características físicas y las prácticas profesionales pueden resultar tan institucionalizadoras como en el área de los servicios sociales, si no más. Lo que realmente varía es la actitud y la percepción social y administrativa ante unas y otras estructuras, pero su funcionamiento puede ser esencialmente el mismo. Tanto es así, que en determinados países se ha considerado necesario que las estructuras educativas de esta naturaleza sean

no sólo inspeccionadas y evaluadas por las instancias educativas, como viene siendo habitual, sino también por las autoridades responsables en el ámbito de la protección social, con objeto de verificar si dichos centros cumplen los estándares necesarios para garantizar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. Otro tanto se propugna y se aplica ya en la actualidad, con respecto a unidades hospitalarias pediátricas en las que los niños, niñas y adolescentes permanecen durante largos períodos de tiempo, a centros destinados a personas con discapacidades, y a servicios de atención a infractores menores de edad.

Pero volviendo a la relación entre atención residencial y acogimiento familiar, conviene introducir algunas puntualizaciones que, con toda lógica, llevan a concluir que se trata de dos modalidades complementarias, ambas necesarias dentro de la red de servicios.

Ya se ha señalado que las estadísticas europeas reflejan una disminución en las cifras correspondientes a los servicios residenciales, y un aumento del número de acogimientos familiares. En nuestro ámbito, como se indica en el siguiente apartado 4, dedicado a las medidas aplicadas, la tendencia también es ésta, aunque el tardío desarrollo del acogimiento familiar determina que las proporciones sean muy inferiores, incluso extremadamente bajas en Bizkaia, en donde, siendo conscientes de ello, recientemente se ha aprobado un programa de fomento del acogimiento familiar.

Tampoco se ha desarrollado, con tanta intensidad como en otros países, una gran variedad de fórmulas de integración en familias. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es quien más ha incidido en este aspecto, facilitando la aplicación de alternativas a la fórmula tradicional de acogimiento. Así, existen en la capital alavesa familias sustitutas institucionalizadas, familias con hijos propios preferentemente, que acogen a varios niños, niñas o adolescentes. Esta solución se adapta bien a las necesidades de los grupos de hermanos o de los niños, niñas o adolescentes con necesidades especiales en razón de su discapacidad. Estas familias reciben de los servicios de infancia apoyo económico y profesional, y mantienen una relación convenida de prestación de servicios a nivel administrativo.

También se promueve desde el Ayuntamiento la implicación de las denominadas familias de apoyo, que atienden al niño, niña o adolescente durante períodos en los que los padres no tienen la posibilidad de prestarle la atención necesaria: unas horas al día o a la semana, varios días a la semana, unos meses, o varios años. Los padres aceptan esta forma de ayuda mediante un acuerdo de colaboración firmado por las dos familias y respaldado por el Ayuntamiento, en el que se hacen constar las responsabilidades que asume cada una de las partes. La familia de apoyo recibe una cantidad estimativa para la cobertura de los gastos de estancia, y los padres colaboran económicamente en la medida de sus posibilidades. Este acuerdo de colaboración no constituye un acogimiento, en el

sentido legal del término, y esto es lo que, precisamente, determina que ciertas familias se avengan a este compromiso. Esta alternativa, si bien no puede ajustarse a todos los supuestos de desatención, sí permite ofrecer una salida negociada y equilibrada a determinado tipo de casos.

El Ayuntamiento, por otro lado, facilita, actuando como mediador o ejerciendo una función de respaldo, el establecimiento de acuerdos de colaboración que, de algún modo, formalizan los acogimientos de hecho, lo que, por un lado, permite evaluar la idoneidad de la familia de acogida y, por otro, garantiza, en cierta medida, el seguimiento desde la entidad municipal de situaciones de separación familiar que, de otro modo, escaparían a su control.

La Diputación Foral de Gipuzkoa ha querido dar un paso en esta dirección aprobando en 1994 un Decreto regulador de ayudas económicas a familias extensas con niños, niñas o adolescentes en régimen de guarda de hecho, cuya concesión se condiciona, naturalmente, a la comprobación de la situación de desprotección de la persona menor de edad y de la idoneidad de los acogedores. También aquí constituye un elemento de control y seguimiento de situaciones que, hasta fechas recientes, quedaban totalmente al margen de los mecanismos de protección. En Bizkaia estas ayudas están previstas en el Decreto Foral 42/1994, de 29 de marzo.

En Gipuzkoa existe otra modalidad de integración familiar denominada familias de apoyo, con un contenido diferente al atribuido a la modalidad que bajo esa misma denominación se practica en Vitoria-Gasteiz. En el servicio territorial guipuzcoano, las familias de apoyo visitan, atienden y acogen a un niño, niña o adolescente que se encuentra en un servicio residencial. De este modo, intenta suplir, en cierta medida, la carencia de contactos familiares y, en muchos casos, cubre el período de transición hacia un acogimiento familiar.

Retomando las cifras, es necesario tener presente que las estadísticas europeas que reflejan una disminución en la utilización de los servicios residenciales y un aumento de los casos de acogimiento familiar, corresponden a la situación de los servicios en una fecha determinada, pero no ofrecen una visión de conjunto que permita conocer la evolución de los casos y las diferentes modalidades de atención que se les han ofrecido. Distintas investigaciones británicas arrojan datos interesantes al respecto, principalmente referidos a la diversidad de funciones que puede desempeñar el servicio residencial: interviene en situaciones de urgencia, pero también puede ser fundamental como recurso de respiro, de transición hacia un acogimiento, de reingreso en caso de fracaso del acogimiento, o de permanencia a largo plazo. Esta diversidad funcional refleja su polivalencia, y su complementariedad con respecto a otras formas de protección.

Las críticas a la atención residencial apuntan, a veces, al elevado coste de estos servicios y, de hecho, no falta quien afirma que la disminución del número de

niños, niñas y adolescentes en esta modalidad se debe en gran parte a una política de contención del gasto. Aunque puede tener algo de cierto, esta afirmación no parece bien fundada. Primero, porque es verdad que el favorecimiento de las soluciones familiares (intervención familiar y acogimiento) ofrece en muchos casos buenos resultados y que, por lo tanto, es lógico abrir la puerta a estas alternativas. Segundo, porque, bien aplicadas, las modalidades no residenciales presentan un coste notablemente superior al que se les suele suponer. Resulta muy ilustrativo el caso del condado inglés de Warwickshire, que optó por el cierre de todos sus centros residenciales para niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social. La aplicación de esta decisión, independiente de su mayor o menor adecuación a las necesidades reales¹, no supuso ninguna reducción del gasto en este sector, ya que la única forma de paliar la ausencia de recursos residenciales fue reinvertir en servicios sociales comunitarios, de intervención familiar y de acogimiento.

En cuanto a la comparación de resultados entre servicios residenciales y acogimiento familiar, se ha visto dificultada, hasta fechas muy recientes, por un problema metodológico referido al papel que, en la medición de la eficacia del servicio, debía otorgarse a las experiencias familiares previas de los usuarios atendidos. En los últimos años, algunas investigaciones se han centrado en esta cuestión y permiten proceder simultáneamente a la evaluación individualizada de los progresos realizados en un servicio, teniendo en cuenta el nivel carencial inicial, y a la evaluación global de los resultados obtenidos por el servicio. Su aplicación, sin embargo, de carácter experimental, se ha limitado de momento a algunos servicios residenciales, de modo que todavía no se dispone de datos que permitan la comparación de resultados entre este tipo de servicios y las fórmulas de acogimiento familiar.

Los sistemas tradicionales de evaluación del éxito o del fracaso de los acogimientos, se han basado prácticamente en considerar la duración como elemento determinante de su eficacia. Este enfoque presenta, evidentemente, fuertes limitaciones: ni la supervivencia de un acogimiento significa necesariamente que siga cumpliendo adecuadamente las funciones que le corresponden, ni su ruptura implica, en todos los casos, un empeoramiento de la situación futura del niño, niña o adolescente.

Desde esta perspectiva, la investigación empírica internacional -en nuestro ámbito, las fórmulas de acogimiento familiar son excesivamente recientes para po-

¹ Un estudio de la situación realizado con posterioridad al cierre de los centros, reveló que el número de familias de acogida requerido para dar respuesta a las necesidades era tan elevado, que las garantías de adecuación a las necesidades individuales de los niños no pudo respetarse en el proceso de asignación. En algunos casos, incluso, el condado se vio obligado a solicitar plazas residenciales fuera de su territorio.

der arrojar datos significativos- indica que los acogimientos a largo plazo, los que se denominan acogimientos permanentes, cesan, en un cincuenta por ciento de los casos, en un plazo comprendido entre tres y cinco años.

Se observa, en cambio, una evolución lenta pero favorable, en este tipo de acogimiento permanente, con respecto a poblaciones consideradas especialmente difíciles (niños, niñas y adolescentes con discapacidades severas u otras necesidades especiales, y adolescentes), cuyo acogimiento, en un pasado reciente, hubiera parecido imposible.

Los acogimientos breves, con una duración prevista de entre dos y tres meses, parecen funcionar bien en circunstancias particularmente complejas (normalmente, en situaciones de urgencia).

Los acogimientos de duración intermedia, que suele oscilar entre año y medio y dos años, resultan más difíciles de valorar porque obedecen a diferentes modalidades de aplicación, pero en términos generales, se calcula que presentan un índice de fracaso de uno sobre cinco, lo que puede considerarse un buen resultado, habida cuenta que ésta es la modalidad que acoge al mayor número de niños, niñas y adolescentes con importantes dificultades.

La variedad de situaciones contempladas dificulta alcanzar conclusiones 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: los niños, niñas y adolescentes acogidos no presentan importantes problemas de conducta; tienen un buen nivel de comprensión de la situación y de las circunstancias en las que se encuentran; existe una adecuada preparación previa del acogimiento; y se mantiene un contacto continuado con la familia de origen. Se concluye igualmente que, por lo general, el índice de éxitos es mayor con niños y niñas de corta edad, que el acogimiento conjunto de hermanos debe considerarse elemento integrante de una buena práctica, y que conviene respetar en los acogimientos las características socioculturales del niño, niña o adolescente acogido.

Otros factores que también suelen aparecer asociados al éxito de un acogimiento son la relación de parentesco con los acogedores (acogimiento en familia extensa); la no existencia en la familia acogedora de niños, niñas o adolescentes de edad igual o inferior al acogido; la buena disposición de los acogedores para favorecer el contacto entre el niño, niña o adolescente y su familia de origen; la experiencia previa en acogimiento de la familia acogedora y su formación en este ámbito.

Los procesos de captación, de selección de familias, de formación previa, de formación continuada y de seguimiento que se aplican en nuestro ámbito, tratan, en principio, de ajustarse a las recomendaciones que se derivan de los resul-

tados de las investigaciones realizadas en países con mayor tradición en la aplicación del acogimiento familiar. Con todo, se observan algunas pautas de funcionamiento que no resultan eficaces.

Es fundamentalmente el caso de los sistemas de captación, como demuestra la inexistencia de una lista de reserva de familias de acogida. Esta carencia tiene como consecuencia que cuando la orientación atribuida a un caso es de acogimiento familiar, hay que empezar por encontrar a una familia. Los efectos de esta situación son nefastos, porque alarga innecesaria y considerablemente los periodos de estancia en un servicio residencial, cuando los técnicos ya han valorado, para las circunstancias concretas del niño, niña o adolescente, la mayor conveniencia de un acogimiento. El proceso puede alargarse, ya que no basta con encontrar una familia; tiene que ser la familia adecuada a las características personales y familiares de la persona acogida.

Es absolutamente indispensable prevenir estas situaciones, intensificando y diversificando los esfuerzos de captación. Esta cuestión está íntimamente ligada a la conveniencia, ya mencionada, de diversificar las modalidades de integración en familia. Si se buscan familias para acoger a niños, niñas y adolescentes con necesidades de diversa naturaleza, para periodos largos o cortos, con carácter esporádico o permanente, las familias interesadas pueden ser más numerosas que si, en todos los casos, se presenta el acogimiento familiar como una fórmula única y rígida.

Los procedimientos de selección y formación de familias y de seguimiento de la relación que se establece entre el niño, niña o adolescente y la familia de acogida, de los contactos entre ésta y la familia de origen, y del mantenimiento de las relaciones entre el niño, niña o adolescente y su familia de origen, parecen ajustarse, en cuanto puede valorarse a través de los marcos teóricos de los propios programas, a las pautas recomendadas en otros países europeos.

Así, en el proceso de selección-formación, se valora particularmente que la familia acogedora reúna los siguientes requisitos:

- que exista un consenso familiar con respecto a la incorporación de un nuevo miembro;
- que los padres acogedores no deseen una adopción y que no persigan satisfacer un deseo de paternidad o maternidad;
- que acepten y demuestren su voluntad de participar en el curso de formación impartido por el equipo técnico;
- que acepten el seguimiento y la supervisión;

- que entiendan la importancia del mantenimiento de la relación entre el niño, niña o adolescente y la familia de origen;
- que entiendan la participación de ésta en las decisiones que se adopten;
- que asuman la temporalidad del acogimiento.

Se observa su capacidad de adaptación a situaciones nuevas y de aceptación de la diversidad, se les informa de las dificultades que suelen acompañar al acogimiento, sobre todo en sus fases iniciales, y más adelante, cuando la persona acogida alcanza la adolescencia. Este proceso se completa con una visita al domicilio familiar y con entrevistas individuales.

Se procede, entonces, a asignar un niño, niña o adolescente a una familia, teniendo en cuenta la edad de aquél, el número de hijos en la familia acogedora, la edad de éstos, las características de la vivienda, las características psicológicas de todos los implicados, y la disponibilidad de la familia para los distintos tipos de acogimiento.

Sólo en ese momento se informa a la familia acerca del niño, niña o adolescente cuyas necesidades parece poder cubrir adecuadamente. Los miembros de la familia, incluidos todos los hijos en edad de opinar, tienen la posibilidad de manifestar su opinión sobre la cuestión. Se informa entonces al niño, niña o adolescente susceptible de ser acogido, y cuando se cuenta con el consentimiento de ambas partes, y de los padres -siempre que no estén privados de la patria potestad- se realiza la propuesta de acogimiento.

El proceso de integración en el núcleo familiar de acogida es gradual, aunque en determinados casos, según manifiestan algunos profesionales, esta progresividad no se respeta lo suficiente.

En cuanto al seguimiento, debe afectar tanto a la familia acogedora, como a la familia natural, y a la evolución del niño, niña o adolescente y de sus relaciones con ambos, y su elemento central es la figura de un responsable de caso.

El funcionamiento real de este sistema no puede deducirse ni de los marcos teóricos, ni del análisis de los expedientes. Sería necesaria una evaluación cualitativa de cada una de las fases del proceso, fundamentalmente basada en la observación y en entrevistas con las familias, naturales y de acogida, y con los niños, niñas y adolescentes implicados, para conocer las prácticas profesionales aplicadas, su nivel de adecuación a las necesidades, y las posibles disfunciones del sistema.

Con respecto a los servicios residenciales, importa 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 cada vez más, funciones de acogidas 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, por lo tanto, deben considerarse como un recurso más dentro de la gama de servicios de protección infantil, y no necesariamente 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.

Desde este punto de vista, la residencial puede ser una elección positiva. Es un hecho, por ejemplo, que muchos adolescentes prefieren permanecer en un centro residencial que ser objeto de un acogimiento familiar, básicamente porque mantienen con su familia de origen una relación afectiva que consideran incompatible con la incorporación en otro núcleo familiar.

En la actualidad, respondiendo a esto, las políticas de infancia europeas recomiendan la disponibilidad de servicios residenciales para unos grupos de población que, si bien pueden acogerse a otras alternativas, suelen preferir la residencial o ven sus necesidades mejor atendidas en el ámbito residencial:

- niños, niñas y adolescentes que no desean ser acogidos;
- niños, niñas y adolescentes que han tenido experiencias previas en acogimiento familiar y han fracasado;
- niños, niñas y adolescentes que han sufrido una situación tan extrema de abuso en su familia de origen, que rechazan cualquier inclusión en una estructura familiar;
- grupos de hermanos que, por su número o por la edad de alguno de ellos, ven dificultado su acogimiento conjunto.

En nuestro ámbito, la idea de continuo empieza a instalarse, aunque todavía en medio de cierta confusión, de cierta ambigüedad, porque pervive fuertemente, y de forma simultánea, la idea, muy defendida en Europa en épocas pasadas, al iniciarse el proceso de cambio en las instituciones residenciales, de que estos servicios debían constituir siempre el último recurso, la medida que intervenía en último lugar, cuando todas las demás alternativas han resultado ineficaces.

Hoy en día esto sólo es cierto en los ingresos con carácter permanente. En los demás casos, si bien se prioriza la intervención familiar como principio, se considera que la actuación residencial puede cumplir funciones intermedias, temporales, como servicio de alivio o de transición, y que en un momento determinado puede ajustarse mejor que otras alternativas a las necesidades del niño, niña o adolescente. En nuestros Territorios Históricos, por lo menos en Álava y en Gipuzkoa, conviven ambas concepciones. Se empieza a observar una utilización más diversificada de los recursos residenciales que hace algunos años: no funciona sólo como alternativa de larga estancia, sino también como recurso de transición hacia una medida de acogimiento. Su utilización como servicio de alivio de carácter puntual, todavía no se ha extendido. En Bizkaia, este cambio de orientación no se aprecia en la práctica, aunque empiece a vislumbrarse en los marcos teóricos de la programación.

2.2.4. La preparación de la salida

Aunque, como se ha dicho, no se dispone de muchos datos con respecto al impacto que, a largo plazo, pueden tener el acogimiento residencial y familiar, al desconocerse la parte que corresponde a las experiencias previas a la separación, los estudios que han tratado de analizar la evolución de quienes han permanecido bajo la protección de los servicios de infancia, en cualquier modalidad de atención, revelan que presentan, en la edad adulta, mayores problemas para asumir responsabilidades parentales y en sus relaciones familiares.

Se considera, en todo caso, que un elemento fundamental de adaptación es la adecuada preparación de la salida del sistema de protección.

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. El procedimiento habitual suele consistir en aumentar paulatinamente la duración de las visitas al domicilio familiar durante los fines de semana, los puentes y las vacaciones, hasta que se observan pautas de convivencia aceptables. Durante el proceso, se debe mantener un contacto fluido con el niño, niña o adolescente para controlar las circunstancias en las que se desarrollan las visitas, y para reforzar en él el sentimiento de seguridad.

Es necesario tener presente que las estructuras familiares se adaptan a la ausencia de uno de sus miembros: se reorganizan las relaciones, se ocupa el espacio, etc. La reincorporación de un niño, niña o adolescente que ha permanecido acogido durante un tiempo considerable, puede suponer un cambio importante en la convivencia y, como tal, debe abordarse con tranquilidad, sin forzar las situaciones, sin imponer modificaciones bruscas en la organización de la estructura. Una alteración excesivamente rápida del ritmo de vida habitual puede vol-

ver a despertar reacciones que en su momento evolucionaron hasta considerarse conductas de riesgo. No conviene olvidar el origen de estas separaciones familiares, ni la fragilidad y vulnerabilidad del nuevo equilibrio.

La salida del sistema de protección de los jóvenes que alcanzan la mayoría de edad debe plantearse, obviamente, en otros términos, cuando su situación no les permita reincorporarse a su familia. Exige la aplicación de programas de emancipación, desvinculación o transición a la vida adulta.

En Álava, el programa «Valeo» del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y el programa de seguimiento de la Diputación Foral pretenden cumplir esta función de apoyo a la transición, ofreciéndoles una ayuda económica para gastos de vivienda, alimentación y otras necesidades básicas, y prestándoles asesoramiento para su permanencia en el ámbito formativo y para su inserción laboral, para facilitar la adquisición y el desarrollo de habilidades que garanticen su autonomía en la vida diaria, favorecer su integración en redes sociales normalizadas, y desvincularles de los sistemas de protección social. Estas funciones se desarrollan asignando a cada joven una figura de referencia que le acompaña, asesora y orienta en ese proceso. Por su parte, el joven debe comprometerse mediante la firma de un contrato.

En Gipuzkoa, los jóvenes pueden permanecer en los centros residenciales hasta los diecinueve años y medio, si llevan por los menos dos años residiendo en dicho contexto. En el momento de la salida, pueden solicitar una ayuda económica cuya concesión se condiciona a la aceptación por el joven de un programa individualizado de formación, independización e inserción laboral, y pueden ser beneficiarios de dicha ayuda hasta la edad de veinticuatro años.

En Bizkaia no existe en la actualidad ningún programa de esta naturaleza. Hace algún tiempo se procedió a un proyecto experimental en cuyo marco se destinó un piso a la convivencia de tres o cuatro jóvenes recién desinstitucionalizados, y se les asignó un educador que, sin residir con ellos, llevaba el seguimiento de su evolución, y les prestaba orientación y asesoramiento en su proceso de emancipación. La experiencia se ha renovado con un proyecto educativo aplicado, en condiciones muy similares, desde la Asociación ITACA a un grupo de chicas, y con otras iniciativas de los propios profesionales de algunos centros de protección, en un intento de aportar soluciones a los usuarios que van alcanzando la mayoría de edad, pero no parece obedecer a un diseño programado, promovido desde el servicio¹.

¹ «En Bizkaia, los jóvenes también permanecen en los centros residenciales una vez cumplida la mayoría de edad (...) En el caso de las mujeres, cuando no se estima oportuna la reincorporación al domicilio familiar se deriva el asunto a la sección de la mujer, facilitándoles una plaza en centros o pisos gestionados por dicha sección (...) Hace algún tiempo se ha aprobado un programa denominado 'Servicio de Acogida, Orientación e Información'...» (Entresacado del escrito remitido por la Diputación Foral de Bizkaia el 6-8-1997 con aportaciones al borrador del presente informe)

Es evidente que los jóvenes necesitan apoyo y orientación al abandonar el sistema de protección. La experiencia de otros países demuestra que la eficacia de las intervenciones que se planifiquen en este sentido depende de la individualización de los apoyos y del establecimiento de un fuerte vínculo entre el joven y el educador o el profesional de referencia que ejerza las funciones de orientación. Si el vínculo es meramente formal, si responde a necesidades puramente administrativas, no funciona. Por ello, suele resultar más acertado asignar esta función a quien mejores relaciones tenga con el joven, independientemente de que se encuentre en el equipo de infancia, en el servicio residencial en el que ha permanecido en fases anteriores, o en otra estructura. En nuestro ámbito, sin embargo, el seguimiento de los jóvenes integrados en un programa de emancipación parece presentar, en muchos casos, un carácter más formal que funcional.

En las circunstancias socio-económicas actuales, los jóvenes de 18 a 20 años no están preparados para enfrentarse a la vida adulta. Esto, que es aplicable a la población juvenil en general, es todavía más cierto en el caso de los jóvenes que salen de centros de protección. Suelen caracterizarse por fuertes carencias afectivas que se traducen en ocasiones en una dependencia excesiva de los adultos; por un nivel de relaciones con grupos de iguales muy extremo: bien es muy escaso, bien presenta un carácter de dependencia que puede conducir a modelos de socialización inadecuados; por expectativas poco realistas acerca de sus capacidades; por problemas de identidad, derivados a veces de la imposibilidad para elaborar su historia personal, y agudizados por la sucesión de figuras referenciales; por un nivel de competencia social limitado a la hora de pedir o prestar ayuda.

En circunstancias como éstas, la emancipación es una fase determinante y compleja. Algunos estudios observan que cuando falla el apoyo individualizado de una persona con la que existe un vínculo fuerte de referencia, el proceso hacia la autonomía no tarda en transformarse en un proceso hacia la marginación. Buen número de los jóvenes «sin techo» que deambulan por las grandes ciudades europeas son, en parte, el resultado de una mala gestión y de una deficitaria preparación de su salida del sistema de protección o de otros ámbitos institucionales.

3. LA POBLACIÓN ATENDIDA

Los expedientes abiertos en 1995 en los cuatro servicios especializados suman un total de 468. De estos, 244 corresponden a Bizkaia, 133 a Gipuzkoa y 91 a Álava (57 al servicio municipal y 34 al servicio territorial). El número de niños, niñas y adolescentes atendidos a su amparo supera estas cifras porque, con excepción de la Diputación Foral de Bizkaia que, en la práctica totalidad de los casos, hace corresponder un expediente a cada persona menor de edad atendida en el servicio, los demás servicios de infancia informan y tramitan un sólo expediente por grupo de hermanos.

Los 150 expedientes seleccionados para el análisis se refieren a 231 niños, niñas y adolescentes, de los que 75 son detectados en Álava, 83 en Bizkaia y 73 en Gipuzkoa. El caso de Bizkaia, sin embargo, como se acaba de indicar, es muy particular. Si bien los expedientes mencionan en ocasiones a varios hermanos, los informes y el resto de la documentación, así como las medidas aplicadas, se refieren, en la práctica totalidad de los casos, a uno solo de ellos. En efecto, en la fecha a la que va referido el análisis de los expedientes, se adoptaba el criterio de gestión de casos por el que cada expediente, a efectos de organización administrativa, corresponde a un solo niño, niña o adolescente, de tal modo que la situación de desprotección de las personas menores de edad que se detectan en un mismo contexto sociofamiliar origina la apertura de otros tantos expedientes¹. Teniendo en cuenta lo anterior, debe considerarse que los niños, niñas y adolescentes cuyo caso se contempla en los expedientes de Bizkaia, son tantos como expedientes se abren.

Partiendo de la proporción de personas menores atendidas en los 50 expedientes seleccionados en cada Territorio, se puede hacer una estimación del número de niños, niñas y adolescentes atendidos en el conjunto de los expedientes abiertos en 1995: ascienden a 136 en Álava, a 244 en Bizkaia, y a 194 en Gipuzkoa.

TABLA 16: ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA AL AMPARO DE LOS EXPEDIENTES ABIERTOS EN 1995

	C.A. del País Vasco	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa
Población < 18 años	470.422	65.149	254.489	150.784
Nº de expedientes abiertos en 1995	468	91	244	133
Nº de personas menores de edad atendidas en los expedientes	574	136	244	194
Prevalencia	1,2‰	2,08‰	0,9‰	1,28‰

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIES. Elaboración propia. La población menor de 18 años corresponde al último censo (1991).

Así considerado, se observa que el número de detecciones individuales en Álava es proporcionalmente muy superior al de los demás Territorios Históricos, claramente por delante de Gipuzkoa. Bizkaia, con una prevalencia del 0,9‰, refleja una situación de detección insuficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que, con toda probabilidad, considerando el uso que ha consistido en remitir desde los servicios sociales de base, con carácter casi sistemático, los casos de infancia a la

¹ Esta práctica de gestión de casos, aplicada en las fechas a las que se refiere la selección de expedientes, podría ser objeto de modificación en próximos años.

Diputación hasta fechas muy recientes, esta detección a nivel especializado territorial no se ve adecuadamente paliada en el ámbito municipal.

De la información consignada en las memorias de algunos servicios especializados, fundamentalmente del servicio municipal de Vitoria-Gasteiz y del de la Diputación Foral de Gipuzkoa y, sobre todo, de los datos recogidos en el análisis de los expedientes correspondientes a casos abiertos en 1995, se deducen algunos aspectos interesantes. Aunque la falta de representatividad numérica de la muestra de expedientes (150) objeto de estudio no permita generalizar las conclusiones, se les puede conferir cierto carácter orientativo.

Ni la edad, ni el género de las personas menores de edad atendidas al amparo de los 150 expedientes seleccionados, parecen apuntar tendencias diferenciadoras. El número de chicas supera sólo muy ligeramente al de chicos, excepto en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, en donde la relación inversa es muy marcada. Todas las edades están representadas, aunque destaca un importante número (22) de niños y niñas de edad inferior a 1 año, y una fuerte presencia de adolescentes y jóvenes de edades comprendidas entre 12 y 17 años.

El maltrato en niños y niñas de muy corta edad, con frecuencia calificado de abandono emocional, se asocia a los marcados problemas de incapacidad parental para asumir la responsabilidad que el niño o niña representa y para responder adecuadamente a sus necesidades. A menudo, se observa simultáneamente abandono físico o negligencia (suciedad llamativa, vestimenta inadecuada, desatención de las necesidades médicas).

Entre los 12 y los 17 años, los casos de maltrato físico y maltrato emocional son más frecuentes, y están muy directamente relacionados con la limitada capacidad de los padres para educar a sus hijos y para controlar su conducta, con frecuencia inadaptada; tanto es así que, en numerosos casos, es difícil determinar en qué medida la incapacidad parental y los problemas de conducta son causa y efecto mutuos. Lo que sí parece admitido es que tienen un carácter mutuamente reforzador que conduce a un progresivo deterioro de las situaciones.

En los expedientes analizados, se han observado en los niños, niñas y adolescentes muy diversas características personales, pero las más frecuentes -37 casos son las que tienen un impacto directo en su conducta: problemas de aprendizaje, problemas psicológicos o psiquiátricos, y problemas comportamentales asociados a conductas inadaptadas. Otro factor que se aprecia en buena parte de los casos es el retraso escolar o la necesidad de apoyo a nivel educativo. 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 del 55% de las familias presentan problemas graves de desestructuración, y que en un 25% de los casos esta situación se caracteriza por relaciones muy conflictivas, e incluso actitudes agresivas y comportamientos violentos. Más de un 40% de las familias presentan carencias económicas importantes y en más de un 30% de los casos se detectan marcadas incapacidades educativas. Los problemas de drogodependencia afectan a un 15% de los casos, y el mismo porcentaje se observa en los casos de alcoholismo y ludopatía. Se observa igualmente, en más de un 10% de los expedientes, problemas de carácter psicológico o psiquiátrico, así como un 2% de casos de discapacidad intelectual. La pertenencia de la familia a una minoría étnica se consigna en un 10% de las familias analizadas. Finalmente, se observan algunos casos, un 5%, de estructuras familiares en las que se han detectado actividades delictivas.

Por lo general, estas características no intervienen de forma aislada, sino que se conjugan factores múltiples, los unos efecto de los otros, y todos mutuamente reforzadores, que originan unos contextos convivenciales críticos, propensos a las crisis, con un nivel de interacción limitado y con un umbral de tolerancia muy bajo en las relaciones personales.

4. LAS MEDIDAS APLICADAS

A la hora de ofrecer datos estadísticos sobre las medidas aplicadas en el ámbito de la protección a niños, niñas y adolescentes en riesgo o en desamparo, es preciso tener en mente que a estos dos tipos de situaciones responden, de acuerdo con la distribución competencial ya descrita, dos instancias administrativas distintas, aplicando para ello medidas de diferente naturaleza.

Los casos valorados desde los Ayuntamientos, y a los que los servicios sociales aplican medidas de ámbito comunitario, de carácter no especializado (asistencia domiciliaria, remisión a programas de formación, derivación a centros de salud mental, etc.) no se incluyen en el análisis, porque constituyen parte de la atención comunitaria y, entre otras razones, porque en la aplicación de dichas medidas no necesariamente se hace constar la situación de crisis o de riesgo que las ha motivado.

Con todo, en la muestra de expedientes seleccionados, se refleja la variedad de medidas de tipo comunitario promovidas o recomendadas desde los servicios de infancia, para su aplicación con carácter complementario de otras más especializadas.

De los 150 expedientes analizados, más de un 25% no contempla ninguna medida salvo su devolución al servicio social de base correspondiente, por considerar que la situación no puede calificarse de desamparo. Esta situación es más frecuente en Gipuzkoa (18 casos) que en Álava (11 casos) o Bizkaia (13 casos). En supuestos aislados, la ausencia de medida se debe a que los expedientes se encuentran todavía en curso de valoración: normalmente, tales supuestos, corresponden a aperturas fechadas a finales del año 95.

En los 108 expedientes restantes, los servicios de infancia han aplicado 201 medidas. La aplicación de una sola medida o la remisión a servicios comunitarios para la aplicación de una determinada medida es el caso más habitual (60 expedientes). La aplicación combinada de dos medidas se da en 25 expedientes, la de 3 en 15 casos, la de 4 en 4, la de 5 en 3, y la de 6 en 1, aunque lo cierto es que estos últimos supuestos reflejan intervenciones sucesivas, no simultáneas, por corresponder a expedientes más largos, iniciados a principios de 1995.

La combinación más 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, probablemente porque son medidas ya promovidas desde los servicios sociales de base, se aplican recursos de ayuda domiciliaria, centro de día, apoyo escolar, cursos de formación, o programas de alfabetización. También se acude a veces a intervenciones consistentes en ingreso en centros de fin de semana, en ingreso en piso destinado a madres con problemas de drogodependencia o en centro destinado a mujeres embarazadas. En la tabla 17 se recogen las medidas aplicadas desde cada institución en el conjunto de expedientes analizados.

El elevado número de medidas que se observan en los 50 expedientes correspondientes al Territorio Histórico de Álava se explica por una utilización más frecuente de recursos de intervención en el medio familiar o de recursos comunitarios. Su número de separaciones familiares es similar al de Gipuzkoa (los bajos niveles en el ámbito municipal se justifican por la remisión de casos a la Comisión Territorial de Valoración). En cambio en Bizkaia, 39 de los 50 expedientes analizados incluyen alguna medida de separación familiar, y el número de medidas de intervención en el núcleo familiar o de recursos comunitarios es notablemente inferior al de Gipuzkoa y, sobre todo, al desplegado en Álava.

TABLA 17: MEDIDAS APLICADAS EN LOS 150 EXPEDIENTES SELECCIONADOS

	AYTO.VG 25 exp.	D.F. de Álava 25 exp.	D.F. de Bizkaia 50 exp.	D.F. de Gipuzkoa 50 exp.	TOTAL
Servicio de ayuda a domicilio	5	1	0	0	6
Centro de día	1	0	0	0	1
Apoyo escolar	2	0	0	0	2
Intervención familiar	1	11	4	8	24
Terapia familiar	6	12	4	5	27
Seguimiento familiar	0	4	1	2	7
Tratamiento psicológico	1	3	5	5	14
Tratamiento desintoxicación	0	1	6	7	14
Preparación a la maternidad	0	2	0	0	2
Cursos de formación	1	2	0	1	4
Programa de alfabetización	0	1	0	0	1
Suspensión régimen visitas	0	0	1	2	3
Libertad vigilada	0	1	0	0	1
Acogimiento familiar administrativo	1	2	9	5	17
Acogimiento familiar judicial	1	2	2	1	6
Adopción	0	2	0	2	4
Centro acogida de urgencia	1	4	6	2	13
Centro de mujeres embarazadas	0	2	1	0	3
Piso madres con problemas de drogodependencia	0	0	1	0	1
Centro fines de semana	0	0	1	0	1
Centro de protección	0	13	22	15	50
TOTAL	20	63	63	55	201

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Análisis de expedientes correspondientes a 1995.

Al margen de la información que obra en los expedientes, y que ofrece una orientación sobre la diversidad de medidas aplicadas o recomendadas y sobre las pautas de intervención sucesiva o simultánea que la autoridad protectora adopta en cada caso, interesa analizar los datos globales correspondientes a las actuaciones desarrolladas desde los servicios especializados de infancia.

El dato más interesante, por ser en principio el más representativo de la gravedad de las situaciones atendidas, es el de las tasas de separación familiar (ingreso en servicio residencial, acogimiento familiar, adopción). Se puede referir a un momento determinado –número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran fuera de su domicilio familiar por razones de protección en una fecha concreta¹– o a un período delimitado -número de casos de separación familiar atendidos en algún momento a lo largo de un año determinado-; en este caso, varias separaciones temporales pueden referirse a una misma persona.

¹ Cuando se refieran a una fecha, será al 31 de diciembre de 1995, por ser ésta la correspondiente a las estadísticas más recientes y completas a efectos comparativos. En la segunda parte del estudio, se variará este criterio, y se extenderá a las cifras correspondientes a niños, niñas y adolescentes en servicios residenciales a 1 de enero de 1997.

A 31 de diciembre de 1995, las tasas de separación de niños, niñas y adolescentes de su núcleo familiar en el marco de las medidas de protección eran las siguientes:

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 SIIS. 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).

El dato más destacable, sin duda, viene dado por la baja tasa de separación familiar que se observa en Gipuzkoa, y la alta tasa que, comparativamente, arrojan las cifras en Álava.

Informaciones complementarias que se exponen a continuación, unidas a las observaciones realizadas con referencia al conjunto de las medidas que se aplican en el marco de los expedientes analizados, llevan a concluir que esta situación no responde a una política más radical de separación familiar en Álava, sino a un sistema más desarrollado, en el que los servicios sociales de base, con el apoyo y el asesoramiento de los servicios especializados, tienen mayor capacidad para detectar una demanda no explícita, que probablemente en el resto de la Comunidad Autónoma todavía no sale a la luz.

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.

- La primera confirmación viene dada por el número de notificaciones comunicadas a los servicios especializados. En 1995, como se ha visto anteriormente, los servicios especializados municipal y territorial de Álava recibían, procedentes de los servicios sociales de base o de otros servicios, 91 casos, correspondientes a unos 165 niños, niñas o adolescentes, es decir, a un 2,08‰ de la población alavesa menor de 18 años. En cambio, los 244 expedientes vizcaínos y los 133 expedientes valorados en el servicio territorial de Gipuzkoa representan, respectivamente, un 0,9‰ y un 1,28‰, lo que supone una considerable diferencia en los niveles de detección¹.
- En segundo lugar, cuando se comparan los datos autonómicos y territoriales de medidas protectoras de separación familiar con los datos obtenidos a nivel europeo, se observa que la tasa de separación familiar existente en Álava es más próxima, sin alcanzarlas, a las correspondientes a otros países de nuestro entorno (Bélgica, Holanda, Suecia y Reino Unido), quedando muy por debajo de las de países como Dinamarca (8,7‰), Francia (7,3‰) o Alemania (6,2‰), países en los que, por otro lado, también se defiende y prioriza una política de permanencia de los niños, niñas o adolescentes en su medio familiar. El único país europeo que presenta una tasa de separación comparable a las de Gipuzkoa y Bizkaia es Irlanda, que dispone de un sistema de servicios sociales menos desarrollado que el resto de los países mencionados, y que podría tener, a priori, mayor proximidad cultural.

TABLA 19: MEDIDAS PROTECTORAS DE SEPARACIÓN FAMILIAR EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

	ALEMANIA	BÉLGICA	DINAMARCA	FRANCIA	HOLANDA	IRLANDA	REINO UNIDO	SUECIA
Población < 18 años	17.306.600	2.460.000	1.242.000	15.632.400	3.786.300	1.291.700	14.808.100	2.142.000
Separación de núcleo familiar	108.279 6,2‰	11.513 4,6‰	10.928 8,7‰	114.541 7,3‰	19.100 5‰	2.840 2,1‰	64.044 4,3‰	11.573 5,4‰
Servicios residenciales	64.332 3,7‰	8.494 3,4‰	4.751 3,8‰	56.541 3,6‰	9.100 2,4‰	756 0,5‰	12.550 0,8‰	1.895 0,8‰
Acogimiento familiar	43.947 2,5‰	3.019 1,2‰	6.177 4,9‰	58.000 3,7‰	10.000 2,6‰	2.084 1,6‰	52.494 3,5‰	9.678 4,5‰

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Elaboración propia en base a los datos recogidos en: N. Madge: «Children and Residential Care in Europe». National Children's Bureau, 1994. Los datos corresponden a los años 90/91.

Los datos europeos aportados presentan, es cierto, dificultades para la comparación. Por un lado, corresponden a los años 90-91, y las políticas de infancia han mantenido el fuerte cambio de orientación que ya habían

¹ Estas cifras corresponden a la estimación reflejada en la tabla 16.

iniciado en aquellas fechas. Sin embargo, dichos cambios han supuesto un mayor impacto en las modalidades de alternativas residenciales ofrecidas a los niños, niñas y adolescentes que en el número de separaciones familiares, principalmente porque el desarrollo de los servicios de intervención en el medio familiar es anterior a esas fechas. Posiblemente haya que considerar una ligera reducción en las cifras, pero no en términos sustanciales. El verdadero cambio en los últimos cinco años ha girado, sobre todo, en torno a la promoción del acogimiento familiar, y a la considerable reducción de los acogimientos institucionales.

Podría pensarse que, en 1991, también las cifras correspondientes a la CAPV serían más elevadas. No se dispone de los datos autonómicos para 1991, pero sí de los de Gipuzkoa y Álava, y son todavía inferiores a los correspondientes a 1995: en Gipuzkoa, 257 separaciones familiares, de las cuales 169 son guardas en servicios residenciales y 88 acogimientos familiares o situaciones asimiladas al mismo; en Álava, 185 separaciones, de las cuales 118 en centros residenciales, y 67 en acogimiento familiar. Esto confirma lo anterior: el tardío desarrollo de nuestros servicios sociales determina que nuestros sistemas de detección, aunque están mejorando, como confirma el creciente número de intervenciones, todavía no han alcanzado los niveles europeos de eficacia.

Las comparaciones europeas vienen dificultadas, en segundo lugar, por la diversidad organizativa, unida a las diferencias observadas en los regímenes jurídico-administrativos. La fiabilidad de los datos se ve, por esta causa, algo mermada y lleva a advertir de la necesidad de tomarlos como orientativos de la muy diversa realidad a la que se refieren.

- Otro elemento a considerar es la marcada diferencia que existe entre el nivel de desarrollo de los servicios sociales alaveses y el resto de la Comunidad Autónoma. Entrar en detalle en esta cuestión rebasa, naturalmente, el ámbito del informe, pero algunos datos básicos sirven para confirmar que la capacidad de detección de los servicios sociales en Álava debe, necesariamente, ser superior.

En primer lugar, las diferencias territoriales entre los medios económicos destinados al sector social son elocuentes:

TABLA 20: GASTO PER CÁPITA EN SERVICIOS SOCIALES EN LA CAPV (en pesetas)

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Gasto per cápita en servicios sociales	40.282	22.884	25.057
Gasto per cápita en servicios sociales de base y equipos técnicos municipales	4.319	1.284	1.642
Gasto per cápita en infancia y juventud	2.398	1.754	1.730

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIIS. El gasto público en Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Vasca. Ejercicio 1995.

En estas condiciones, parece evidente que, en su conjunto, la red alavesa presenta una capacidad de prevención y de promoción de la permanencia en el medio sociofamiliar muy superior al resto de la CAPV.

Esta función se ve reforzada por el despliegue de medios complementarios, de carácter específico, pero aplicados en el ámbito comunitario. Es el caso de la campaña sobre prevención de abusos sexuales lanzada desde la Diputación Foral, o de la campaña de sensibilización y prevención del maltrato infantil promovida desde el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

El caso de la capital alavesa presenta especial interés. Por la particular distribución poblacional de este Territorio, Vitoria-Gasteiz reagrupa prácticamente al 80% de la población de edad inferior a 18 años. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha complementado su red de base -los centros cívicos- con un sistema de antena social, en el que se enmarca un servicio de urgencias cuya existencia, sin duda, ha contribuido a mejorar los niveles de detección (de hecho, de 1995 a 1996, las notificaciones o denuncias de riesgo han aumentado de 104 a 145 en el servicio municipal, y la implantación del sistema de antena social no es ajeno a esta mejora).

A esto se suma una importante gama de servicios de apoyo a la familia (servicio de ayuda a domicilio) y de apoyo al niño, niña y adolescente entre los que, al margen de los programas de acogimiento institucional o familiar, se ha introducido una alternativa intermedia con la creación de tres centros de día. Es decir, se sigue en Vitoria-Gasteiz, y en el resto del Territorio alavés (se acaba de crear un centro de día en Llodio), una política de promoción de la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en su medio familiar.

En intervención familiar especializada, Álava se mantiene muy activa. No se dispone de datos para Bizkaia, pero la actuación de los EISE-Equipos de intervención socio-educativa, ha sido hasta la fecha muy limitada, dada su implantación en sólo catorce municipios. Comparando por lo tanto únicamente los datos correspondientes a Álava y Gipuzkoa, se observa que en 1995, el número de familias atendidas era proporcionalmente muy similar: 55 familias en Álava (25 atendidas por el servicio territorial de apoyo socio-educativo en el medio familiar y 30 por el servicio municipal de terapia familiar) y 143 en Gipuzkoa (68 desde el programa especializado GIZALAN y 75 desde el programa municipal de intervención familiar conveniado con el Colegio de Psicólogos).

- Finalmente, si el mayor número de separaciones familiares que se registra en Álava obedeciera a un exceso intervencionista, se observaría en las situaciones de los niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar e

institucional en este Territorio, un nivel de gravedad inferior al de las situaciones de quienes se encuentran fuera de su domicilio en Gipuzkoa y Bizkaia. El análisis de los expedientes y la evaluación de los servicios residenciales revelan, sin embargo, que la gravedad de estas situaciones es muy similar en Álava y Gipuzkoa, y que Bizkaia, en cambio, refleja todavía entre la población institucionalizada una tipología de casos más variada, graves y menos graves.

Una segunda cuestión que interesa analizar, sobre la base de las estadísticas de separación familiar, se refiere a las modalidades de acogimiento que se promueven.

TABLA 21: MODALIDADES EN EL ÁMBITO DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DE SEPARACIÓN FAMILIAR EN LA CAPV¹

	CAPV	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Separación del núcleo familiar (100%)	1.227	242	707	278
Acogimiento residencial	889 (72,4%)	104 (42,9%)	631 (89,2%)	154 (55,3%)
Acogimiento familiar	192 (15,6%)	53 (21,9%)	56 (7,9%)	83 (29,8%)
Situaciones asimiladas al acogimiento familiar	113 (9,2%)	80 ¹ (33%)		33 ² (11,8%)
Adopción ³	33 (2,6%)	5 (2%)	20 (2,8%)	8 (2,8%)

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 las computan en el año de su constitución. Estos datos tampoco aluden a las adopciones internacionales.

Fte.: Centro de Documentación y Estudios. 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.

En los casos de separación familiar, Álava y Gipuzkoa siguen la misma tendencia a favorecer el acogimiento familiar (o fórmulas asimiladas de integración en familias) sobre el institucional, aunque Álava esté por delante en la aplicación de esta política: prácticamente el 55% de los niños, niñas y adolescentes que salen

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

del domicilio familiar, pasan a acogimiento familiar, y en Gipuzkoa lo hace un 42%. El acogimiento se hace en familia extensa o en familia ajena, aunque la mayoría de los que se encuentran en este último supuesto, ingresan inicialmente en un servicio residencial a efectos de observación, valoración y orientación, y, sobre todo, a la espera de una familia de acogida.

En Bizkaia, de los datos aportados por el servicio de infancia de la Diputación, se deduce que más de un 89% de los niños, niñas y adolescentes que salen de su domicilio familiar van a servicios residenciales y que tan sólo un 8% pasa a acogimiento familiar. En comparación con los otros Territorios, el esfuerzo en esta área es insuficiente, aunque bien es verdad que los datos correspondientes a 1995, recogidos en las tablas 25, 26 y 27, reflejan un cambio de tendencia. Hasta el presente, sólo se han aplicado las modalidades de acogimiento permanente y preadoptivo, pero no se ha desarrollado la vía de los acogimientos temporales o transitorios, que las demás administraciones territoriales aplicaban ya antes de que fueran expresamente recogidos por la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor. Esta situación posiblemente se haya resentido de cierto distanciamiento entre el área de protección institucional del menor y el área de integración familiar, desconexión que, en la actualidad, los responsables y los profesionales del equipo de infancia se esfuerzan por resolver. En esta línea se ha elaborado un programa de acogimiento familiar.

Si se comparan estos porcentajes con los correspondientes a algunos países europeos, se observa que la proporción de acogimiento familiar en la CAPV es la más baja, situándose al mismo nivel que Bélgica, y en considerable retraso con respecto al fuerte impulso que se ha dado a esta modalidad de intervención en el resto de los países contemplados. Pero el bajo nivel autonómico viene fuertemente condicionado por el descenso que supone para la media el reducido número de acogimientos familiares promovidos en Bizkaia. Gipuzkoa, en cambio, se sitúa al nivel de Alemania, y Álava, por delante de los niveles alcanzados en Francia (51%) y Holanda (52%), se acerca a la tasa danesa (57%).

TABLA 22: MODALIDADES EN EL ÁMBITO DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DE SEPARACIÓN FAMILIAR EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

	ALEMANIA	BÉLGICA	DINAMARCA	FRANCIA	HOLANDA	IRLANDA	REINO UNIDO	SUECIA
Separación del núcleo familiar (100%)	108.279	11.513	10.928	114.541	19.100	2.840	65.044	11.573
Servicios residenciales	64.332 59%	8.494 74%	4.751 43%	56.541 49%	9.100 48%	756 27%	12.550 19%	1.895 16%
Acogimiento familiar	43.947 41%	3.019 26%	6.177 57%	58.000 51%	10.000 52%	2.084 73%	52.494 81%	9.678 84%

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Elaboración propia en base a los datos recogidos en: N. Madge: «Children and Residential Care in Europe». National Children's Bureau, 1994. Los datos corresponden a los años 90/91.

A continuación, se recogen los datos aportados por los Órganos Forales a la Estadística Básica de las Medidas de Protección a la Infancia en Dificultad Social, en curso de elaboración en la Dirección General de Acción Social del Menor y la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Se comentan muy brevemente los aspectos que presentan mayor interés.

TABLA 23: TUTELAS «EX LEGE» EN LA CAPV

	Nº total a 1 enero 1995	Altas	Ceses	Nº total a 31 diciembre 1995
D.F. de Álava	137	26	15	148
D.F. de Bizkaia	238	66	27	277
D.F. de Gipuzkoa	213	31	30	214
C.A. del País Vasco	588	123	72	639

Las tutelas representan en Bizkaia sólo el 39% de los casos de separación familiar, cuando en Álava representan el 61% y en Gipuzkoa alcanzan el 73%. Este dato, en principio, podría indicar que el nivel de gravedad de los casos atendidos en Álava y Gipuzkoa fuera del domicilio es superior al de las situaciones de separación familiar de Bizkaia, aunque obviamente la confirmación de esta hipótesis requeriría un análisis cualitativo de cada uno de los datos.

TABLA 24: ACOGIMIENTO RESIDENCIAL EN LA CAPV¹

ACOGIMIENTOS RESIDENCIALES

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Total a 1 de enero de 1995	95	602	181	878
Total a 31 de diciembre de 1995	104	631	154	889

ALTAS

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
A solicitud de los titulares de la patria potestad	26	133	17	176
Como consecuencia de la tutela automática	11	41	44	96
Por resolución judicial	4	5	1	10
Por otras causas	4	0	0	4
TOTAL	45	179	62	286

¹ Los datos corresponden al año 1995.

BAJAS

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Por reintegración del niño a su familia	17	74	21	112
Por paso a acogimiento familiar administrativo	3	14	7	24
Por paso a acogimiento familiar judicial	4	3	14	21
Por otras causas	12	59	47	118
TOTAL	36	150	89	275

En los servicios residenciales destaca el hecho de que en Gipuzkoa haya disminuido el número de acogimientos residenciales en el período contemplado, mientras que en Álava aumenta en un 10% y en Bizkaia en casi un 5%.

TABLA 25: ACOGIMIENTO FAMILIAR ADMINISTRATIVO EN LA CAPV

ACOGIMIENTOS FAMILIARES ADMINISTRATIVOS

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Total a 1 de enero de 1995	14	8	35	57
Total a 31 de diciembre de 1995	13	28	33	74

ALTAS

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
No preadoptivos	3	20	4	27
Preadoptivos	0	7	5	12
TOTAL	3	27	9	39

BAJAS

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Por reintegración del niño a su familia	0	1	3	4
Por adopción	0	0	6	6
Por ingreso en servicio residencial	2	2	1	5
Por otras causas	2	4	1	7
TOTAL	4	7	11	22

TABLA 26: PROPUESTAS DE ACOGIMIENTO FAMILIAR JUDICIAL EN LA CAPV

Nº DE PROPUESTAS PENDIENTES DE RESOLUCIÓN A 1-1-95

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia ⁽¹⁾	D.F. de Gipuzkoa
No preadoptivos	2	–	10
Preadoptivos	4	–	0
TOTAL	6	–	10

⁽¹⁾ No se dispone de los datos correspondientes a Bizkaia.

NUEVAS PROPUESTAS PRESENTADAS EN 1995

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
No preadoptivos	7	24	13	44
Preadoptivos	3	20	2	25
TOTAL	10	44	15	69

Nº DE PROPUESTAS PENDIENTES DE RESOLUCIÓN A 31-12-95

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia ⁽¹⁾	D.F. de Gipuzkoa
No preadoptivos	3	–	8
Preadoptivos	0	–	1
TOTAL	3	–	9

(1) No se dispone de los datos correspondientes a Bizkaia.

TABLA 27: RESOLUCIONES DE ACOGIMIENTO FAMILIAR JUDICIAL EN LA CAPV

RESOLUCIONES AUTORIZADAS

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Total a 1 de enero de 1995	30	22	34	86
Recibidas en 1995	10	6	16	32
Total a 31 de diciembre de 1995	40	28	50	118

BAJAS

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Por reintegración en la familia	1	–	1	2
Por adopción del menor	–	–	3	3
Por ingreso en servicio residencial	1	–	1	2
Por otras causas	–	3	2	5
TOTAL	2	3	7	12

Las tres tablas anteriores recogen la evolución del acogimiento familiar administrativo y judicial. No incluyen, en cambio, los datos correspondientes a las situaciones asimiladas al acogimiento familiar que sí reflejan las tablas 18 y 21, y que suponen una proporción importante del conjunto de fórmulas de integración en estructuras familiares. Estas alternativas están integradas por las familias de apoyo, las familias sustitutas no institucionalizadas, los acogimientos de hecho, y las situaciones de tutela automática con delegación registradas en el servicio municipal de la capital alavesa, y las situaciones de confiamento familiar heredadas de los Tribunales Tutelares de Menores, que permanecen en Gipuzkoa.

Los datos reflejados en las tabla 25, 26 y 27 corresponden, por lo tanto, a los acogimientos en sentido estricto.

En Álava y Gipuzkoa, la modalidad administrativa desciende muy ligeramente, mientras que en Bizkaia se triplica el número de acogimientos administrativos registrados al inicio del período. Este notable aumento supone que en Bizkaia se han constituido en 1995 prácticamente la mitad del total de acogimientos existentes a finales de ese mismo año, lo que refleja un considerable esfuerzo.

El número de acogimientos judiciales aumenta en los tres Territorios: muy notablemente en Gipuzkoa (47%), de forma muy considerable en Álava (33%) y algo más modestamente en Bizkaia (27%). La progresión es, por lo tanto, mucho más marcada en la modalidad de acogimiento familiar que en el sector residencial.

TABLA 28: ADOPCIÓN EN LA CAPV

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Propuestas presentadas por la entidad pública ante el órgano judicial				
Nº total de propuestas pendientes al 1-1-95	2	–	3	5
Nuevas propuestas en 1995	6	45	9	60
Autos				
Constituyendo	5	20	8	33
Denegando	0	0	0	0
Nº de propuestas pendientes de resolución a 31-12-95	3	25	4	32

Con referencia a las adopciones, los datos reflejan unos porcentajes de autos de constitución muy similares en los tres Territorios Históricos, aunque en Bizkaia el nivel de propuestas sea considerablemente superior.

TABLA 29: SOLICITUDES DE ADOPCIÓN EN LA CAPV

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia ⁽¹⁾	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Solicitudes pendientes a 1-1-95	71	–	151	222
Nuevas solicitudes presentadas en 1995	19	133	60	212
Solicitudes pendientes a 31-12-95	87	–	176	263

⁽¹⁾ No se dispone de los datos correspondientes a Bizkaia que no se han consignado.

TABLA 30: TRAMITACIÓN DE ADOPCIONES INTERNACIONALES EN LA CAPV

	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia ⁽¹⁾	D.F. de Gipuzkoa	C.A. del País Vasco
Solicitudes pendientes a 1-1-95	27	–	1	28
Nuevas solicitudes presentadas en 1995	44	54	41	139
Solicitudes pendientes a 31-12-95	27	–	18	45

⁽¹⁾ No se dispone de los datos correspondientes a Bizkaia que no se han consignado.

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTOS

1. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN

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 cabría resumir en cinco fases:

- Detección de la situación de riesgo.
- Valoración del caso para la determinación del riesgo o del desamparo, y propuesta de las medidas que conviene adoptar en respuesta al riesgo detectado.
- Aprobación de las medidas propuestas.
- Aplicación de las medidas acordadas.
- Seguimiento de la aplicación de las medidas y de la evolución del niño, niña o adolescente afectado por las mismas, y seguimiento, en caso de separación del núcleo familiar, de la familia de origen, con vistas a definir las posibilidades de reintegración en la misma.

La puesta en práctica de estos procedimientos varía, en cambio, considerablemente.

Difieren entre unos Territorios Históricos y otros los criterios de derivación de los 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.

Esta diversidad aconseja, por razones de claridad en la exposición, describir brevemente el procedimiento adoptado en cada una de las instituciones, o más concretamente, el circuito o los circuitos que puede seguir el caso de una persona menor de edad en cada uno de los tres Territorios Históricos. Describas las líneas de intervención, resultará más comprensible el análisis que posteriormente se haga de cada una de las fases, ya que se entenderán en el contexto en el que se inscriben.

1.1. Territorio Histórico de Álava

El procedimiento aplicable en Álava, presenta ciertas peculiaridades, básicamente determinadas por el considerable desarrollo que, en esta materia, caracteriza a los servicios sociales de Vitoria-Gasteiz. El municipio de Llodio también constituye un caso particular por disponer de un servicio de infancia, pero su especificidad incide en menor medida en las pautas generales de intervención, debido a una disponibilidad de recursos inferior a la de la capital alavesa. Las diferencias significativas se producen, por lo tanto, entre un caso detectado en Vitoria-Gasteiz y un caso detectado en el resto del Territorio.

Si el caso se detecta en un municipio de la zona rural, el servicio social de base correspondiente procede a su estudio, y considera si requiere una intervención desde los servicios sociales. En caso afirmativo, valora su propia capacidad de acción, y si dispone de recursos adecuados interviene, pudiendo para ello solicitar el asesoramiento del equipo de diagnóstico del servicio territorial de infancia. En caso contrario, remite los informes correspondientes a este servicio especializado quien, desde su subequipo de diagnóstico y casos nuevos, estudia el caso, lo valora mediante las entrevistas necesarias y la comprobación de los datos, y elabora una propuesta de intervención en la comunidad y en la familia cuando se trate de una situación de riesgo, o de separación del núcleo familiar, cuando considere que se trata de una situación de desamparo. En este último caso, la propuesta se traslada, junto con los informes en los que se fundamenta, a la Comisión Técnica de Valoración, quien puede bien devolver el expediente al equipo de diagnóstico para ampliar la información o, más habitualmente, proceder a la formalización de la propuesta y dar traslado de la misma al Consejo del Menor, órgano responsable de ejercer las competencias que, en materia de protección de personas menores de edad, tiene atribuidas la Diputación Foral.

En el supuesto de que los padres muestren su acuerdo con la medida considerada, el Consejo del Menor adopta una decisión en este sentido y se procede a la aplicación de la misma.

En el supuesto de que los padres no estén de acuerdo con la medida cuya adopción se propone, el Consejo del Menor debe remitir su decisión al Juzgado para que el mismo, oyendo a las partes, ratifique o rechace la medida propuesta. Lo más habitual es la confirmación de la decisión administrativa.

Si el caso se detecta en el ámbito municipal de Llodio, el procedimiento es el mismo, con la diferencia de que el servicio de infancia integrado en el Departamento de Bienestar Social y Salud del Ayuntamiento de dicha localidad tiene mayor capacidad y, por lo tanto, mayor autonomía de detección, valoración e intervención en el medio comunitario y en el medio familiar que otros municipios en los que el servicio de base es polivalente y no dispone de personal especializado dedicado a esta área.

Al servicio territorial pueden llegar, asimismo, casos de la zona de Vitoria-Gasteiz, directamente remitidos por la Ertzaintza o la policía municipal, el Juzgado o los servicios sanitarios. En tales casos, el servicio responde a la urgencia y, antes de proseguir la intervención, suele ponerse en contacto con el servicio municipal para determinar cuál de las dos instituciones asume la atención. Si se conoce el caso en el Ayuntamiento, lo habitual es que se responsabilice del mismo.

El caso de Vitoria-Gasteiz presenta peculiaridades por tratarse de la zona geográfica donde mayor concentración de población existe y, por lo tanto, donde mayor número de casos de protección se detectan. Para dar respuesta a esta situación, el Ayuntamiento dispone de un servicio especializado, dotado de una gran cantidad y variedad de recursos en los ámbitos de la prevención y de la atención, incluyendo una red de hogares asistenciales y educativos, que responden a una tradición histórica de intervención en este campo, que se remonta a fechas anteriores a la aprobación de la Ley de Servicios Sociales de 1982.

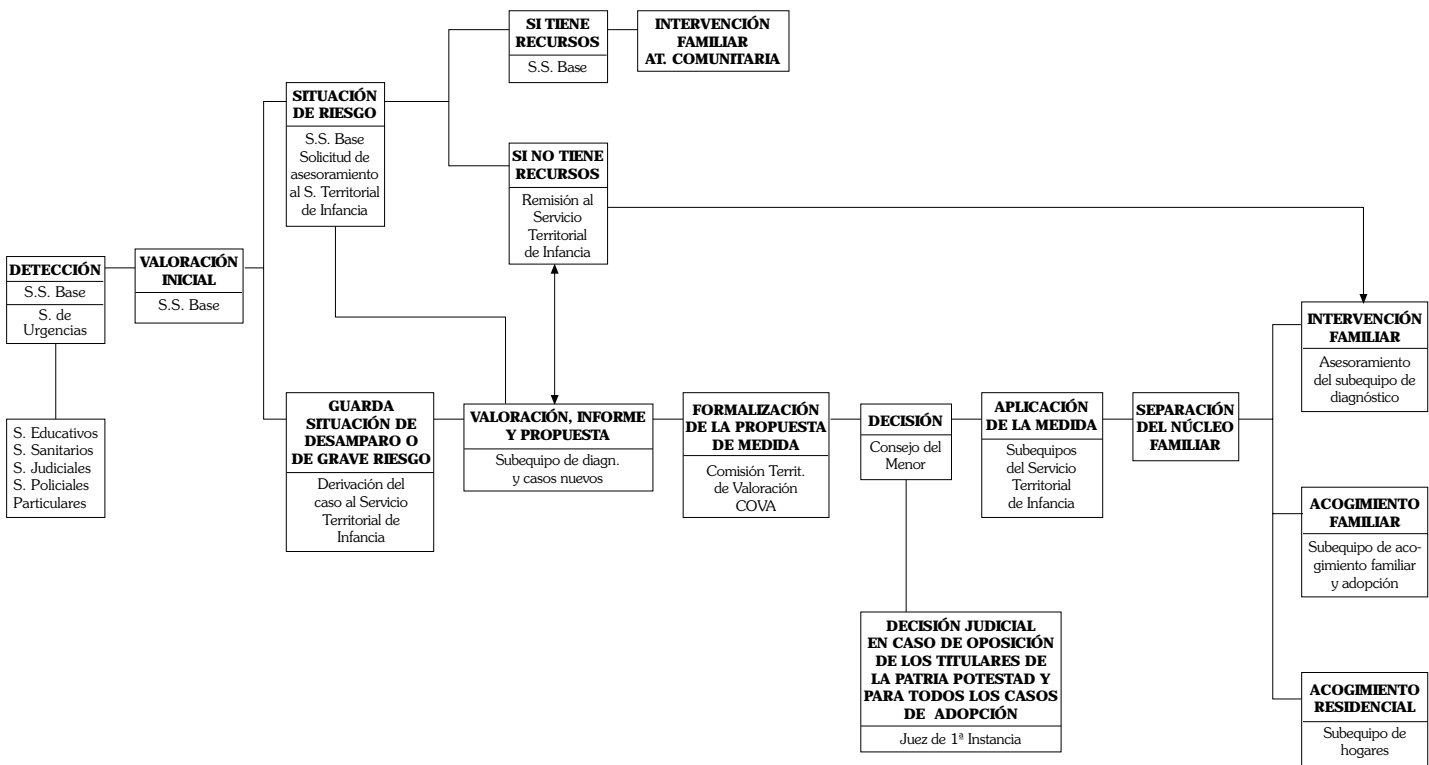
Cuando el servicio social de urgencias de Vitoria-Gasteiz o los servicios sociales de base ubicados en los centros cívicos de las diferentes zonas de la ciudad detectan un caso susceptible de requerir una intervención para garantizar la protección de los niños, niñas o adolescentes, procede a su valoración inicial, mediante la realización de las entrevistas necesarias y la comprobación de los datos, elabora el informe social y notifica la situación al servicio especializado municipal. Para realizar esta valoración, también puede solicitar el asesoramiento de este servicio.

El servicio especializado procede entonces, desde su equipo de valoración, a una investigación exhaustiva del caso, a su evaluación diagnóstica mediante la aplicación de pruebas, escalas y cuestionarios, y a la elaboración de un informe del que da traslado a la Comisión Técnica Municipal de Infancia, para que adopte la decisión que mejor se adecue a las características de la situación. Si esta Comisión considera que la situación examinada debe calificarse de riesgo, ordena la devolución del caso al servicio social de base correspondiente para que intervenga, con el asesoramiento del equipo de valoración. Se trata de lo que en el ámbito del servicio municipal de infancia se denomina caso asistido.

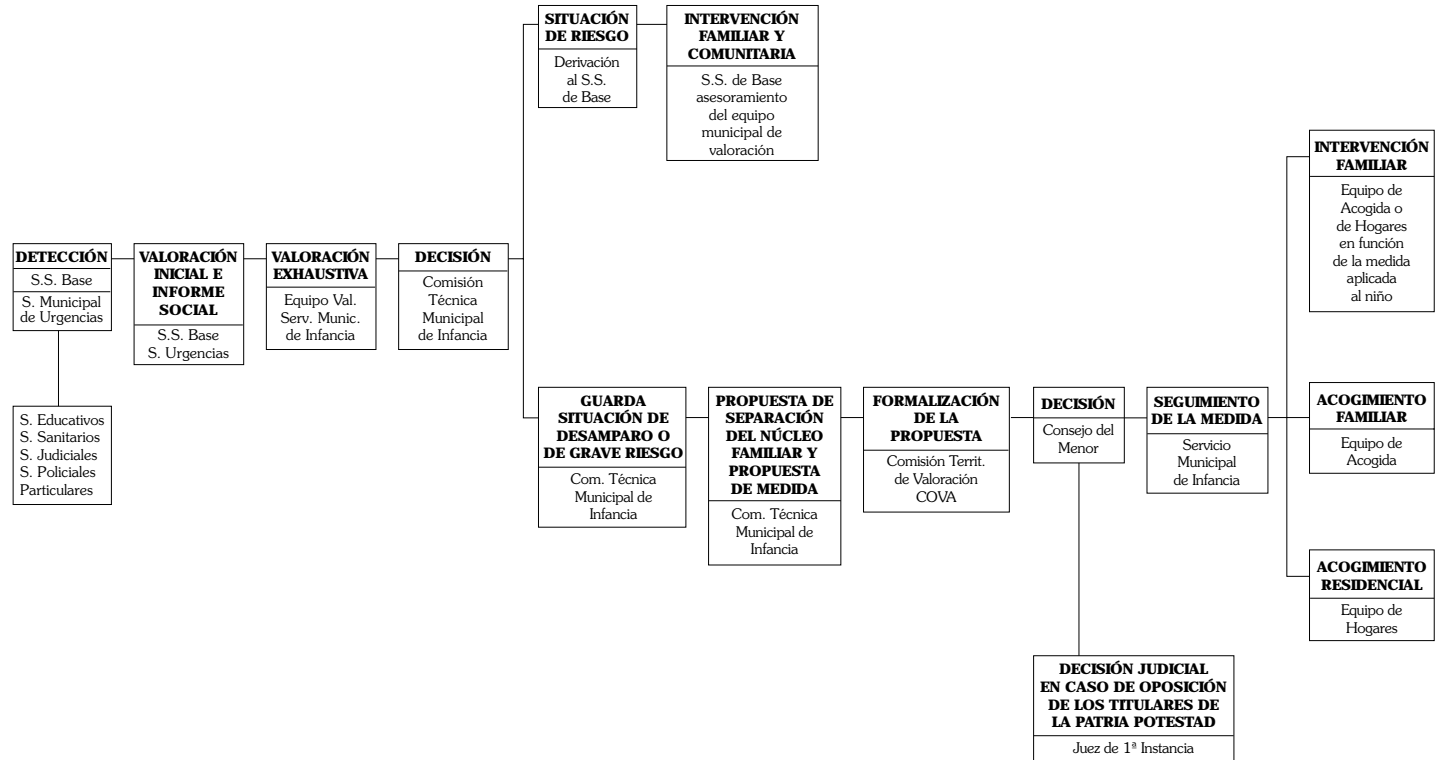
Si por el contrario la Comisión Técnica Municipal de Valoración considera que la situación puede calificarse de desamparo o de grave riesgo, elabora una propuesta de separación del núcleo familiar, de la que da traslado a la Comisión de Valoración Territorial (COVA) para que la misma valore la adecuación de la propuesta de separación y del recurso aplicable, adopte una decisión, y la presente ante el Consejo del Menor. En caso de acuerdo por parte de los padres, dicho Consejo adopta la decisión y la aplica; en caso contrario, el caso se traslada al Juzgado por vía de recurso.

Para la puesta en marcha de las medidas adoptadas, el caso se devuelve al Servicio Municipal de Infancia, y se asigna, bien al equipo responsable del programa de acogimiento familiar, bien al equipo responsable de los hogares. En ambos casos, el equipo designado se ocupa no sólo de la intervención con el niño, sino también de cuantas acciones convenga iniciar con la familia biológica para facilitar la reintegración en el núcleo familiar.

**GRÁFICO 1:
PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DESDE EL SERVICIO TERRITORIAL DE INFANCIA
DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA**



**GRÁFICO 2:
PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DESDE EL SERVICIO MUNICIPAL DE INFANCIA
DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ**



1.2. Territorio Histórico de Bizkaia

La descripción del procedimiento de intervención en Bizkaia resulta particularmente dificultosa, por encontrarse en estos momentos en fase de remodelación. Es éste un período de transición en el que, si bien las intervenciones siguen la pauta vigente hasta la fecha, se observa claramente un esfuerzo de reorganización que se materializa en elementos diversos:

- La elaboración de un «Plan de intervención socio-educativa con infancia, juventud y familia», cuyo objetivo es estructurar sobre la base de criterios uniformes la acción de los servicios sociales municipales y las pautas de coordinación entre dichos servicios y el servicio especializado de infancia.
- La organización de las intervenciones desde el servicio territorial de infancia.
- La elaboración de criterios para la calificación de los expedientes y la iniciación de un proceso de recalificación de los expedientes correspondientes al año 1996.
- La revisión de todos los casos en los que se encuentren implicados niños o niñas de edad inferior a tres años.
- El cierre, previa revisión de los mismos, de expedientes correspondientes a casos en los que no se ha producido ninguna intervención en los últimos años.

Hasta el momento presente, y en gran medida todavía en la actualidad, el procedimiento de actuación es el siguiente. La detección inicial se hace, por regla general, desde los servicios sociales de base, bien directamente, bien por vía de la escuela, los servicios de salud, la policía u otros agentes comunitarios. Estos servicios valoran el caso y, cuando consideran que se encuentran ante una situación de riesgo, proceden, en colaboración con los equipos de intervención socio-educativa, a una actuación en el medio familiar. No obstante, sólo son catorce los equipos de esta naturaleza existentes en el Territorio Histórico. Dada esta carencia, los numerosos municipios que no disponen de recursos idóneos para intervenir en situaciones de riesgo, han tendido, en los últimos años, a derivar prácticamente de forma sistemática, y con independencia de la mayor o menor gravedad de la situación familiar, todos los casos al servicio territorial, que se encuentra así ante la necesidad de dar respuesta a situaciones cuya atención correspondería al ámbito comunitario.

Hasta fechas muy recientes, fuera cual fuera la situación derivada, el servicio especializado abría un expediente y lo tramitaba de acuerdo con el procedimiento establecido. En los últimos meses, se ha modificado esta forma de actuar, y se

procede con mayor frecuencia a la devolución de los casos que se consideran de competencia municipal, ofreciendo, si es necesario, su asesoramiento.

Abierto el expediente, se asigna el caso al trabajador social responsable, dentro del servicio territorial, de la zona correspondiente. El Territorio Histórico se encuentra, a estos efectos, dividido en siete zonas. Este responsable se encarga de estudiar y valorar el caso y de elaborar una propuesta recomendando la aplicación de la medida que, a su juicio, resulte más conveniente. El estudio del caso también puede ser asignado a la Asociación BIZGARRI, con quien el servicio territorial tiene concertada la valoración de expedientes, raramente cuando se trata de casos nuevos o de adopción de una primera medida. Se da traslado de la propuesta a la Comisión Técnica de Valoración quien, tras estudiar el expediente y valorar la propuesta, bien aprueba la medida, bien devuelve el caso al responsable para que amplíe los informes antes de proceder a la adopción de una medida.

Aprobada la medida, la Comisión Técnica procede a su presentación a firma ante la Diputada Foral. En el caso de que los titulares de la patria potestad se opongan, pueden recurrir la decisión ante el Juez, quien resolverá una vez oídas ambas partes.

En el futuro, en aplicación de las directrices de reorganización que se han empezado a aplicar en septiembre de 1996, el procedimiento quedará modificado en diversos aspectos:

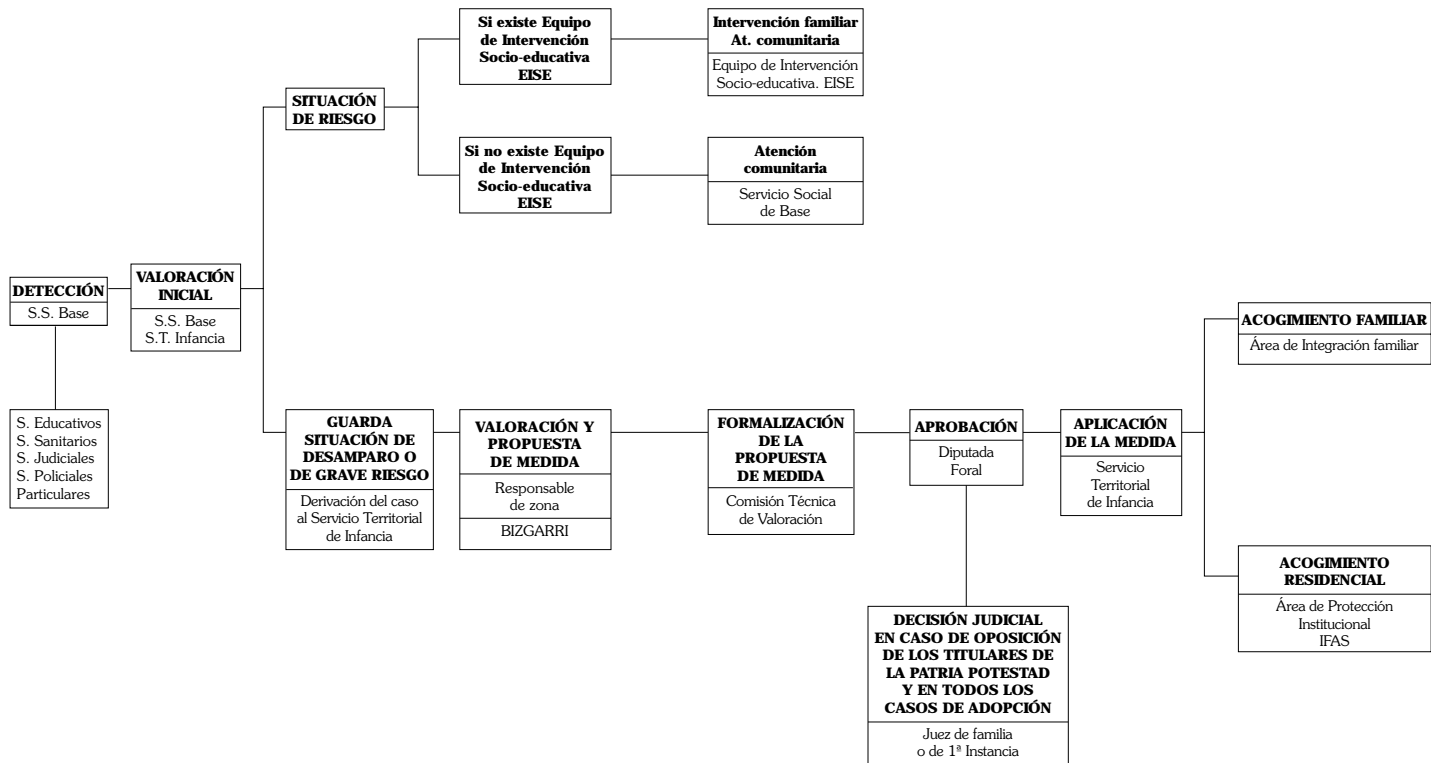
- Todas las situaciones de riesgo se atenderán a nivel municipal, desde el servicio social de base, en colaboración con el EISE en caso de que se trate de un municipio en el que exista este servicio. A tal efecto, la Diputación propone a los Ayuntamientos su adhesión al Plan de intervención socio-educativa, recientemente aprobado, presentando un proyecto de intervención comunitaria cuya financiación quedaría cubierta por la entidad foral en un 70%. Esta fórmula pretende unificar criterios de actuación entre los distintos municipios, extender la creación de equipos de intervención socio-educativa y aligerar la carga de trabajo del servicio territorial que, en la actualidad, todavía ejerce competencias que corresponden al nivel municipal. En el marco de este programa se prevé la función de asesoramiento del equipo territorial, con participación directa en las reuniones que el servicio social de base y el EISE mantengan, en casos en los que se baraje la posibilidad de una medida de separación familiar y en los casos en los que, habiéndose producido ya dicha separación, se considere oportuna una intervención socioeducativa con la familia a nivel local.
- Para atender los casos de desamparo o de grave riesgo en los que convenga una separación temporal del núcleo familiar, el servicio territorial modi-

ficará su organización. La intención es reestructurar el sistema de distribución geográfica adoptado hasta la fecha. Las siete zonas serán reagrupadas en tres, y para cada una de ellas se formará un equipo de estudio y valoración, compuesto por un trabajador social, un psicólogo y un pedagogo, que será responsable de coordinar su funcionamiento¹.

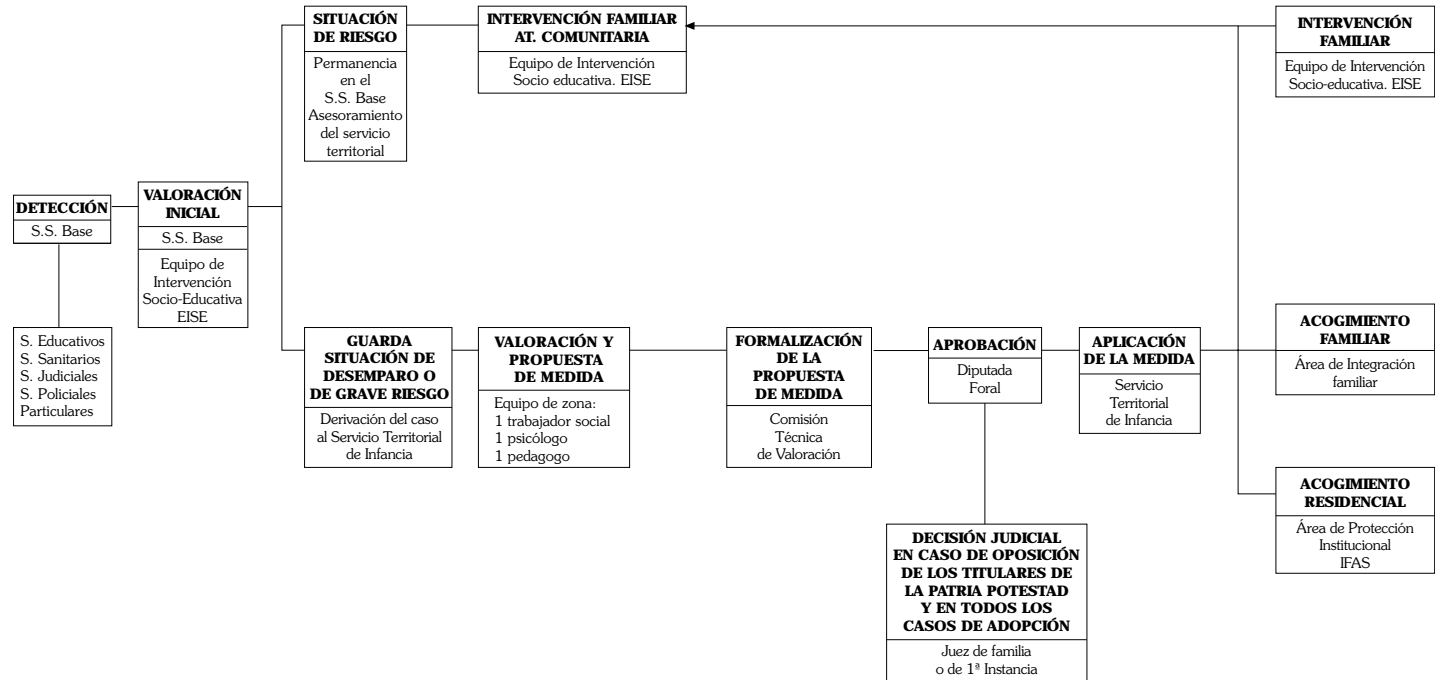
- Se prevé igualmente la redefinición de las funciones asignadas a la Asociación BIZGARRI.

¹ «Esta reorganización se realizará en función de los recursos humanos disponibles.» (Escrito del 6-8-1997 de la Diputación Foral de Bizkaia, con aportaciones al borrador de este informe)

GRÁFICO 3: PROCEDIMIENTO ACTUAL DE INTERVENCIÓN DESDE EL SERVICIO TERRITORIAL DE INFANCIA DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA



**GRÁFICO 4:
PROCEDIMIENTO FUTURO DE INTERVENCIÓN DESDE EL SERVICIO TERRITORIAL DE INFANCIA
DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA**



1.3. Territorio Histórico de Gipuzkoa

Detectado un posible caso de riesgo o de desamparo, el servicio social de base elabora un informe socio-familiar y valora el nivel de riesgo en el que se encuentran el niño, niña o adolescente. Para proceder a esta valoración, los municipios guipuzcoanos pueden, si lo consideran necesario, solicitar asesoramiento al servicio territorial especializado. En la actualidad, la Diputación Foral está desarrollando los instrumentos de valoración publicados por el Programa de Mejora del Sistema de Atención Social a la Infancia - SASI, con la intención de dotar a los Ayuntamientos de los medios necesarios para la valoración de los casos y de formarles en su utilización.

Si como resultado de su valoración, el servicio social de base considera que el caso debe calificarse de riesgo, se responsabiliza del mismo, e interviene con los recursos existentes a nivel comunitario. A tales efectos, la Diputación Foral mantiene un convenio con los Ayuntamientos para la financiación de los programas municipales de infancia, en base al cual el Órgano Foral cubre un 75% y las entidades municipales el 25% restante. Si el servicio social de base considera conveniente prestar a la familia un servicio de terapia, remite el caso a la Comisión Mixta de Intervención Familiar Municipal -con sede en la Diputación Foral- para que ésta decida si el caso se beneficiará de dicho servicio.

En el supuesto de que el servicio social de base considere que se encuentra ante un caso de desamparo, debe remitirlo al servicio territorial de infancia quien, desde su área de valoración, determina si efectivamente puede considerarse como tal. Si no lo es, vuelve a remitirlo al servicio social de base, bien directamente, bien por vía de la Comisión Mixta de Intervención Familiar Municipal, y si considera que no dispone de suficientes datos para valorar, solicita al servicio social de base que amplíe su informe. La cuestión origina, a veces, problemas, ya que si se considera de competencia municipal, el Ayuntamiento correspondiente debe cubrir la financiación de un 25% de los servicios aplicados al caso, y, en cambio, si se califica de desamparo, la cobertura corresponde en su totalidad al Órgano Foral

Para valorar el caso, el equipo técnico puede considerar necesaria una investigación especializada en maltrato o abuso sexual recurriendo al servicio concertado IZAN.

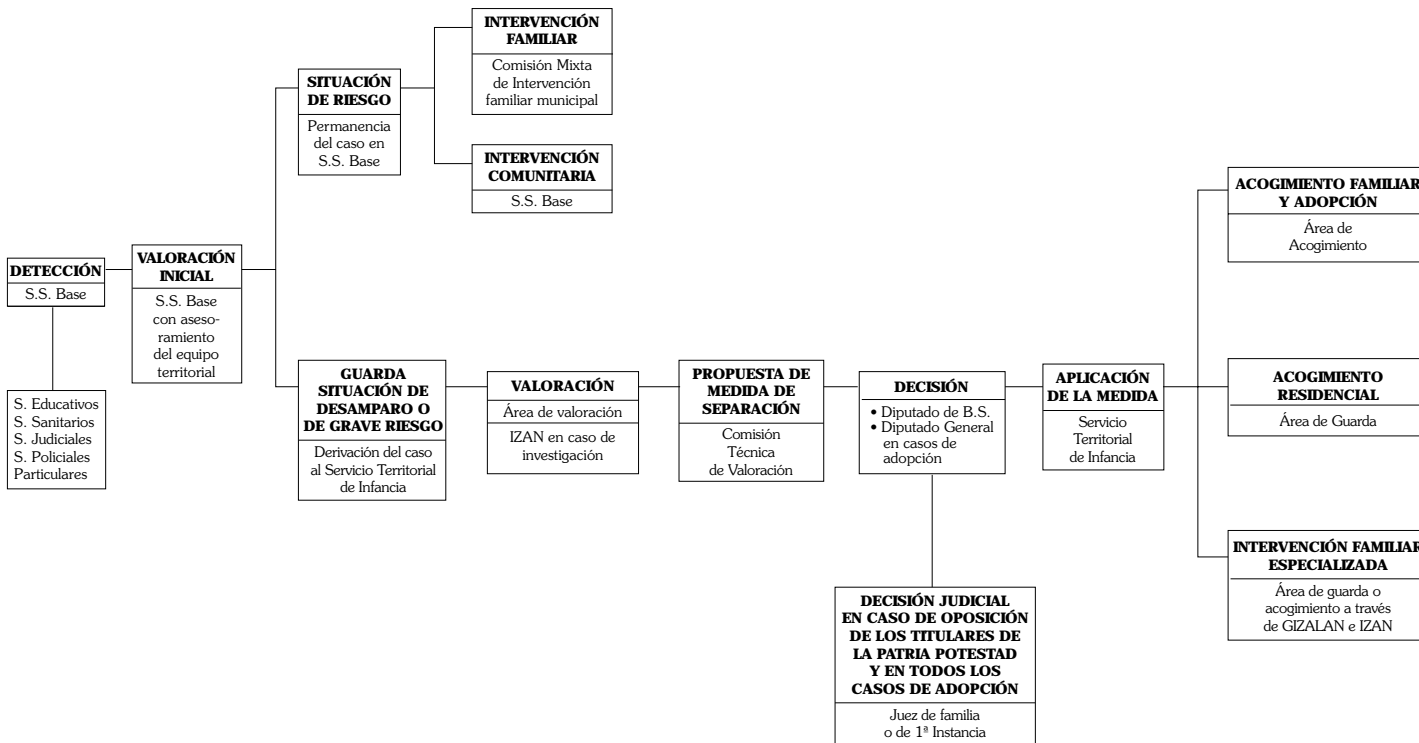
Si, tras realizar la valoración, considera que efectivamente se encuentra ante un caso de desamparo propone la separación del domicilio familiar y la o las medidas que considera más adecuadas. Su propuesta se transmite a la Comisión Técnica de Valoración, quien decide aprobar o modificar la propuesta aportada, formaliza una propuesta de decisión destinada al órgano foral competente en materia de protección, es decir, al Diputado Foral de Bienestar Social y, en los casos de adopción, al Diputado General. Como en los demás Territorios, si la

familia muestra su acuerdo con la medida, se procede por vía administrativa. Si, en cambio, se opone, es necesaria la intervención del Juez.

El seguimiento de la aplicación de la medida y de la evolución del menor corresponde, en función de los casos, al área de acogimiento familiar y adopción, o al área de guarda si se trata de un acogimiento residencial. El seguimiento de la evolución en la familia de origen corresponde a la misma área, aunque para la intervención directa cuente con los servicios de los programas especializados de intervención familiar GIZALAN e IZAN.

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

— 150 —



Estos son los esquemas de funcionamiento en los tres Territorios Históricos, pero, obviamente, la relación entre los diferentes elementos puede variar en función de las necesidades o de las circunstancias.

Así, puede ocurrir que un supuesto caso de maltrato o abuso sea remitido directamente por la policía, los servicios sanitarios o los centros educativos a los servicios territoriales. En tales supuestos, y siempre que no se trate de una emergencia, se deriva el caso al servicio social de base del municipio correspondiente, quien inicia el procedimiento ordinario.

También puede ocurrir que el servicio social de base, considerando en su valoración que se encuentra ante una situación de desamparo, derive el caso al servicio territorial de infancia, y que éste, en cambio, considere que no lo es y decida devolver el caso al servicio social de base.

Un tercer supuesto es el de los casos de urgencia, en los que el procedimiento, siendo básicamente el mismo, funciona con mayor celeridad: las valoraciones no guardan turno y se adoptan de inmediato las medidas cautelares de separación familiar que se estimen oportunas.

2. ANÁLISIS DE LAS FASES DE INTERVENCIÓN

Descrito el procedimiento, conviene analizar cada una de sus fases, para detectar las disfunciones que existen, comparar las soluciones aportadas por los distintos modelos de intervención y, si fuera posible, proponer modificaciones destinadas a mejorar las garantías de protección, a la vez que a mejorar la agilidad y la eficacia de las actuaciones.

2.1. Detección

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 aquellos 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.

La atención en la comunidad no consiste únicamente en favorecer la permanencia de las personas en su medio socio-familiar mediante la intervención de los servicios básicos, ya sean escolares, sociales, sanitarios u otros. Consiste además en que la intervención de dichos recursos se lleve a cabo de un modo coordinado y se ajuste a las características y necesidades particulares de cada caso.

Estos principios que, con mayor o menor grado de eficacia según los Territorios, empiezan a regir las actuaciones en fases posteriores de los procedimientos, parecen presentar mayores dificultades de aplicación en el momento de la detección, momento absolutamente crucial en un ámbito como el de la protección infantil, caracterizado por una demanda no manifiesta. Si la atención comunitaria, es decir, la implicación activa de todos los agentes sociales falla en esta fase de las actuaciones, la consecuencia más probable, será el desconocimiento y, por lo tanto, la desatención de situaciones de riesgo que sólo llegarán a los servicios sociales cuando alcancen tales niveles de gravedad y deterioro que ya resulte prácticamente imposible aliviarlas con soluciones comunitarias, y exijan una separación del núcleo familiar de larga duración.

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

Pocos profesores desconocen en la actualidad el procedimiento a seguir en caso de sospechar la existencia de una situación de riesgo. Más habitual es, en cambio, el caso de quien, sabiendo a dónde debe dirigirse, no sabe en qué casos hacerlo o no se atreve a hacerlo. Primero porque, salvo en los supuestos evidentes de maltrato o abandono físico o de alusión explícita del niño a palabras o gestos que dejan entrever un caso de abuso sexual, el profesional, muy legítimamente por otra parte, no considera que dispone de elementos suficientes, de suficiente valor probatorio, o de suficiente gravedad, para asumir la responsabilidad de poner el caso en conocimiento de los servicios sociales y de dar curso así al inicio de una investigación que, sin duda, afectará al niño, niña o adolescente, a los padres, a la relación entre ambos y, probablemente, a su relación con la escuela. Este temor lleva, a veces, a no comunicar las sospechas, a no ser que estén muy fundadas. Con todo, es necesario indicar que se constata una implicación cada vez más activa de los profesionales de la educación.

En el ámbito sanitario, se observa un buen nivel de participación en la detección de situaciones de desprotección, fundamentalmente con la derivación de casos de maltrato físico o abuso sexual desde la red hospitalaria. La comunicación de casos de abandono físico, desatención o negligencia, en cambio, es menos fre-

cuenta, quizá porque en tales casos no es evidente fundamentar las sospechas. Convendría, para mejorar la detección a este nivel, tanto en la red hospitalaria como en la red ambulatoria, perfeccionar los cauces de colaboración socio-sanitaria, con objeto de que los profesionales de la salud perciban que realmente tienen la posibilidad de poner en conocimiento del trabajador social aquellos casos en los que han observado algún indicio de desatención, pero con respecto a los cuales no se sienten capacitados para determinar si existe o no riesgo, y ello sin temor a vulnerar los derechos de la familia, y su deber de respeto a la confidencialidad.

Suele ocurrir, por otro lado, que los centros de salud remitan casos referidos a niños con trastornos psicológicos o psiquiátricos. Con frecuencia, sin embargo, estas derivaciones no responden a la detección de una situación de desprotección. Suele tratarse de problemas de salud mental graves, para cuya atención la red sanitaria no dispone de recursos residenciales adecuados o suficientes; la red de protección tampoco está dotada para atender este tipo de problemáticas, de modo que no suele admitir el caso.

Desde el ámbito judicial, las remisiones son más sistemáticas, procedentes de casos abiertos en materia de derecho de familia, normalmente, y de expedientes relativos a infractores menores de edad. Con relación a estos últimos, la Fiscalía tiene la obligación de derivar a los servicios sociales todos los casos en los que se encuentren implicados niños y niñas de edad inferior a 12 años. En los demás supuestos, deriva los casos en los que estima que existe algún indicio de desprotección.

En el ámbito policial, la labor de detección está mejorando, especialmente en Vitoria-Gasteiz, en donde algunos agentes de la Ertzaintza y de la policía municipal parecen haberse involucrado con interés. De hecho, dentro de la policía municipal se ha creado una unidad denominada de protección social, cuyo cometido es colaborar en la detección, investigación e incluso intervención en los casos en que se aprecien indicios de desprotección, para la población en general y para niños, niñas y adolescentes en especial.

Para que el sistema funcione desde todas las instancias que, con mayor o menor frecuencia, participan en él, es necesario ofrecer a los profesionales una formación básica.

Si no se dispone de una formación mínima en este ámbito, puede resultar difícil llegar a tener sospechas: ni lo que transmiten los niños y las niñas es fácilmente interpretable, ni el maltrato infantil es una posibilidad que se baraja con facilidad. Es necesario, por lo tanto, capacitar a los profesores y a los demás agentes sociales para discernir y estar alerta a determinadas señales o actitudes que podrían ser indicio de una situación de desprotección.

Paralelamente, es absolutamente indispensable situar el problema en unos parámetros que resulten abordables. Es decir, explicar el fenómeno del maltrato infantil en toda su diversidad, desde la perspectiva sistémica, alejando el fantasma de lo patológico, todavía muy presente en foros no directamente implicados en la protección. Si los profesionales son conscientes de que la desprotección puede y suele estar asociada a determinados factores, muy comunes por otra parte -como pueden ser, por ejemplo, una crisis familiar o los problemas de conducta o aprendizaje de un niño, niña o adolescente- se mostrarán particularmente atentos en tales supuestos y podrán, antes de que las circunstancias degeneren, orientar a la familia hacia soluciones ofrecidas por los servicios sociales (prestaciones económicas, mediación familiar, ayuda domiciliaria, etc.) evitando alcanzar situaciones que sí podrían considerarse de riesgo.

Para que así ocurra, es necesario, naturalmente, 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, en su opinión, adecuadamente atendidas y que quizá esta circunstancia haya condicionado su relación con los servicios sociales.

Es necesario asimismo que estos profesionales amplíen su visión y trasciendan del campo en el que intervienen directamente para enfocar el bienestar del niño, niña o adolescente desde una perspectiva global, manteniendo con la familia una relación abierta que ofrezca la ocasión de abordar, cuando se estime necesario, cuestiones que rebasen lo estrictamente escolar o sanitario. No es infrecuente que las familias afectadas vivan situaciones alarmantes de estrés y que carezcan de las habilidades sociales necesarias para saber a quién solicitar ayuda. Si el profesor o el médico, más cercanos muchas veces que los profesionales de los servicios sociales, favorecieran un primer contacto, se evitarían, con pocos recursos, situaciones de riesgo, cuyo progresivo deterioro forzaría a intervenciones posteriores más radicales y, sin duda, más costosas.

El buen funcionamiento de este sistema, es decir, la real y activa implicación de los profesionales en la prevención y en la atención a las situaciones de riesgo, depende asimismo de 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.

Sin duda, la necesidad de trabajar desde los servicios sociales en estrecha colaboración con otras instancias, ha obtenido cierto reconocimiento en la Comunidad Autónoma. Ya en 1988, el Gobierno Vasco publicó diversos trabajos sobre el

papel que, en el abordaje del maltrato y del abandono infantil, tienen la policía, el trabajador social, la escuela, la guardería y el personal sanitario. Más recientemente, en 1995, la sección de infancia de la Diputación Foral de Gipuzkoa asistió a un curso de 80 horas de duración titulado «Programa de formación institucional sobre la intervención de red en contextos familiares negligentes y/o abusivos. La aplicación del modelo sistémico en la comprensión y tratamiento del maltrato infantil», en el que intervinieron responsables y profesionales de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, Justicia, Policía (Ertzaintza y Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián) y Educación. En la actualidad, este mismo curso se está impartiendo en Álava, promovido desde el servicio de infancia del Instituto Foral de Bienestar Social y cofinanciado con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz¹.

También en estos dos Territorios, se ha querido impulsar la detección desde la escuela, con campañas de información y sensibilización sobre abusos sexuales y maltrato infantil, dirigidas a los profesores y a los niños.

Son iniciativas que manifiestan la toma de conciencia y el interés de las diferentes áreas con respecto a esta realidad. Se trata ahora de integrarlas en las prácticas profesionales y de evitar que los procesos iniciados se queden en intentos aislados, paralizados por la inercia y por cierta reticencia a introducir nuevos elementos en las actuaciones, nuevas relaciones interinstitucionales e interprofesionales y nuevos enfoques que, necesariamente, supondrán, al principio, un incremento en la complejidad de los procedimientos.

Gipuzkoa se está mostrando muy activa en este terreno y ha proseguido con la formación de los profesionales. Por un lado, ha organizado en el marco del Consorcio para la educación compensatoria, y en colaboración con los Centros de Orientación Pedagógica, unos cursos dirigidos a tutores, directores y consultores de educación, en los que se ofrece información básica sobre el sistema de protección, sobre el maltrato infantil y sobre los indicadores que facilitan su detección. Con objeto de favorecer el contacto con los servicios sociales, participen en estos cursos los trabajadores sociales de base de cada una de las diez comarcas en las que se organiza. Los resultados no se han hecho esperar: de enero a abril de 1997, han sido notificados desde la escuela tres posibles casos de abuso sexual.

En el ámbito sanitario, profesionales de la sección de infancia han participado, junto con el Fiscal de menores y una trabajadora social, en una reunión de pedia-

¹ «En Bizkaia se ha constituido una Comisión mixta Diputación-Osakidetza para trabajar el espacio socio-sanitario, y dentro de esta Comisión se ha creado una subcomisión mixta para abordar el tema de los malos tratos a menores.» (Del escrito de 6-8-1997 de la Diputación Foral de Bizkaia con aportaciones al borrador de este informe).

tras de la red ambulatoria, con objeto de ofrecer información básica en materia de detección y de derivación de casos.

2.2. Valoración y toma de decisiones

2.2.1. La valoración de los servicios sociales de base

La valoración inicial de los casos se hace en el servicio social de base, quien determina, mediante informes sociales, médicos o escolares, y a través de entrevistas con el niño, niña o adolescente y con la familia, si se trata de una situación de riesgo o de desamparo. Esta decisión condiciona la permanencia del caso en la base o su traslado al servicio especializado de infancia quien, 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 sobre su base 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. Se observan situaciones como ésta en expedientes correspondientes a los tres Territorios Históricos.

Si por el contrario, el servicio social de base deriva el caso sin necesidad 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 incomprensión que perjudica la estabilidad de la relación. Los efectos de esta segunda tipología de riesgo son más deducibles que verificables teniendo en cuenta 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.

Del acierto de las decisiones en esta fase del proceso depende por lo tanto, en buena medida, la garantía del bienestar del niño, niña o adolescente y de su familia. La dificultad estriba en capacitar a los servicios sociales de base para adoptar tales decisiones, es decir, para valorar la situación familiar y para juzgar de la adecuación de los servicios comunitarios a las necesidades detectadas.

En la actualidad, 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 con- vendría dotarles de unos conocimientos esenciales sobre el ámbito de la protec- ción, 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, de apoyo a los trabajadores sociales de los ayuntamientos.

Progresivamente, las instituciones competentes se están acercando a un modelo como el descrito.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es quizá quien más ha avanzado en este proceso. En 1995 optó por la aplicación del llamado Programa de Atención a la Infancia de Especial Protección - PAIDE, en cuyo marco prevé, por un lado, la intervención del servicio especializado municipal como órgano asesor de los servicios sociales de base en esta fase de valoración, y por otro, la formación de los trabajadores sociales polivalentes. El programa formativo comprende dos módulos. El primero de ellos ofrece una formación básica en 6 sesiones, con una duración total de 48 horas. Se aplicó de mayo a octubre de 1995. El segundo, de conocimientos avanzados, tiene una periodicidad mensual, en sesiones de dos horas.

En el resto del territorio alavés, si bien la Diputación ejerce funciones de asesora- miento, no ha procedido a la formación de los servicios sociales de base, aunque desde el servicio territorial se estime muy necesario.

La Diputación de Gipuzkoa también se ha decantado por esta vía, pero la forma- ción de los servicios sociales de base está en fases iniciales.

En Bizkaia, el programa de intervención comunitaria que acaba de aprobarse tiende más a fomentar un cierto grado de especialización en los servicios muni- cipales a través de los equipos de intervención socio-educativa, para romper con una tradición de remisión de los casos al servicio territorial, sin perjuicio, es cierto, de las funciones de asesoramiento que puede ofrecer éste último. En principio el programa prevé, entre las responsabilidades del servicio territorial de infancia, la de formar a los servicios sociales de base. En opinión de algunos técnicos, sin embargo, la probabilidad de que esto ocurra en el medio plazo es muy limitada, dada la amplitud de la base y, proporcionalmente, la escasez de recursos personales en el servicio especializado. El Departamento, por su parte, ha organizado cursos de formación en esta materia destinados a los profesiona- les de los servicios sociales de base.

Al margen de los métodos aplicados en las entrevistas, el principal instrumento de valoración del que disponen 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 está organizando cursos en todos los servicios sociales de base destinados a formar a los trabajadores sociales en su utilización. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha optado por instrumentos de características similares al programa SASI, pero de implantación ligeramente anterior.

La Diputación Foral de Bizkaia, en cambio, todavía no ha introducido la escala en su propio servicio especializado, de modo que tampoco los servicios sociales de base disponen de criterios que les capaciten para orientar sus actuaciones. Actualmente el servicio territorial, junto con los servicios sociales de base, está intentando elaborar un documento-protocolo que establezca el procedimiento a seguir y criterios de coordinación en materia de protección. 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.

Como ya se ha indicado, el programa mencionado es una propuesta de la Diputación a la que pueden, si lo desean, sumarse los Ayuntamientos, lo que significa que, por lo menos en algunos casos, no ocurrirá. En tales supuestos, y en ausencia de una formación básica y de criterios unitarios de valoración, seguirá ocurriendo lo que ha venido produciéndose en los últimos años: en determinadas ocasiones, la remisión al servicio especializado será demasiado tardía; en otras, para evitar lo anterior, los trabajadores de base preferirán no comprometerse en cuanto concierne a la protección infantil y optarán por remitir de forma prácticamente sistemática los casos, sin valoración previa, al servicio territorial, aumentando así considerable e irrazonablemente la carga de trabajo de este servicio. Esta es, de hecho, la situación que se ha vivido hasta el presente: a la Diputación Foral de Bizkaia podían llegar incluso, según recuerdan los técnicos, casos de absentismo escolar.

2.2.2. La valoración en los servicios especializados

En los equipos técnicos de infancia se observan, básicamente, dos modelos 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, aunque bien es cierto que en el primero se observan variantes.

La diferencia entre ambos sistemas se aprecia desde el inicio del procedimiento. En los Territorios alavés y guipuzcoano, cuando entra un caso, se registra en el equipo de valoración (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz), en el subequipo de diagnóstico y de casos nuevos (Diputación Foral de Álava) o en el área de valoración (Diputación Foral de Gipuzkoa), y se asigna el caso a uno de sus miembros. Este

asume la responsabilidad de documentarlo, recabando a tales efectos tantos informes o datos como puedan resultar necesarios y útiles y entrevistando a cuantas personas puedan aportar informaciones de interés, y en todo caso a la familia y/o al niño, niña o adolescente objeto del expediente.

En cuanto a los informes, es necesario que, también en esta fase, todas las instancias implicadas colaboren. Aunque éste suele ser el caso, en ocasiones, afirman los profesionales de algunos servicios de infancia, los centros escolares se muestran reacios a plasmar por escrito los indicios de desatención o de maltrato que han observado. En otros casos, como se observa en algún expediente, la información relativa al régimen de visitas establecido en una sentencia judicial de separación llega a conocimiento del servicio de infancia, no por vía del Juzgado, sino por la documentación aportada por la propia familia.

Para realizar las entrevistas, el profesional dispone de una multiplicidad de instrumentos, que aplica directamente o con la ayuda de otros profesionales del área de valoración: escalas de bienestar infantil, el cuestionario de valoración familiar (family assessment form), el protocolo de necesidades infantiles, y, fundamentalmente, los protocolos, entrevistas y sistemas de indicadores elaborados por el Programa de Mejora del Sistema de Atención Social a la Infancia en materia de detección, notificación, investigación y evaluación del maltrato infantil, y en materia de evaluación de las dificultades socio-emocionales de los niños. Constituyen un conjunto de instrumentos complementarios: ninguno de ellos permite obtener con fiabilidad, utilizado individualmente, los datos correspondientes a todos los aspectos que influyen en el bienestar físico, psicológico y emocional del niño, niña o adolescente. Esta multiplicidad de materiales introduce cierta complejidad en el proceso. En opinión de algunos profesionales, por otra parte, los instrumentos del SASI no resultan eficaces en la detección de casos de maltrato y/o abandono emocional.

Estudiado el caso, el responsable elabora una propuesta con vistas a la adopción de una o varias medidas, y la presenta al resto de los miembros del equipo de valoración, a fin de consultar aspectos particularmente dudosos, de estudiar la mayor o menor conveniencia de una medida, y de acordar una propuesta definitiva que será remitida a la Comisión Técnica de Valoración correspondiente.

En esta fase del procedimiento, el funcionamiento viene muy determinado por la composición de estas Comisiones. En ellas toman parte, además del responsable del equipo, técnicos de todas las áreas o subequipos de valoración, servicios residenciales y adopción y acogimiento. Su intervención ofrece una garantía suplementaria de que la decisión adoptada sea, de entre las posibles, la que mejor se ajuste a las necesidades del caso. En algunos supuestos, pero no de forma sistemática, también puede ser invitado a participar en la Comisión el trabajador social del servicio social de base que ha notificado el caso. Esta posi-

bilidad debería aprovecharse con mayor frecuencia, siempre que la relación entre dicho trabajador y la familia o el niño, niña o adolescente, pueda, por la naturaleza del vínculo, beneficiar al caso.

En Bizkaia, el sistema difiere en todos los aspectos, en esta fase de valoración. La entrada de un caso en el servicio territorial de infancia implica su inmediata asignación al trabajador social de zona que corresponda, en función del municipio que lo remite. A los efectos que aquí interesan, el territorio vizcaíno está dividido en siete zonas. A cada una de ellas se hace corresponder en el servicio de infancia un trabajador social que será el responsable de informar el caso (recabando cuantos datos considere necesarios mediante informes oficiales y periciales, entrevistas, etc.), de valorarlo y de elaborar la propuesta de medidas. Hasta el presente, según indican técnicos del servicio, estos profesionales no han aplicado para la valoración de casos los instrumentos especializados cuya utilización se recomienda a nivel estatal e internacional, utilizados en los otros Territorios.

Así constituido el expediente, se remite a la Comisión Técnica de Valoración, en la que participan además del técnico informante de valoración, un técnico superior -normalmente un psicólogo- del servicio, los responsables de las áreas de protección institucional y de integración familiar, el responsable del servicio de infancia, un técnico superior del IFAS, el Director del Servicio Social para la Infancia y la Juventud del IFAS, y el Director General de Servicios Sociales del Departamento de Acción Social. La normativa reguladora de esta Comisión prevé además la intervención del Ministerio Fiscal, pero en la práctica, no está presente.

Esta composición, por la naturaleza de algunos de los cargos representados, resulta excesivamente numerosa y formal, pero responde a la estructura particularmente compleja del Órgano Foral de Bizkaia. Sería quizá más operativo contar con una comisión más reducida en número, que ofreciera mayores garantías de agilidad. En la actualidad, la responsable del servicio de infancia está previendo una reestructuración de este órgano técnico asesor.

Sea cual sea el modelo organizativo, la mayoría de los equipos técnicos consideran que los recursos personales de los que disponen a ese nivel son muy limitados para atender las necesidades. Considerando el total de expedientes correspondientes a 1995, y las estimaciones del número de menores atendidos a su amparo reflejados en la tabla 16, se obtienen los datos correspondientes al número de casos nuevos gestionados por cada profesional durante un año. Como se aprecia en la siguiente tabla, las diferencias territoriales son importantes:

**TABLA 31:
RATIO DE EXPEDIENTES NUEVOS POR PROFESIONAL¹**

	AYTO. V-G	D.F. de Álava	D.F. de Bizkaia	D.F. de Gipuzkoa
Nº de expedientes abiertos en 1995	57	34	244	133
Nº de personas menores de edad atendidas a su amparo (estimación)	77	59	244	194
Nº de profesionales en los equipos técnicos	9	12	20	10
Nº de expedientes por profesional	6,3	2,8	12,2	13,3
Nº de personas menores de edad por profesional	8,5	4,9	12,2	19,4

¹ Se trata de datos orientativos, ya que los expedientes corresponden a los abiertos en 1995, y los datos referentes al número de profesionales corresponden a 1 de enero de 1997.

Con respecto al conjunto de los procedimientos de valoración y decisión, es necesario indicar que se observa, en los tres Territorios, unos niveles muy bajos de participación activa de los niños, niñas y adolescentes, y de las familias. Las causas de esta situación están, posiblemente, en la insuficiencia de los cauces de información y de participación que operan en los servicios de infancia, debido, por un lado, a un fallo cultural generalizado de los servicios sociales en estos aspectos -sólo ahora se empieza a atribuir la importancia que le corresponde a la participación del usuario en cualquier área de lo social- y, por otro, a la consideración, no siempre justificada, de que los usuarios no están ni en posición ni en actitud de comprender las actuaciones que se promueven desde el servicio.

El papel de los profesionales en este sector de intervención es particularmente delicado y extremadamente complejo. Su deber es aplicar los medios necesarios para garantizar el bienestar de las personas menores de edad y, en ocasiones, esto supone defender los derechos del niño, niña o adolescente cuando entran en conflicto con los derechos de los padres. Evidentemente, la contradicción de intereses complica las intervenciones, y ése es precisamente el núcleo de la cuestión.

La principal función de los profesionales en estos supuestos consiste no sólo en garantizar el bienestar del niño, niña o adolescente, sino en hacerlo tratando de involucrar a los padres en el análisis de las alternativas más adecuadas, explicándoles las razones que determinan la menor conveniencia de determinadas medidas, y escuchando su opinión al respecto. Por norma general, excluyendo casos extremos, a los padres les preocupa el bienestar y el porvenir de sus hijos, incluso cuando han dado muestras patentes de abandono. Si se les sabe implicar en la elección y en la decisión de las medidas, superando la primera y casi inevitable

reacción de rechazo que cualquier persona mostraría cuando un tercero, que además es ajeno a la relación familiar, hace constar su incapacidad parental, es posible llevarlos a abandonar sus mecanismos de oposición, e incluso a mostrarse colaboradores.

Sin duda, éste es uno de los aspectos más complejos de la labor del profesional, pero según atestiguan las investigaciones realizadas en otros países, y de acuerdo con la información aportada por los propios profesionales, suele ser también la forma más adecuada de responder a las necesidades del niño, niña o adolescente, de garantizar las mejores condiciones de aplicación de las medidas, y de favorecer la reintegración en el núcleo familiar. Naturalmente, como se verá más adelante, para alcanzar estos resultados, los técnicos también necesitan apoyo y asesoramiento.

Es cierto que las entrevistas que se llevan a cabo en los procedimientos aplicados en la actualidad tratan, de algún modo, de acercarse a esta función, pero la sensación generalizada de los padres, reflejada en las entrevistas cumplimentadas en el marco de la evaluación de los servicios residenciales de la segunda parte de este informe, es la de no tener la posibilidad de participar. Según afirman, bien no se les pregunta, bien, si se les pregunta, no se suele tener en cuenta su opinión; se les comunican las decisiones, pero no se les implica en el proceso de toma de decisión. En ningún caso se les invita a las Comisiones Técnicas de Valoración, cuando, y aun siendo conscientes de su dificultad, por ejemplo ahí tendrían la oportunidad de asistir a un debate plural de los aspectos que intervienen en el caso y de hacerse una opinión mejor fundada de cuáles son las razones que abogan por una u otra alternativa de actuación.

Tampoco existe –y éste también es un fallo generalizado en nuestro sistema de servicios sociales– un sistema formal pero simplificado de queja o reclamación que, sin necesidad de recursos administrativos o judiciales, permita resolver, favoreciendo la intervención de otros profesionales, cuestiones, a veces de importancia menor, pero conflictivas, que oponen a los padres y al profesional que valora su caso. Una posibilidad sería asignar esta función de reclamación a la Comisión Técnica, pudiéndose para estos supuestos completar su composición con la participación de algún profesional de las áreas competentes en materia de servicios básicos o comunitarios, y ofreciendo a los padres la posibilidad de intervenir acompañados, si lo desean, de una persona de su confianza, capaz de apoyarles y, si fuera necesario, de ayudarles a transmitir sus deseos, sus temores y sus expectativas, y el nivel de compromiso que pueden adquirir.

La participación de los propios niños, niñas y adolescentes también es muy limitada. Así parece deducirse de los expedientes, y así parece concluirse también de las informaciones que transmiten en las entrevistas realizadas para la elaboración de la segunda parte del informe.

El derecho a ser oído ha sido regulado por la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor como elemento fundamental en cuantas materias afectan a las personas menores de edad. Esto significa que el deber de la autoridad competente en materia de protección es no sólo escucharle, sino ofrecerle los cauces necesarios para expresarse y, siempre que sea posible, tener en cuenta su opinión a la hora de adoptar una decisión.

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. Entrar en el circuito de protección infantil es para ambos una experiencia difícil. Todos los elementos que intervienen 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 incompreensión 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, la información, escrita y verbal.

Para que un niño, niña o adolescente entienda lo que está ocurriendo cuando llega a un servicio especializado de infancia, es imprescindible explicárselo: explicarle dónde está, por qué razón, quiénes son las personas que le hacen preguntas, y qué ocurrirá después. Sólo unas explicaciones claras y ajustadas a su nivel y a su capacidad de entendimiento, conseguirán darle el sentimiento mínimo de seguridad que necesita. Los servicios especializados de infancia no parecen incidir en aspectos tan fundamentales como éste. No se tiene constancia de que existan directrices de actuación que orienten a los profesionales en la actitud que deben adoptar en el momento de la recepción. Esto lleva a prácticas más o menos heterogéneas, basadas en el sentido común y en la experiencia, que los profesionales se ven forzados a aplicar como únicos criterios de intervención. Convendría elaborar pautas de actuación que sirvieran de referencia, garantizaran una práctica profesional adecuada en un momento de tanta trascendencia en la vida de un niño y de una familia, y ofrecieran a los profesionales cierto grado de seguridad y confianza en sus propias actuaciones.

En el mismo sentido, interesaría producir materiales didácticos, ajustados a la capacidad de entendimiento de niños, niñas y adolescentes, cuyo objetivo sea familiarizarles con los procedimientos, con los profesionales, explicarles cuáles son sus derechos, cuáles los derechos de sus padres, cuál es la situación en la que se encuentran, quiénes van a tomar las decisiones que les afectan y cómo pueden opinar ellos en la toma de estas decisiones.

También los adultos, los padres, requieren explicaciones que se ajusten a su nivel de comprensión. Las notificaciones formales, caracterizadas por un vocabulario y una redacción jurídico-administrativa oscuros, son instrumentos de legalidad, pero no sirven para informar a una familia. Las entrevistas que mantienen con

los profesionales cumplen parcialmente esta función, pero cabría mejorarlas incrementando el componente de información. Es necesario explicarles cuál es el funcionamiento del sistema de protección, cómo se sitúa su caso en ese sistema, y cuáles son las alternativas posibles de evolución en sus circunstancias particulares. Unos folletos escritos en lenguaje sencillo, describiendo los aspectos generales del procedimiento, informando de los derechos de los niños y de los derechos de los padres, ayudarían a las familias a enfrentarse a un mundo que desconocen y que, por lo tanto, temen.

El acceso inicial a un servicio como el de infancia se vería igualmente facilitado si las dependencias en las que se encuentran ubicados estuvieran mejor adaptadas a las necesidades de privacidad y confidencialidad que la naturaleza de las situaciones exige respetar al máximo.

Los servicios se resienten particularmente de esta inadecuación cuando tienen concertadas visitas de padres e hijos que deben desarrollarse bajo su supervisión, o cuando coinciden en el servicio familias acogedoras y familias biológicas.

A estos efectos, sería conveniente dotar a los servicios de una o dos salas de entrevista y de visita, de uso exclusivo. De este modo, bastaría para agilizar el uso de las mismas, coordinar los calendarios de visitas y de entrevistas concertadas por los distintos profesionales. Convendría que estas salas presentaran un diseño y una decoración adecuada, que ayudara a distender el momento de la llegada, y a hacer más llevaderas las entrevistas y las esperas.

Finalmente, terminando así con la fase de valoración, hay que referirse a la elaboración de los expedientes, tanto a su estructura, como a su redacción.

En cuanto a lo primero, la diversidad de documentos (informes sanitarios, sociales, psicológicos, educativos, notificaciones judiciales, sentencias, notificaciones administrativas, etc.) que obran en los expedientes, hace de ellos instrumentos complejos y heterogéneos, de muy incómodo manejo para los profesionales en su práctica diaria.

Su trabajo podría verse, en cierta medida, facilitado con la introducción de fichas, que se cumplimentarían para cada uno de los expedientes. Una primera ficha, muy básica, serviría simplemente para mantener el repertorio cronológico de sucesión de los hechos, de las intervenciones y de las entradas y salidas de documentos. La última anotación indicaría si el servicio está pendiente de recibir algún documento complementario. Esto facilitaría el mantenimiento actualizado de los expedientes, y en cierto modo, daría fe de su contenido detallado. En la actualidad, no es infrecuente examinar expedientes incompletos.

En la segunda ficha, en cambio, se recogerían, por un lado, los datos de identificación del niño, su situación legal, la descripción del caso, las características de la

situación socio-familiar, el motivo de entrada, el servicio derivante y las intervenciones previas a la entrada del caso en el servicio especializado, y en una segunda parte, se indicarían por áreas diferenciadas las necesidades del niño y las medidas que se van a articular para responder a cada una de ellas de forma adecuada y coordinada. Así elaborada, la ficha de demanda funciona como un plan individual. Convendría que, en cada expediente, se incorporaran tantos planes individuales como niños, niñas o adolescentes se encuentran afectados por una misma situación.

Este tipo de sistematización de la recogida de datos referentes a un caso, lejos de ser un trámite burocrático suplementario, presenta ventajas que, tanto a corto como a largo plazo, se reflejan en la mayor eficacia de las intervenciones. Por un lado, la ordenación de la información permite un seguimiento ágil de la evolución del niño, niña o adolescente y de sus necesidades, y una evaluación periódica de la adecuación de las intervenciones. Por otro, permite mantener un registro estadístico de las características de las personas menores de edad y de sus familias, de los motivos de entrada, de las vías de procedencia, de la naturaleza de las intervenciones, de su duración, etc., datos todos ellos absolutamente indispensables a efectos de planificación.

Por lo que respecta a la redacción de los expedientes, se observa en casos puntuales, aunque bien es cierto, y es importante señalarlo, que en general los profesionales evitan el uso de términos estigmatizantes, un tratamiento inadecuado de ciertos calificativos. Sin duda, las prisas a la hora de elaborar los informes son parcialmente responsables de estas equivocaciones, pero convendría hacer un esfuerzo en este sentido. La posibilidad de que las familias o los propios niños soliciten consultar su contenido no debiera asumirse como remota, cuando uno de los derechos contemplados para los usuarios de los servicios sociales en la mayoría de los países de nuestro entorno es, precisamente, el derecho de acceso a la información confidencial que a su respecto conserva la Administración.

2.3. Aplicación y seguimiento de la medida

Una primera cuestión de gran relevancia en la fase de aplicación de la medida cuando se ha declarado el desamparo o cuando, previamente a esta declaración, se considera necesario separar al niño, niña o adolescente de su núcleo familiar como medida cautelar, es el anuncio de esta decisión a los interesados, y la salida del niño, niña o adolescente de su domicilio.

La Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor modifica el artículo 172 del Código Civil y establece que cuando la entidad pública constata una situación de desamparo, tiene por ministerio de la Ley la tutela del niño, niña o adolescente que se encuentra en esa situación, y debe adoptar las medidas de protección

necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal, y notificándolo en legal forma a los padres, tutores o guardadores, en un plazo de cuarenta y ocho horas. La norma añade que siempre que sea posible, se le informe de forma presencial, y de modo claro y comprensible de las causas que han dado lugar a la intervención de la Administración, y de los posibles efectos de la decisión adoptada.

Es un momento crucial en la vida del niño, niña o adolescente y de su familia, y determinante del tipo de relación que en adelante mantendrán con los profesionales del servicio de infancia.

No es fácil. La familia suele oponerse y, en ocasiones, llega a amenazar la integridad física de los técnicos que mantienen con ella una relación directa. En Bizkaia, en un caso particularmente problemático, los profesionales directamente involucrados llegaron a solicitar al Fiscal una autorización para no aparecer identificados en el expediente, salvo con un código numérico, a fin de evitar las posibles represalias de la familia. La autorización fue denegada. En tales circunstancias, la relación de colaboración que convendría establecer con la familia para favorecer, en el futuro, la reintegración del niño, niña o adolescente a su domicilio, se ve muy comprometida. Por esta razón, los equipos técnicos optan en la actualidad por reservar estas funciones, en los casos conflictivos, a quienes menos relación mantienen con los usuarios. La Diputación Foral de Álava, por ejemplo, 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. En todos los Territorios, además, si la gravedad y el riesgo de la situación lo exigen, se suele solicitar la intervención de la policía que, sin uniforme y junto con un miembro del equipo, acuden al domicilio familiar para proceder a la separación. Si, por razones de seguridad, el profesional del equipo técnico que más contacto ha mantenido con el niño, niña o adolescente no puede personarse en la casa, se procura que intervenga tan pronto como sea posible, esperando por ejemplo en el coche en el que se procederá al traslado. Estas circunstancias, en cualquier caso, resultan traumáticas.

También es frecuente que las familias rechacen medidas de intervención, complementarias de una decisión de separación temporal del núcleo familiar o destinadas a evitar esa separación. Los programas de terapia, familiar o individual, los servicios de educación familiar o los programas de desintoxicación suelen ser objeto de rechazo en muchos supuestos, reduciéndose enormemente las posibilidades de colaboración.

El rechazo de las medidas puede proceder, asimismo, del propio niño, niña o adolescente. Este último caso, el de los adolescentes, es el más habitual: se oponen a participar en programas de desintoxicación, de formación, de terapia, o a asistir al tratamiento psicológico que les ha sido recomendado.

Uno de los problemas que preocupan considerablemente en la actualidad a los servicios de infancia de los tres Territorios Históricos es el de los adolescentes con problemas de comportamiento, el del impacto que su conducta disruptiva puede tener en la convivencia de los otros residentes durante su permanencia en el servicio, y el de las fugas en acogimiento residencial. 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. No cuentan con ningún medio de contención.

La Diputación Foral de Álava tiene en proyecto la construcción de un centro destinado a niños, niñas y adolescentes con conductas problemáticas, en el que se aplicarán programas individualizados que consideran más ajustados a sus necesidades que los que ahora se les ofrecen en los servicios residenciales, contando con que el tipo de intervención, la ubicación a las afueras de la capital y la estructura física del centro sirvan, en cierta medida, de contención y eviten los conflictos que protagonizan en la actualidad. La Diputación Foral de Gipuzkoa dispone también de un proyecto de estas características, aunque se encuentra en una fase menos avanzada de desarrollo.

La situación actual está dando origen, en ocasiones, a casos de desatención. Cuando un joven es muy problemático, y tiene ya entre 16 y 18 años, algunos servicios, en determinados supuestos, incapaces de responder a sus necesidades, les dan de baja. Si los jóvenes aceptan, pueden contar con servicios de apoyo psicológico, o de otro tipo, en el ámbito comunitario; cuando no es así, se pierde el contacto.

Una segunda cuestión con respecto a la aplicación y el seguimiento de la medida es de carácter organizativo.

Cuando un caso ha sido calificado de desamparo en un servicio territorial de infancia, la aplicación y el seguimiento de la medida queda bajo su responsabilidad, excepto en los casos muy particulares de los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y de Llodio que, por contar con equipos especializados, pueden tener delegada dicha función.

Lo cierto es que el servicio social de base derivante deja de intervenir con actuaciones dirigidas a la protección infantil desde el momento en que un caso es asumido por el servicio especializado, salvo en aquellos supuestos en los que, considerándose que la única vía de actuación posible es la separación definitiva del núcleo familiar, el servicio de infancia excluye todo tipo de intervención especializada en la familia y remite el caso al servicio social de base para que proceda con los padres a las acciones que estime oportunas.

Esta desconexión obedece a la siguiente consideración. La mayoría de los casos tienen, o deben tener, un paso previo por los servicios municipales, ya que, competencialmente, les corresponde la atención de las situaciones de riesgo. Habiendo resultado las intervenciones comunitarias insuficientes o inadecuadas a las características de la situación, los equipos técnicos consideran que ya no está en mano de los servicios sociales de base mejorar la situación del niño, niña o adolescente y de la familia, y que las intervenciones especializadas son las que con mayor eficacia, en esas circunstancias, pueden aportar vías de solución. Esto, sin duda, es cierto en todo cuanto tienen de «terapéuticas» las intervenciones desde los equipos de infancia. Cabe pensar, sin embargo, que el aspecto relacional podría verse favorecido, si se tratara de mantener el contacto, generalmente más cercano, que ya existe entre el trabajador social de base, la familia y el niño, niña o adolescente.

Esta relación podría resultar particularmente beneficiosa en el caso de los niños, niñas y adolescentes que ingresan en servicios residenciales. A menudo se encuentran alejados de su domicilio familiar, de modo que el sentimiento de desorientación y de distanciamiento no se aplica únicamente al ámbito de la vivienda, sino también al entorno social. La posibilidad de contar con una persona de referencia, conocida en el período anterior de su vida, puede garantizarles cierto sentimiento de seguridad y confianza, especialmente en aquellos supuestos 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 núcleo familiar, puesto que cuando esto ocurra, conviene que cuenten con un referente de confianza. Habitualmente, este papel corresponde al educador, que ha ejercido las funciones de tutor durante su permanencia en el centro, pero la distancia entre el domicilio familiar y el servicio residencial puede dificultar considerablemente la conservación de esta relación.

Esta alternativa, que en nuestro sistema todavía puede percibirse como una posibilidad teórica, un desiderátum que no responde a las capacidades reales de acción de los trabajadores sociales de base, por deseable que así fuera, se aplica en otros países de nuestro entorno y se valora como un elemento muy positivo en la prestación de una atención integral a los niños, niñas o adolescentes en situación de desprotección social.

En la aplicación de las medidas se observa, en algunos casos, un problema de lentitud en las intervenciones. A menudo debida a cuestiones burocráticas, puede producir retrasos de varios días, incluso de semanas, en trámites puramente internos, como puede ser la presentación a firma de una decisión de la Comisión de Valoración, o la remisión al servicio de infancia de un documento remitido por el Juzgado a los servicios jurídicos del Órgano Foral.

Otras veces es la simple gestión de la medida acordada la que retrasa la intervención, porque el servicio competente para prestarla -un centro de salud mental, por ejemplo- requiere un tiempo de tramitación. Algunos expedientes dejan constancia de que el retraso en la gestión de una medida de terapia familiar o de tratamiento psicológico, por ejemplo, determina, pocas semanas más tarde, el rechazo de la medida acordada.

Es indispensable tener en cuenta que en este sector, la celeridad adquiere especial importancia. Cuando las familias están muy desestructuradas las oportunidades de intervención y de colaboración no son frecuentes. Si se presenta la ocasión, se debe aprovechar inmediatamente; cualquier retraso podría interpretarse como desinterés y cerrar la vía de acceso.

Con los niños, niñas y adolescente, los plazos de intervención también son fundamentales. La adecuación de una medida no depende sólo de las circunstancias sociofamiliares, depende también del momento de su aplicación. Lo que hoy se considera conveniente, puede no serlo en el futuro si se espera demasiado tiempo para proceder a su aplicación, y demasiado tiempo pueden ser algunas semanas.

En la tabla siguiente se reflejan los plazos de intervención en la muestra de expedientes analizada.

TABLA 32:
PLAZOS DE INTERVENCIÓN EN LOS EXPEDIENTES
SELECCIONADOS

	< 15 días	15-30 días	30-60 días	60-90 días	90-180 días	180-365 días	>365 días
Servicio de ayuda domiciliaria	3	1	0	0	2	0	0
Centro de día	1	0	0	0	0	0	0
Apoyo escolar	1	0	0	1	0	0	0
Intervención familiar	8	4	5	1	4	1	1
Terapia familiar	13	12	1	1	0	0	0
Seguimiento familiar	5	1	0	0	1	0	0
Tratamiento psicológico	6	4	1	1	1	1	0
Tratamiento desintoxicación	7	3	2	2	0	0	0
Preparación a la maternidad	1	0	0	0	1	0	0
Cursos de formación	2	1	1	0	0	0	0
Programa de alfabetización	0	0	0	1	0	0	0
Suspensión régimen visitas	0	1	0	0	2	0	0
Libertad vigilada	0	0	0	0	1	0	0
Acogimiento familiar administrativo	8	2	3	1	2	1	0
Acogimiento familiar judicial	1	0	1	0	2	2	0
Adopción	0	0	0	2	2	0	0
Centro acogida de urgencia	9	2	1	0	0	1	0
Centro de mujeres embarazadas	3	0	0	0	0	0	0
Piso madres con problemas de drogodependencia	0	0	0	0	0	1	0
Centro fines de semana	0	0	0	0	1	0	0
Centro de protección	28	12	5	2	3	0	0

Los períodos señalados corresponden al tiempo transcurrido entre el hecho determinante de la aplicación de la medida y la intervención, o el tiempo transcurrido desde la intervención inmediatamente anterior. Si bien se observa que la mayoría quedan comprendidos en plazos de breve y media duración, existen situaciones de dilación, en determinados casos evitables o muy reducibles.

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 medida seleccionada; es decir, que si se opta por el ingreso en un centro residencial, los responsables de la aplicación y del seguimiento corresponderán en el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava al subequipo de hogares, en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz al equipo de hogares, y en Gipuzkoa al área de guarda. La misma práctica se seguirá para la aplicación de

las diferentes prestaciones. En Bizkaia, en cambio, el sistema de responsables de zona que se aplica en el momento de la valoración, sigue aplicándose, en teoría, en la fase de seguimiento, por lo menos con respecto a los niños, niñas y adolescentes cuya guarda ha sido atribuida a algún servicio residencial concertado. En la práctica, sin embargo, el seguimiento es extremadamente limitado. Este sistema, que presenta la notable ventaja de ofrecer al usuario una persona de referencia en el servicio territorial, no se aplica en los casos en los que la guarda es asignada al IFAS, ni en los supuestos de acogimiento familiar, directamente remitidos al área de integración familiar.

Este modelo organizativo en la aplicación y el seguimiento de las medidas, con la excepción indicada para Bizkaia, implica que las familias, desde el momento que se da entrada a su caso en el servicio especializado con la apertura de un expediente, son atendidas por diferentes profesionales o equipos de profesionales, a medida que se avanza por las sucesivas fases del procedimiento, aunque también guardan, a veces, un contacto paralelo con quien inicialmente les atendió. Esta diversidad se explica desde los equipos técnicos por el nivel de especialización requerido en cada una de las alternativas de intervención.

Convendría quizá, aun manteniendo este modelo de organización de las funciones, introducir en el sistema la figura del trabajador responsable de la atención, que en principio serviría, tanto al niño, niña o adolescente como a los padres, de referente desde el inicio hasta el cierre del procedimiento, y de interlocutor central en sus relaciones con el servicio. En la actualidad, esta garantía de contacto permanente no existe, y esta carencia contribuye a que los usuarios, sobre todo los niños, niñas y adolescentes, tengan del servicio de infancia una visión abstracta y lejana. De hecho, la mayoría de los entrevistados o encuestados en el marco de la evaluación de servicios residenciales no estaban familiarizados con el personal de los equipos especializados, ni tan siquiera con los profesionales del área directamente responsable del seguimiento de la medida.

Un tercer elemento es el de la coordinación entre los equipos de infancia y otras instancias para la aplicación y el seguimiento de las medidas. Incluso cuando la alternativa adoptada es la separación del niño, niña o adolescente de su núcleo familiar, conviene integrar a otros servicios en el proceso de intervención.

En esta fase del procedimiento, el contacto con las escuelas suele quedar en manos de los tutores que en los servicios residenciales se asignan a cada niño y, por lo general, la regularidad de las visitas garantiza una relación fluida, capaz de ayudar en el seguimiento de la evolución individual. Cuando la medida aplicada no implica separación, la relación con la escuela se garantiza desde la intervención familiar especializada.

Con otros servicios, en cambio, la relación es menos eficaz. Se han observado en diversos expedientes problemas de contacto con los centros de salud mental.

Por un lado, estos centros tienen unas listas de espera que, a veces, dada la urgencia de la situación, llevan a los servicios de infancia a contratar con gabinetes privados y, por otro, en ocasiones puntuales, han manifestado 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, aunque ya con anterioridad, habían manifestado su interés, como se aprecia en las memorias correspondientes. 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. Han existido incluso, a juicio de la fiscalía, supuestos de información o notificación deficitaria a la familia, lo que ha llevado a la devolución al servicio de infancia de la documentación en la que se aprecia ese tipo de defecto procedimental. Es de suponer que, en estas circunstancias, se demoran las tramitaciones más allá de lo conveniente.

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.

Bien es cierto que el seguimiento continuado de las medidas por quienes intervienen directamente en su aplicación y su comunicación periódica de los resultados a los responsables de protección garantiza cierto control sistemático. Con todo, la transmisión de información escrita o verbal no implica necesariamente, en la práctica, la reconsideración del caso. Convendría introducir, como complemento al seguimiento continuado, una revisión obligatoria y periódica de los casos atendidos.

Cada una de las fases del procedimiento es fundamental: los resultados obtenidos en cada una de ellas son determinantes de las posibilidades alcanzables en la siguiente: el «*output*» de la fase precedente constituye el «*input*» de la fase ulterior.

3. CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS

Los mecanismos de control hacen referencia a las actuaciones que sistemáticamente se aplican para verificar el correcto cumplimiento de las funciones que les corresponden a los responsables de la prestación directa del servicio.

La prestación de los servicios presenta en la Comunidad Autónoma tres modalidades diferentes: puede llevarse a cabo en servicios propios de la Administración y por personal funcionario o contratado por la misma; puede desarrollarse en servicios propios, pero concertarse la gestión con una entidad privada sin ánimo de lucro (en estos casos se suele hablar de gestión indirecta); o puede llevarse a cabo en servicios pertenecientes a otra entidad pública o privada y gestionarse por personal propio de dicha entidad o concertado con ella¹.

Esta diversidad de modalidades de prestación 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. 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.

En el ámbito de la atención residencial, las pautas de actuación que se observan en otros países de nuestro entorno recomiendan que la autoridad competente visite los centros, sin previo anuncio de su llegada, y que esta visita se lleve a cabo en un momento del día en que se encuentren presentes los niños, niñas o adolescentes, con objeto de que tanto el personal como los usuarios puedan, si así lo desean, plantear aspectos que les preocupan.

En nuestra Comunidad Autónoma, como se verá en la segunda parte del informe, no se aplican métodos como éste. Las visitas a los centros por parte de los profesionales responsables del equipo especializado son en unos casos periódicas y sistemáticas, en otros de carácter puntual, pero en ningún caso tienen asignados ni los objetivos, ni el método, ni los criterios de control propios de una visita de esta naturaleza. Su finalidad suele ser la de mantener una reunión con los educadores, bien respondiendo a una solicitud de estos últimos para discutir sobre un aspecto particular, bien atendiendo -como es el caso en Álava, tanto a nivel municipal como territorial- a sus funciones de gestión indirecta y asesoramiento. Por lo general, tienen lugar entre profesionales del centro y del servicio durante el horario escolar, y tratan cuestiones concretas referentes a la conducta, la educación u otros aspectos relacionados con determinados usuarios. Los residentes no tienen la oportunidad de mantener, en estas ocasiones, ningún con-

¹ Una descripción detallada de estos aspectos aparece en el apartado dedicado a la estructura de los servicios de infancia y, en lo referente al ámbito de los servicios residenciales, en la segunda parte del informe.

tacto con los profesionales del servicio de infancia, puesto que no suelen estar presentes.

La conveniencia de las visitas de control, y de la periodicidad mensual con la que se recomienda su aplicación en sistemas como el británico, se explica en base a la consideración de que la calidad de la atención en los servicios residenciales para niños, niñas o adolescentes en situación de grave riesgo o desamparo es extremadamente variable. En ella inciden altamente los cambios de personal o los cambios en el grupo de niños, niñas y adolescentes, pero también circunstancias puntuales, como puede ser un momento de fuerte crisis en uno de ellos, que puede repercutir en el equilibrio convivencial del resto de los residentes, o un empeoramiento en las relaciones con sus padres durante las visitas, por ejemplo. Mantener el control de estas situaciones, ofreciendo al niño, niña, o adolescente el apoyo que requiere para sentirse seguro y desculpabilizarse, y prestando a la vez al resto del grupo la atención necesaria, sin dejar que el incidente tenga un efecto en cadena en el que los excesos de los unos justifican y refuerzan los excesos de los otros, constituye una de las funciones más difíciles de los educadores. La dificultad que entraña implica que, a veces, estas situaciones les superen, máxime cuando no disponen de directrices de actuación que les sirvan de criterio de referencia en sus intervenciones. En estos casos, sin duda, la calidad de la atención peligra, y por ello, resulta imprescindible establecer frecuentes elementos de control.

Por otro lado, debe tenerse presente, que los servicios de acogimiento residencial para personas menores de edad son instituciones. Afortunadamente, muchas de ellas tienen una capacidad bastante reducida –igual o inferior a 16 plazas–, factor que, en principio, disminuye considerablemente los riesgos inherentes a las estructuras institucionales. Con todo, sigue tratándose de centros de residencia en los que conviven, por un lado, un número de personas muy superior al habitual en una unidad familiar, a menudo con unas experiencias de vida en común muy deficitarias, y en plena fase de desarrollo, y, por otro, unas figuras profesionales que ejercen funciones de educación y que, en algunos casos, tienen dificultades para ajustar sus prácticas de intervención a las cambiantes necesidades del grupo. Una composición personal de esta naturaleza puede, en situaciones determinadas, alimentar relaciones de fuerza que, con gran celeridad, pueden incidir, a la baja, en la calidad de la atención. El proceso degenerativo del marco relacional puede ser muy rápido, en efecto, y su recuperación muy difícil de lograr si no se actúa con inmediatez.

Las visitas externas de control, si intervienen con la frecuencia adecuada, pueden reconducir la situación, alertar a los profesionales acerca de la ineficacia de determinadas pautas de actuación, y ofrecer puntos de referencia especializados en el ámbito de la protección infantil –de carácter teórico y práctico– que quienes intervienen en un medio muy delimitado, muy cerrado, pueden tender a relegar

a un segundo plano, llevados por la inercia a la que ya responde el funcionamiento del centro. De hecho, durante las visitas de evaluación de los servicios, muchos profesionales han agradecido, no sólo la posibilidad que se les ofrecía de plantear sus preocupaciones, sino también determinadas observaciones que, con respecto a pautas concretas de actuación, se les hicieron. En unos casos ni tan siquiera se habían planteado la alternativa propuesta; en otros, se consideraba deseable, pero utópica, difícilmente compatible con las circunstancias reales de intervención.

En cualquier caso, es beneficioso que la referencia se mantenga, marcando la dirección que debe inspirar las prácticas profesionales, aunque su total consecución no pueda ser ni inmediata ni permanente.

Estas visitas de control deberían verse complementadas con un sistema de supervisión, entendiéndolo éste como ayuda especializada a los profesionales. En algunos casos, las visitas realizadas desde los equipos de infancia pretenden, en cierto modo, ofrecer este tipo de apoyo, aunque lo ejercen siempre en grupo; a nivel europeo, se defiende la necesidad de complementarlo ofreciendo, también periódicamente, a los profesionales de los servicios de infancia -y en particular de los servicios residenciales- sesiones de supervisión individual que alivian las situaciones de estrés y ayudan a reorientar las prácticas profesionales. Esta tarea formaría parte de las funciones de los equipos técnicos especializados.

Por otra parte, la evaluación de los servicios, igualmente considerada en otros países como condición sine qua non en un sistema que se pretenda garantista de los derechos de los usuarios, empieza sólo a desarrollarse en nuestro modelo de protección infantil, como también es el caso en otras áreas de atención social.

Hasta la fecha, sólo se tiene constancia de que se hayan llevado a cabo evaluaciones puntuales: la realizada, a solicitud de la propia sección de infancia de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por el equipo del Departamento de Personalidad, Evaluación y Tratamiento Psicológico de la Universidad del País Vasco en 1988, o la que en los últimos meses se está desarrollando en los hogares dependientes del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, por parte de un equipo de la Universidad de Oviedo.

Puede decirse que la idea está presente 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. Este déficit podría quedar en gran parte paliado con la próxima introducción de modelos de inspección, si la norma reguladora recogiera entre sus principios de actuación, como recomiendan las directrices más progresistas en este ámbito, la conveniencia de dotarla de un fuerte componente evaluativo, bien integrado en los propios procedimientos

inspectores, bien como complemento obligado de aquéllos, solución esta última más factible y ajustada al funcionamiento jurídico-administrativo de nuestro sistema, y más susceptible de garantizar los objetivos de control de calidad.

Por otro lado, el deber de vigilancia que la Ley 1/96 de Protección Jurídica del Menor impone al Ministerio Fiscal, no se ejerce con regularidad. Se observa un primer esfuerzo, ya que se han visitado algunos centros en los tres Territorios Históricos. Los reducidos efectivos con los que cuentan estas Fiscalías y, en ocasiones, la polivalencia de su cometido dificultan el ejercicio de unas funciones que, para resultar eficaces, requieren dedicación.

Sí está más adelantado, en cambio, el proceso de introducción de sistemas de evaluación individual en el ámbito residencial. Se ha extendido a los tres Territorios Históricos una práctica consistente en la elaboración de un plan educativo individual que abarca diferentes áreas del desarrollo del niño, niña o adolescente. En principio, este documento permite el seguimiento de su evolución y la evaluación periódica de las intervenciones.

A pesar del requerimiento que en este sentido han planteado los equipos territoriales de infancia, en algunos servicios se incumple la obligación de elaborar un plan individual, y entre quienes sí proceden a ello, se observan importantes diferencias: en unos casos se convierte en un instrumento útil de trabajo; en otros, su cumplimentación se aprecia como un puro formalismo. En este aspecto, una labor de «feedback» desde los equipos especializados es imprescindible. Más de un servicio ha abandonado la redacción de informes y de memorias por no haber obtenido respuesta a las cuestiones que, el esfuerzo de elaboración de dichos documentos, les había permitido plantear.

En cualquier caso, los protocolos individuales podrían mejorarse considerablemente, y convertirse así en un instrumento válido de cara a la planificación y el estudio estadístico de las necesidades, los servicios y las características de la población, como se indica en páginas anteriores al comentar las pautas de elaboración de los expedientes.

En el resto de los servicios, los sistemas de control y evaluación tampoco presentan un buen nivel de desarrollo, aunque en aspectos puntuales se observa un esfuerzo considerable.

Por lo general, los mecanismos de control vienen a identificarse con los de seguimiento y consisten básicamente en la remisión de informes o memorias y en la organización de reuniones, cuyo objeto suele centrarse en la discusión de aspectos puntuales referidos a un caso, pero no en la aplicación de métodos que permitan verificar, de modo sistemático y periódico, la utilización en los servicios de pautas de buena práctica profesional.

La evaluación en cambio empieza, como en el ámbito residencial, a adquirir importancia para los profesionales, los técnicos y los responsables de los servicios. La elaboración de planes individuales de intervención y la inclusión en los mismos de datos que faciliten la medición de los programas, constituyen un indicio en esta dirección. Los técnicos y los responsables del sector aluden con frecuencia, y otorgan gran importancia, a la necesidad de introducir instrumentos más estandarizados que favorezcan la sistematización de las intervenciones y el buen conocimiento de su impacto en la realidad de la población atendida. Por el momento, los modelos de evaluación de servicios tienen aplicaciones muy limitadas. De forma sistemática, existe un modelo introducido en Gipuzkoa para la evaluación de la intervención familiar especializada, y se aplica con una periodicidad bianual.

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, sin duda, se configura, para los profesionales, 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.

2ª PARTE

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

CAPÍTULO V

LA RED DE ATENCIÓN RESIDENCIAL A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL

1. NOTA INTRODUCTORIA

Esta segunda parte del informe consiste en un análisis de la red de servicios de atención residencial a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social.

El objetivo que se persigue -obtener una visión cualitativa de esta modalidad de acogimiento desde el punto de vista del respeto a los derechos de los usuarios- y la metodología que, a tales efectos, se ha considerado interesante aplicar, se detallan en la introducción que precede a la primera parte del estudio.

Por otro lado, las consideraciones referidas al papel que desempeña la atención residencial en relación con el conjunto de los servicios de protección, se analiza detenidamente en el Capítulo III de la primera parte.

No se tratan aquí, por lo tanto, estos aspectos. Si bien, se estima fundamental tenerlos presentes. Básicamente, conviene recordar, al abordar el análisis, que la atención residencial debe constituir parte esencial de un continuo de servicios y que, como tal, no sólo es complementaria de las demás modalidades de protección infantil, sino que, en cierta medida, hace posible su existencia y su desarrollo. Así considerada, la residencial puede ser, sin duda, una elección positiva.

2. LA RED DE ATENCIÓN RESIDENCIAL

Los servicios residenciales de atención a niños, niñas o adolescentes en situación de riesgo o de desamparo constituyen una red de responsabilidad pública.

En ella intervienen servicios de titularidad pública y de titularidad privada. Entre los primeros, existen servicios que las Administraciones territoria-

les gestionan directamente con personal propio, y centros en los que concierta la gestión con entidades de iniciativa social -centros propios de gestión indirecta-.

Existen también servicios de titularidad municipal con los que los Órganos Forales conciertan la prestación de la atención residencial. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz constituye un caso particular, puesto que asume directamente la responsabilidad de la misma en centros propios¹.

Los servicios de titularidad privada pertenecen a entidades de iniciativa social, sin ánimo de lucro, de carácter laico o religioso, que conciertan con las Administraciones.

La tipología de los servicios varía considerablemente:

- Su capacidad oscila entre 5 y 90 plazas.
- La gran mayoría tiene carácter mixto, aunque permanecen algunos centros femeninos y masculinos en Bizkaia, y la mayoría también atiende a usuarios comprendidos en una franja de edad muy amplia.
- Se observan importantes diferencias de organización y práctica profesional entre los centros, que se reflejan en una diversidad de denominaciones, no siempre coincidentes entre los Territorios.
- Algunos centros presentan cierto nivel de especialización, determinado bien por el momento en el que intervienen, bien por el tipo de población al que atienden, bien por la función que desempeñan. El primer caso sería el de los centros de acogida de urgencia, cuyo objetivo es ofrecer una solución inmediata y transitoria que permita proceder a la observación del niño, niña o adolescente, y determinar la orientación que conviene dar a su situación. El segundo caso sería el del centro para extranjeros de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que atiende a jóvenes inmigrantes, o el de los que, en

¹ Si bien, las altas y las bajas, así como cualquier otra modificación que incida en la situación de los usuarios, se deciden en la Comisión Territorial de Valoración, en la que intervienen tanto el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz como la Diputación Foral de Álava.

esta línea de especialización, los servicios territoriales de infancia de las Diputaciones Forales de Álava y Gipuzkoa proyectan construir para atender a niños, niñas y adolescentes con especiales dificultades de conducta. Finalmente, las diferencias de función determinan, básicamente, la existencia de dos tipos de centros: los educativos (no permanentes) y los asistenciales (permanentes).

Esta red de atención residencial ha presentado en los últimos años una gran variabilidad. Entre 1995 y marzo de 1997, se han sucedido los cierres, las aperturas y los cambios de gestión.

En Álava, se ha procedido al cierre del Hogar Funcional Ayala, dependiente de la Diputación Foral. Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha iniciado un proceso de transformación, hoy muy avanzado, por el que sus centros de gestión directa han pasado a funcionar como centros de gestión indirecta. Ha modificado, asimismo, la naturaleza educativa de uno de sus hogares, para convertirlo en un hogar de carácter asistencial.

En Gipuzkoa, se han abierto Loistarain, Zarategi y el ya mencionado centro para extranjeros concertado con Cruz Roja y, en estos momentos, se prevé el cierre de varios pisos del Patronato Municipal Zorroaga, cuya gestión en la actualidad está asignada a una Congregación religiosa.

En Bizkaia, se ha procedido recientemente -en septiembre de 1996- a la conversión de cuatro hogares funcionales de titularidad pública que, hasta entonces, funcionaban en régimen de atención no continuada, en servicios residenciales de carácter permanente.

Esta variabilidad obedece a distintas causas.

Los cambios introducidos en las modalidades de gestión responden, por un lado, a una política de contención del gasto, y, por otro, a la necesidad de evitar las numerosas dificultades de organización de turnos y de cobertura de vacantes, fundamentalmente, derivadas de la intervención de personal propio en los centros.

Los cambios de función se han introducido con objeto de adaptar la red de atención residencial a las necesidades reales de los niños, niñas y adolescentes.

En Álava, los hogares educativos, que funcionan de lunes a viernes, están viendo eficazmente suplida su función por la progresiva creación de los centros de día, que ofrecen un apoyo muy intensivo a las familias. Se procede, por lo tanto, a su paulatina transformación en centros de otras características. Uno de ellos se ha reconvertido en servicio de tipo asistencial, es decir, de atención permanente, y se están buscando, para la transformación del segundo, alternativas que permitan completar la gama de servicios ofertados.

En Bizkaia, se ha introducido el régimen de atención permanente en cuatro hogares de la red del Instituto Foral de Asistencia Social porque, según consideran algunos técnicos, los cierres vacacionales y de fin de semana estaban llevando, en ocasiones, a situaciones graves de desprotección en las que los niños, niñas o adolescentes atendidos se veían obligados a volver a núcleos familiares extremadamente desestructurados, de los que habían sido separados por motivos de alto riesgo. Con respecto a esta transformación, algunos profesionales del ámbito residencial directamente afectados por el cambio, manifiestan que éste no es el resultado de un estudio previo de necesidades de atención residencial, ni de una planificación coherente de los recursos disponibles.

En Gipuzkoa, el progresivo cierre de los centros pertenecientes al Patronato Municipal Zorroaga, gestionados por la Congregación de las Hijas de la Caridad, se debe a que las propias religiosas consideran que el modelo de atención residencial por el que optan en sus hogares (una educadora que convive permanentemente con cuatro o cinco niños, niñas o adolescentes), no puede responder a una demanda en la que los usuarios son, cada vez con más frecuencia, adolescentes, y presentan conductas difícilmente controlables, e incluso conflictivas.

Las transformaciones, en la medida que responden a una modificación de las necesidades, son no sólo justificables, sino deseables. Indican, por un lado, que los sistemas de intervención comunitaria y familiar empiezan a dar resultados y, por otro, que la simple existencia de recursos residenciales no conduce a la indiscriminada y obligada utilización de los mismos.

Con todo, es necesario tener muy presente que los cambios que conlleven traslados de usuarios, deben preverse, planificarse y organizarse adecuadamente para tratar de reducir al mínimo su impacto negativo en la

evolución de los niños, niñas o adolescentes. Las figuras de referencia, los compañeros, el entorno físico y la programación individual son elementos básicos en su vida, y la discontinuidad podría frenar un proceso de progresión fundamentado en los sentimientos de confianza y seguridad.

La lista de servicios residenciales que se ha utilizado en la elaboración de este informe ha sido aportada por los servicios de infancia de las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos, y del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

A este respecto, conviene indicar, no obstante, que si bien el acceso de los niños, niñas y adolescentes a estos centros se tramita obligatoriamente desde los servicios especializados de infancia, pueden existir centros que, con carácter de internado, cumplan en realidad funciones asimilables a las de guarda voluntaria. Estas estructuras, si existen, al no constar oficialmente como servicios residenciales de protección, no se incluyen en el ámbito de este informe.

La tabla 33 refleja las características de la red, en términos de titularidad de los servicios, número de centros, y capacidad de los mismos, en los tres Territorios Históricos y en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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 SISIS. Datos aportados por las Diputaciones Forales y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

CAPÍTULO VI

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA EN NUEVE SERVICIOS RESIDENCIALES

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La evaluación cualitativa de los nueve servicios residenciales seleccionados consiste en la aplicación de un conjunto de indicadores de estructura y proceso, con la finalidad de observar en qué medida las características materiales, funcionales y personales de los servicios residenciales se adecuan a las que se consideran las necesidades y los derechos de los niños, niñas y adolescentes atendidos.

No todos los indicadores tienen el mismo valor en todos los servicios, y en sí misma la presencia o ausencia de algunos de ellos no es garantía de la calidad de la atención prestada. Su valor viene altamente condicionado por el conjunto de elementos con los que se combina. No se trata, por lo tanto, de sumar puntuaciones obtenidas sobre la base del mayor o menor cumplimiento de los indicadores aplicables en distintas áreas, sino de observar en qué medida la combinación de los distintos aspectos garantiza la calidad de la atención y, por lo tanto, el respeto a los derechos de los usuarios. Conviene señalar, con referencia a este último punto, que el objetivo de la evaluación no ha sido en ningún caso la detección de abusos o malos tratos, en el sentido restringido que se otorga a estos términos, ya que tal cosa requeriría la utilización de métodos basados en la evaluación individual de los niños, niñas o adolescentes residentes.

Es necesario señalar que la visión que ofrecen la mayoría de los indicadores utilizados es subjetiva, por lo que, en numerosos casos, la interpretación del evaluador puede ser discutible; esto ocurre sobre todo, evidentemente, con las apreciaciones realizadas en torno a los aspectos relacionales y con las cuestiones referidas al ejercicio de los derechos. Con todo, su aplicación responde siempre a un deseo de objetividad, y ha sido realizada con entera libertad de criterios.

Se es consciente de que las visitas de dos días y medio de duración, en las que, en gran parte, se basa la evaluación, no pueden aportar un conocimiento de la realidad residencial comparable al que tienen quienes viven en los centros. Por esta razón, el método incorpora a la evaluación entrevistas que permiten conocer la opinión de los profesionales y de los usuarios, respecto de los diferentes aspectos de la atención.

Complementariamente, una vez elaborado, se ha remitido a cada centro el informe correspondiente a la aplicación de los indicadores, con objeto de dar la oportu-

tunidad de corregir posibles errores, y de ofrecer así mayores garantías de ajuste a la realidad.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS CENTROS EVALUADOS

El informe completo presentado ante el Parlamento Vasco y entregado a las instituciones responsables recoge en este capítulo los resultados de la evaluación efectuada en cada uno de los nueve centros seleccionados:

- Geroa, Paula Montal y Txalaparta, en el Territorio Histórico de Álava;
- San Adrián, La Purísima y San José Artesano, en el Territorio Histórico de Bizkaia;
- Loistarain, Zabaleta y Bidebieta-1, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

De cara a esta edición del informe, se ha optado por abreviar este capítulo y recoger solamente, a modo de ejemplo, la evaluación efectuada en uno de ellos -el Hogar Asistencial Txalaparta, de Vitoria-Gasteiz- que destaca especialmente por sus aspectos positivos. No obstante, cualquier persona interesada puede acceder al informe completo, que se publica íntegramente en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco.

La descripción del Hogar Asistencial Txalaparta viene precedida de cuatro tablas que aportan una visión básica de las características de los nueve servicios analizados, de la población a la que atienden, del destino de quienes salieron de un acogimiento residencial en 1996 y de los profesionales responsables de prestar la atención.

Conviene también indicar que, en adelante, se utilizan los términos genéricos de servicios especializados de infancia, servicio territorial de infancia o servicio municipal de infancia, para evitar recurrir en cada caso a la denominación oficial de cada uno de los servicios. Esta decisión obedece únicamente al deseo de aligerar la redacción de las descripciones.

TABLA 34: SERVICIOS RESIDENCIALES EVALUADOS. DATOS BÁSICOS

	Servicio Residencial	Localidad Tº Hº	Titularidad	Plazas		Edad de usuarios (en años)		Plantilla (1)		Ratio personal/usuario (2)		Nº de habitaciones destinadas a los usuarios				Nº de baños completos	Nº de Aseos
				Capacidad	Ocupación (3)	Edad permitida	Edad de usuarios (4)	Personal de atención directa	Personal doméstico	Para el nº total de plazas	Para las plazas ocupadas	Indiv.	Dobles	Triples	Múltiples		
Á L A V A	Geroa	Vitoria-Gasteiz Álava	Pública (IFBS) Gestión directa	13	7	3-18	10-15	7	1	0,61	1,14		5	1		2	1
	Paula Montal	Vitoria-Gasteiz Álava	Privada Asoc. Nuevo Futuro	7	4	3-18	9-17	3		0,42	0,75	1	3			1	1
	Txalaparta	Vitoria-Gasteiz Álava	Pública (AYTO. V-G) Gestión indirecta (Asociación IRSE-EBI)	16	14	3-18	6-18	9,5	1,5	0,68	0,78		8			4	
B I Z K A I A	San Adrián	Bilbao Bizkaia	Pública (IFAS) Gestión directa	14	13	3-18	9-18	6	2	0,57	0,61		7			4	
	La Purísima de Güeñes	Güeñes Bizkaia	Privada Hijas de la Caridad	30	23	1-14	6-15	5	1	0,2	0,26	3	1		7 ⁽⁵⁾	4 ⁽⁶⁾	
	San José Artesano	Loitu Bizkaia	Pública (IFAS) Gestión directa	90	70	10-18	8-19	19	9	0,31	0,4	70	1	4	4 ⁽⁷⁾	17 ⁽⁸⁾	
G I P U Z K O A	Loistarain	Donostia-S. Sebastián Gipuzkoa	Pública Gestión indirecta Hijas de la Caridad	22	17	0-10	0-8	8	3,5	0,52	0,67		8	2 ⁽⁹⁾		5	
	Zabaleta	Donostia-S. Sebastián Gipuzkoa	Privada As. Educ. Espec.	9	7	6-18	8-16	3	0,5	0,38	0,5		3	1		2	
	Bidebieta - 1	Donostia-S. Sebastián Gipuzkoa	Pública municipal Gestión indirecta Hijas de la Caridad	5	4	6-18	11-15	1,5		0,3	0,37		1	1		1	

Fuente: Centro de Documentación y Estudios SIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales evaluados.

Notas:

(1) No representa el número de profesionales, sino su equivalente en puestos de trabajo a jornada completa. En caso de que los educadores trabajen más horas de las estipuladas en la jornada laboral legal, no se computan las horas de exceso, a efectos del cálculo de los ratios.

(2) En el cálculo de la ratio personal/usuario se considera:

– como numerador, el cociente entre el número total de horas trabajadas por todo el personal, y el número de horas de la jornada laboral anual –lo que equivale al número de trabajadores a jornada completa–. A estos efectos, se ha considerado una jornada laboral anual de 1678 horas, por tratarse de la jornada aplicada en tres de las cuatro instituciones estudiadas.

– como denominador, el número de plazas del centro; se han calculado los ratios correspondientes considerando en un caso la capacidad total del centro, y en otro las plazas ocupadas.

(3) A 1 de enero de 1997.

(4) En 1997.

(5) Las habitaciones múltiples de Güeñes son de 4 y 5 camas.

(6) 2 de los 4 baños de Güeñes son múltiples: 2 duchas, 2 WC y 2 lavabos.

(7) Las habitaciones múltiples de San José Artesano son de 4 camas.

(8) Los 17 baños de San José Artesano son múltiples.

(9) Las habitaciones triples de Loistarain se reservan a los niños y niñas de muy corta edad que duermen en cunas.

TABLA 35: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ATENDIDOS EN LOS SERVICIOS RESIDENCIALES EVALUADOS

		Hogar Funcional Geroa	Hogar Funcional P. Montal	Hogar Asistencial Txalaparta	Hogar Funcional S. Adrián	Centro La Purísima de Güeñes	Centro San José Artesano	Residencia Loistarain	Minirresidencia Zabaleta	Hogar Bidebieta	TOTAL
Nº de niños, niñas y adolescentes		7	4	14	13	23	70	17	7	4	159
Edad	0-2 años							5			5
	3-5 años							7			7
	6-11 años	3	1	4	1	16	7	5	2		39
	12-15 años	4	2	4	5	7	35		4	4	65
	16-18 años		1	6	7		27		1		42
	> 18 años						1				1
Sexo	Femenino	3	2	6	6	9	12	9	4	2	53
	Masculino	4	2	8	7	14	58	8	3	2	106
Lenguaje materno ⁽¹⁾	Castellano	7	4	14	11	23	68	17	3	4	151
	Euskera			1		3	4		1		9
	Caló				1		10				11
	Portugués				1		5			1	7
	Árabe						2		3		5
	Otros						1				1
Situación legal	Guarda		4	5	9	18	35	14	1	3	89
	Tutela	7		9	4	5	34	3	6	1	69
	Mayoría de edad						1				1
Duración de la estancia	< 1 año	1			5	5	9	13	3		36
	1-2 años	5	4	3	4	12	25	2	4	2	61
	3-5 años	1		9	3	6	24	2		1	46
	6-10 años			2	1		12			1	16
Procedencia	Domicilio familiar	3	4	7	9	10	30	14	6	3	86
	Acogimiento familiar			2			1		1		4
	Otro servicio residencial	4		4	4	5	39			1	57
	Otros			1		8		3			12
Tipo de admisión	Urgencia					15		1			16
	Servicio de respiro					2		6			8
	Valoración del caso			14		3		3		3	23
	Ingreso a largo plazo	7	4		13	3	70	4	7	1	109
	Otros							3			3



		Hogar Funcional Geroa	Hogar Funcional P. Montal	Hogar Asistencial Txalaparta	Hogar Funcional S. Adrián	Centro La Purísima de Güeñes	Centro San José Artesano	Residencia Loistarain	Minirresidencia Zabaleta	Hogar Bidebieta	TOTAL
Deficiencias y discapacidades ⁽²⁾	Deficiencia física			1		1	1	1	1		5
	Deficiencia psíquica			3	1	2		1			7
	Deficiencia sensorial			1			2				3
	Trastornos psiquiátricos			1	2		4		1		8
	Trastornos psicológicos			1		2	5		1		9
	Otros trastornos			1				3			4
	Ninguna deficiencia	7	4	6	10	19	61	13	4	4	128
Tipo de escolaridad ⁽³⁾	Educación infantil sin apoyo						1	8			9
	Educación infantil con apoyo							1			1
	Educación primaria sin apoyo	2	2	2	2	18	11	2	1	1	41
	Educación primaria con apoyo	2		3	1	2	1	2	1	1	13
	Educación secundaria obligatoria sin apoyo	2	1	1	3	2	18			1	28
	Educación secundaria obligatoria con apoyo			2	1		7		4		14
	Educación especial				1		3				4
	Educación secundaria post-obligatoria			1	1						2
	Formación profesional	1		1	4	1	8		1	1	17
	Empleo						1				1
	Otros ⁽⁴⁾		1	4			20				25
Ninguna escolaridad							4			4	
Hermanos ⁽⁵⁾	En el mismo servicio residencial	5	4	9	3	16	37	10	5		89
	En otros servicios residenciales	2			2	2	12	6	2	1	27
	En acogimiento familia-adopción							1			1
	En el domicilio familiar			1	4		10		4	1	20
	En centro para menores infractores	1									1
Ninguno			4	4	6	17	3	1	2	37	
Contacto con la familia (carta, teléfono, visitas de los padres al centro)	Diario	5	4	6	13	18	9	15	4	4	-
	Semanal										78
	Quincenal	1									1
	Mensual	1					15	1			17
	Vacaciones-esporádicas					2	43		3		48
Ninguno			8		3	3	1			15	

→		Hogar Funcional Geroa	Hogar Funcional P. Montal	Hogar Asistencial Txalaparta	Hogar Funcional S. Adrián	Centro La Purísima de Güeñes	Centro San José Artesano	Residencia Loistarain	Minirresidencia Zabaleta	Hogar Bidebieta	TOTAL
Visitas del niño, niña o adolescente al domicilio familiar	Semanal	5	4	10	13	19	43	1	2	4	101
	Quincenal										-
	Mensual						23				23
	Vacaciones-esporádicas					2					2
Otras salidas con la familia	Ninguna	2		4		2	4	16	5		33
	Semanal	2		10		3		13	1	4	33
	Quincenal		4								-
	Mensual							1			5
Otras salidas con la familia	Vacaciones-esporádicas										-
	Ninguna	5		4	13	20	70	3	6		121

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales.

Notas:

(1) Debe tenerse en cuenta que algunos niños, niñas y adolescentes son bilingües.

(2) Debe tenerse en cuenta que algunos niños, niñas y adolescentes presentan varias discapacidades.

(3) La educación con apoyo incluye las siguientes modalidades: con refuerzo educativo, con profesor de pedagogía terapéutica, y con auxiliar de educación especial.

(4) Incluye diferentes modalidades de formación dirigidas a la integración profesional, cursos de iniciación profesional y educación compensatoria, fundamentalmente.

(5) No se refiere al número de hermanos, sino a si tienen algún hermano en las situaciones contempladas.

TABLA 36:
DESTINO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
QUE SALEN EN 1996 DE LOS CENTROS EVALUADOS

	Hogar Funcional Geroa	Hogar Funcional P. Montal	Hogar Asistencial Txalaparta	Hogar Funcional S. Adrián	Centro La Purísima de Güeñes	Centro San José Artesano	Residencia Loistarain	Minirresidencia Zabaleta	Hogar Bidebieta
Número	3	4	2	8	9	32	15	5	2
Otro servicio residencial				3		3			
Acogimiento familia/adopción	2	2			6		9	1	
Domicilio de los padres o de otros familiares	1	2	1	2	3	24	5	3	2
Centros para menores infractores			1						
Emancipación				1		1		1	
Fuga				2		4			

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SISIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales.

TABLA 37: PERSONAL DE LOS SERVICIOS RESIDENCIALES EVALUADOS

		Hogar Funcional Geroa	Hogar Funcional P. Montal	Hogar Asistencial Txalaparta	Hogar Funcional S. Adrián	Centro La Purísima de Güeñes	Centro San José Artesano	Residencia Loistarain	Minirresidencia Zabaleta	Hogar Bidebieta	TOTAL
Nº total de profesionales		8	3	12	9	7	28	12	4	3	86
Puesto	Director del centro			1		1	1	1		1	5
	Subdirector del centro o responsable en ausencia del Director						1				1
	Responsable de módulo (en su caso)		1								1
	Responsable del turno										-
	Educador	7	2 ⁽¹⁾	9	7	4	14	3	3 ⁽⁶⁾	1	50
	Cuidador							6 ⁽⁵⁾		1	7
	Personal doméstico	1		2 ⁽²⁾	2 ⁽³⁾	1	6	1	1		14
Personal de cocina					1	3	1			5	
Otros						3 ⁽⁴⁾				3	
Años en el puesto	Menos de 1 año		1	4	3	2	5	2			17
	Entre 1 y 2 años		2	8		3	1	2	1		17
	Entre 3 y 5 años						2	3			5
	Más de 5 años				3		20	5	2	1	31
Jornada laboral	Completa	8	3	10	5	5	28	11	3	1	74
	Parcial			2	4	2		1	1	2	12
Ocupación del puesto	Vacante				2						2
	Ocupado con personal permanente	8	3	12	3	5	26	12	3	1	73
	Ocupado con personal temporal				1		2				3
Edad	26-30 años	1		6	1		2	1	1		12
	31-40 años	5		6	5		10	2	2		30
	41-50 años		3			1	7	4		1	16
	51-65 años	2				4	9	4			19
	Más de 65 años							1			1
Sexo	Femenino	6	2	6	5	7	10	12	3	3	54
	Masculino	2	1	6	4		18		1		32
Años de experiencia en atención residencial a niños, niñas o adolescentes	Menos de 1 año		1	3	2						6
	Entre 1 y 2 años		1	9			2	1	1		14
	Entre 3 y 5 años						1	2			3
	Más de 5 años	8	1		4	5	25	9	2	1	55



		Hogar Funcional Geroa	Hogar Funcional P. Montal	Hogar Asistencial Txalaparta	Hogar Funcional S. Adrián	Centro La Purísima de Güeñes	Centro San José Artesano	Residencia Loistarain	Minirresidencia Zabaleta	Hogar Bidebieta	TOTAL
Años de experiencia en otras áreas de atención social	Menos de 1 año	2	3	2	4	5	26	5	2	1	50
	Entre 1 y 2 años			3			1	2	1		7
	Entre 3 y 5 años	1		4	1		1				7
	Más de 5 años	5		3	1			5			14
Horas de formación en 1996	Ninguna	8	2	4	1		18	4			37
	Menos de 40 horas			8	4	5	8	6	3	1	35
	Más de 40 horas		1		1		2	2			6
Días de baja en 1996	Ninguno		1	10	3	5	16	9	2	1	47
	Menos de 30 días		2	2	3		7	1			15
	Más de 30 días						5	2	1		8
Cualificación del personal de atención directa ⁽⁷⁾	Licenciado en Pedagogía						2		2		4
	Licenciado en Psicología	1		5	4		2	1			13
	Diplomado en Trabajo Social	1		1	1	1			3	1	8
	Diplomado en Magisterio	2		2	2	3	3	2			14
	Diplomado en Educación Social									1	1
	Otras cualificaciones	5	1	3		4	15	7		1	36
Sin cualificación profesional acreditada		2	1	2		7	2	1		15	

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales.

Notas:

⁽¹⁾ Ejercen asimismo como personal doméstico y de cocina.

⁽²⁾ Ejercen asimismo como personal de cocina.

⁽³⁾ Ejercen asimismo como personal de cocina.

⁽⁴⁾ Maestros de taller.

⁽⁵⁾ Cuatro de las cuidadoras ejercen también como personal doméstico.

⁽⁶⁾ Una de las educadoras ejerce también de responsable del centro, y los tres son responsables de turno.

⁽⁷⁾ Puede darse el caso de que un profesional tenga dos cualificaciones académicas.

HOGAR ASISTENCIAL TXALAPARTA

Localidad Vitoria-Gasteiz (Álava)	Edades de los usuarios en el momento de la evaluación 6-18 años
Titularidad Pública -Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz Gestión indirecta- Concierto con la Asociación IRSE-EBI	Plantilla Personal de atención directa: 9,5 Personal doméstico: 1,5
Capacidad 16 plazas	Ratio Personal/usuario Para el total de plazas: 0.68 Para las plazas ocupadas: 0.78
Ocupación 14 plazas	Nº de habitaciones Dobles: 8
Edades permitidas 3-18 años	Nº de baños 4 baños completos

A. DEPENDENCIAS

1. *Ubicación y diseño*
 - El hogar está situado en la 1ª planta de un bloque de viviendas de un barrio de Vitoria-Gasteiz. Es el resultado de la unión de tres pisos, y se integra en un entorno comunitario bien abastecido en servicios y actividades. Los usuarios se encuentran a gusto en él.
 - No se encuentra señalado con carteles llamativos.
 - Se hace uso de todo el espacio disponible.
 - No está adaptado para acoger a usuarios con movilidad reducida.
2. *Aspecto general, decoración y mobiliario*
 - Se observan algunos problemas de estructura: los materiales empleados en la construcción de las paredes son de baja calidad, y se empieza a observar el deterioro. La instalación de tuberías también presenta un funcionamiento deficitario.
 - Las condiciones ambientales de temperatura e iluminación no resultan totalmente adecuadas. La calefacción funciona con un sistema de calderas muy anticuado que se utilizan a turnos. Se prevé su sustitución en breve. La iluminación resulta escasa en algunas habitaciones. La ventilación es adecuada.
 - La decoración trata de conseguir un ambiente adecuado para los niños, niñas y adolescentes. Se han adornado las paredes con murales en cuya elaboración han participado los usuarios.
 - El mobiliario, el suelo y los elementos decorativos se encuentran en buen estado de limpieza.
 - El salón, donde se encuentran la televisión, el vídeo y el aparato de música, es una habitación agradable, que también suele utilizarse como sala de visitas. Dispone también de una biblioteca.
 - El comedor y la sala de actividades son dependencias agradables. En el comedor hay tres mesas, y los niños, niñas y adolescentes se sientan donde más les apetece. Esta distribución favorece las conversaciones. Está decorado con los trofeos obtenidos por los usuarios. También

hay un buzón de sugerencias. La sala de actividades está siendo redecorada a fin de crear espacios diferenciados y dotarla de mayor polivalencia para facilitar el desarrollo de distintas actividades simultáneamente. En esta sala han instalado un futbolín, al que se han aficionado mucho otros niños, niñas y adolescentes, amigos o conocidos de los residentes.

- Hay en el piso cuatro baños completos, destinados a los residentes y un baño para los educadores. Los baños de los usuarios no tienen pestillo, por razones de seguridad, es decir, para evitar, según manifiestan los educadores, que, en caso de producirse un accidente, haya dificultades de acceso. Son baños en número suficiente para responder a las necesidades de los usuarios; los sanitarios están en buenas condiciones. La temperatura del agua es adecuada.
- No existe plan de mantenimiento, pero cuando se requiere alguna reforma, se incluye la previsión en el presupuesto anual y se transmite al servicio municipal de infancia. Si lo presupuestado no se gastara en su totalidad, se reinvertiría en el ejercicio siguiente.
- La cocina responde a los criterios habituales de mobiliario, equipamiento electrodoméstico y utensilios de un entorno doméstico. Los usuarios de más edad pueden utilizar los electrodomésticos autónomamente, con excepción de la lavadora, a la que siempre se da un uso común.
- La sala de despacho, en la que los educadores gestionan las tareas administrativas que les corresponden, tiene archivos, una mesa con varias sillas, un armario, una pizarra y un tablón de anuncios.

3. Espacio de uso individual

- Todas las habitaciones de los usuarios son de uso doble.
- Pueden personalizar su espacio individual, decorando las paredes y colocando objetos propios. Normalmente, colocan posters, tienen algunos libros y aparatos de música.
- La distribución varía de unas habitaciones a otras; unas tienen literas, otras no. Todas disponen de armarios y escritorios para hacer los deberes.
- A la entrada de cada habitación, han colocado un tejadillo encima de la puerta, y un buzón al lado de la misma, para reforzar el sentimiento de pertenencia.
- La asignación de las habitaciones se hace en función del sexo, la edad, el parentesco y el orden de llegada. Si se puede, se tienen en cuenta las preferencias de los usuarios.
- Las puertas no pueden cerrarse ni con llave ni con pestillo. En general, los profesionales llaman a la puerta antes de entrar, pero esta práctica, según manifiestan algunos usuarios, no es sistemática.
- No disponen de un armario o de un cajón que se pueda cerrar con llave para guardar objetos especialmente significativos o de valor. Los entregan a los educadores para que se los conserven en condiciones de seguridad.

4. Sistemas de seguridad

- Los residentes se sienten seguros en el centro, aunque no han recibido ninguna formación sobre las pautas a seguir en casos de emergencia y no han asistido a ningún simulacro de evacuación. Tienen un acceso fácil a un patio, y a eso hacen referencia cuando se les pregunta al respecto.

- El personal sí conoce las pautas a adoptar en caso de emergencia por causa de incendio.
- El hogar cuenta con extintores debidamente revisados, pero no está dotado de detectores de humo.
- Tampoco hay carteles con instrucciones de seguridad en los lugares apropiados.
- Los medicamentos se conservan en condiciones de seguridad, bajo llave, y fuera del alcance de los usuarios. Su administración corresponde a los educadores que se encuentran de turno.
- El personal de cocina tiene formación en materia de higiene nutricional en la preparación y la elaboración de alimentos.

B. PERSONAL

1. Adecuación de la plantilla

- La plantilla consta de:
 - Nueve educadores a jornada completa que trabajan a turnos.
 - Dos amas de casa, que trabajan a jornada completa y a jornada parcial, respectivamente.
 - Un coordinador de hogares que, a jornada parcial, se encarga del seguimiento educativo, funcional y administrativo del hogar.
 - Una estudiante en prácticas de la escuela de trabajo social.
- En la actualidad no hay ninguna vacante.
- La mayoría de los educadores tienen una cualificación académica relacionada con el trabajo o la educación social, y todos tienen experiencia en trabajos de atención a niños, niñas y adolescentes, aunque no sea en el marco de la protección.
- Se mantiene una buena proporción de géneros: de los nueve educadores, cuatro son mujeres y cinco hombres; las dos amas de casa son mujeres.
- Seis de los educadores tienen perfil lingüístico alto en euskera.
- Se establecen turnos de mañana, tarde y noche; cada 5 semanas, se libra una completa; existe además un turno «X», que ejerce funciones de apoyo al educador de turno en los momentos de más trabajo. Todos los educadores ejercen, en condiciones de igualdad, la totalidad de los turnos.

2. Contratación, selección y control del personal

- La Asociación IRSE-EBI tiene concertada la gestión del centro, de modo que sus responsables son quienes se ocupan de seleccionar y contratar al personal mediante una convocatoria en la que se detalla el perfil del puesto requerido. La selección se hace en función de la cualificación académica y a la experiencia profesional acreditadas en currículum vitae.
- El equipo municipal de infancia interviene en este proceso elaborando el perfil de los educadores en el marco teórico del centro. Tiene además capacidad de veto sobre la contratación del educador, tanto durante el período de formación inicial, como durante el primer trimestre de trabajo efectivo. Si bien, esta posibilidad no se ha llevado a la práctica en los centros conveniados con la Asociación IRSE-EBI.

- En el sistema de selección se ha tratado de respetar el principio de igualdad de oportunidades. También se ha procurado hacerlo en la contratación.
- Los usuarios se sienten seguros en compañía de cualquiera de los miembros del personal. Todos los usuarios parecen tener una relación especialmente cercana y afectiva con algún educador.

3. Formación del personal

- No existe un plan de formación continuada que se haya diseñado o se vaya diseñando en función de las necesidades que van detectándose en la práctica diaria.
- Todos los miembros del personal acudieron al inicio de su contratación, a un curso teórico-práctico de formación en atención residencial a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social, impartido por el servicio municipal de infancia. En la actualidad, los educadores están pendientes de asistir a un curso de primeros auxilios.
- Las amas de casa están formadas en preparación y manipulación de alimentos.
- Los profesionales pueden asistir, en la medida en que el sistema de turnos se ajuste a ello, a cursos especializados organizados por entidades públicas o privadas.

4. Supervisión y apoyo al personal

- La supervisión y el apoyo al personal del centro son, en cierta medida, funciones del coordinador de la Asociación. Las reuniones semanales del grupo de educadores con el coordinador sirven a tales fines. También el equipo técnico del servicio municipal de infancia ejerce algunas funciones de esta naturaleza en las reuniones quincenales que mantiene con el grupo de educadores.
- Es un sistema de asesoramiento y apoyo grupal, que centra la discusión en el análisis de los métodos de trabajo con los residentes, las actitudes que cabe adoptar ante determinadas conductas, o el estado de ánimo del equipo.

C. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

1. Organización y gestión

- Las funciones y responsabilidades de cada miembro del personal aparecen claramente definidas en el marco teórico del centro:
 - La gestión económica, la administración y la coordinación corresponden al coordinador.
 - La atención directa y la elaboración de programas individuales son, fundamentalmente, tareas de los educadores.
 - Las tareas domésticas son competencia de las amas de casa.
- El control de la gestión del centro se lleva de forma indirecta, en las reuniones quincenales que se mantienen con el equipo municipal de infancia.
- Cuando el coordinador de IRSE-EBI no está presente, el responsable del centro es el educador de turno, aunque no se defina formalmente esta responsabilidad.
- Cada uno de los educadores tiene asignada la tutoría compartida de dos o tres usuarios.

- En el cambio de turno se transmite la información relevante en una reunión de solapamiento de media hora de duración, que permite comunicar las cuestiones reseñables, y mediante el cuaderno de incidencias en el que se hacen constar los aspectos que se consideran de interés.
- Los usuarios conocen bien el sistema de turnos y saben, normalmente, con quién van a estar en el turno siguiente.

2. Registros administrativos

- Los registros se mantienen bien ordenados, actualizados y en condiciones de seguridad, en garantía del respeto a la confidencialidad de los datos.
- El servicio de infancia no ejerce un control sobre los mismos. Tan sólo sobre las programaciones individuales.
- Los registros reflejan la identidad de los usuarios, la fecha de ingreso, y de salida, la procedencia, la identidad de la entidad derivante, la indicación de si el usuario ha residido con anterioridad en un centro de protección.
- Se registran los datos referentes a los miembros del personal.
- Se registran los accidentes.
- Se registra la administración de medicamentos.
- Se registran los depósitos de dinero y de objetos de valor.
- Se registra la contabilidad.
- Se registran los menús.
- No se registran las sanciones, a menos que por su especial gravedad o significado convenga consignarlas en las fichas de seguimiento de la programación individual.
- Se lleva un registro diario o de incidencias.
- Se registran las visitas autorizadas.

3. Administración del centro

- La gestión y administración corresponde al coordinador.
- El acceso a los registros debe ser autorizado por el servicio municipal de infancia y familia. En la práctica, sin embargo, dicho acceso nunca es solicitado, ya que se elaboran informes expresos para las diversas contingencias, informes que son enviados al servicio municipal para su revisión y posterior remisión a la entidad que requiera la información.
- La documentación relativa a cada usuario se devuelve al servicio municipal a la salida del hogar.
- La administración del dinero de bolsillo corresponde a los educadores. La norma es fomentar en los usuarios la costumbre de ahorrar un 10% del importe de la paga.

4. Visitas de control

- Las visitas que lleva a cabo el servicio de infancia con ocasión de las reuniones quincenales, son de apoyo y asesoramiento en el marco de sus funciones de gestión indirecta. En cierta medida, sirven también para ejercer un control sobre el funcionamiento del centro, pero no permiten conocer las pautas reales de atención directa, ya que tienen lugar cuando los usuarios no están en el hogar. Se ha tenido conocimiento de que, con posterioridad a la visita de evaluación, las tres

personas que integran el equipo de hogares del servicio de infancia han acudido a una comida en cada uno de los hogares, con objeto de adquirir un mejor conocimiento de la vida cotidiana en el centro.

- Trimestralmente, dos representantes de la Asociación, que no ejercen funciones de educadores, se reúnen con la directora del servicio de infancia y familia y la coordinadora de hogares para tratar cuestiones relacionadas con el funcionamiento del centro.
- Desde 1995 se ha implantado un sistema de evaluación continuada de la evolución del desarrollo personal, social y escolar de los niños, niñas y adolescentes, y se ha llevado a cabo una evaluación del centro que, con carácter puntual, ha encargado el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz sobre el conjunto de los hogares que dependen de su servicio de infancia.

D. DOCUMENTO DECLARATIVO DE OBJETIVOS Y FUNCIONES

1. Contenido del documento declarativo de objetivos y funciones

- La documentación disponible es muy completa. Cuenta con el proyecto elaborado por el servicio municipal de infancia, el proyecto presentado por la Asociación IRSE-EBI que convenia con el servicio municipal la gestión del hogar, y con los criterios de funcionamiento elaborados por el equipo municipal para el curso 96-97. Muy prolija, aborda todos los aspectos relacionados con la función de la atención residencial, así como con la organización y el funcionamiento del hogar, de acuerdo con los objetivos explícitamente marcados.
- Se observa, en cambio, la ausencia de referencias expresas al derecho a la información, la privacidad, la confidencialidad, o la reclamación.
- Los documentos están a disposición del personal, pero no de los usuarios.

E. DERECHOS DE LOS USUARIOS

1. Información destinada a los residentes y a sus familias

- No existe ninguna versión resumida y simplificada del documento declarativo de objetivos y funciones a disposición de los usuarios y de sus familias, que ofrezca una visión de conjunto de las funciones y de la organización del centro, y de los derechos que les asisten.
- El contenido de la información se ha explicado a los usuarios; quizás no de forma sistemática, pero sí en el marco de los diálogos que se mantienen a nivel individual y grupal.

2. Participación

- Los usuarios no participan directamente en la elaboración de su plan individual, aunque de modo indirecto los sistemas de consulta permiten conocer su opinión acerca de los objetivos educativos. No tienen una idea clara del contenido de los documentos que sobre ellos se conservan en el centro, pero saben que se establecen una serie de objetivos educativos en diferentes áreas, y que se negocian de alguna manera con ellos las estrategias más adecuadas para alcanzarlos.
- Los usuarios no participan en la determinación de los horarios de las comidas que, lógicamente, vienen condicionados por los horarios escolares. Los horarios de salidas y de regreso al centro se han establecido de forma negociada, y pueden ser objeto de revisión en ocasiones especiales.

- Los usuarios han participado muy activamente en la decoración del centro. Han pintado, con los educadores, un mural en la sala que dedican a juegos y actividades, han puesto fotos y posters en sus habitaciones. Los educadores han colocado buzones y tejadillos en las puertas de las habitaciones, con objeto de reforzar su sentimiento de pertenencia.
- Existen dos cauces formales de participación: las asambleas de usuarios y el buzón de sugerencias.
- Cuando se adoptan decisiones sin que en ningún modo intervenga la opinión de los usuarios, se trata de ofrecer una explicación razonada de las causas que llevan a elegir determinadas opciones.
- En opinión de los usuarios, los sistemas de participación funcionan bastante bien, aunque mantienen que quisieran tener más autonomía en la adopción de decisiones referidas a su aspecto personal, y a sus horarios de salida.
- Las familias no intervienen en las decisiones referidas a la organización y el funcionamiento del hogar. En las decisiones que afectan al desarrollo educativo, social y personal de sus hijos, participan, en su caso, a través del servicio municipal de infancia.

3. Privacidad y confidencialidad

- Los baños de los usuarios no tienen pestillo, por razones de seguridad, para evitar dificultades de acceso en caso que algún usuario sufriera un accidente. Esto supone una limitación del derecho a la privacidad, que intenta paliarse llamando sistemáticamente a la puerta antes de entrar. Las encuestas de cumplimentación voluntaria revelan que los usuarios, sobre todo los adolescentes, quisieran poder cerrar el baño con pestillo, en garantía de su derecho a la privacidad.
- Las habitaciones no pueden cerrarse ni con pestillo ni con llave. En general, los educadores llaman a la puerta antes de entrar, pero no es una práctica sistemática.
- Las cuestiones referentes a la menstruación se tratan con las adolescentes en condiciones de privacidad.
- Los usuarios pueden lavar su ropa interior en privado utilizando el lavabo, pero no están acostumbrados a ello.
- El personal se muestra sensibilizado respecto a cuestiones de género. Esto ha llevado a optar por un sistema de doble tutoría, por el que cada usuario tiene dos figuras educativas de referencia, una mujer y un hombre.
- Los usuarios pueden escribir y recibir cartas en condiciones de privacidad.
- Los usuarios pueden utilizar el teléfono en privado, aunque requieren autorización previa para ello.
- Los expedientes se conservan en condiciones de seguridad y el acceso restringido garantiza la confidencialidad de su contenido.
- Los usuarios manifiestan que el trato que se les ofrece es bueno, que impera entre los educadores una actitud dialogante, y que se respetan sus derechos.

4. Procedimiento de queja

- No existen directrices escritas que pauten los procedimientos de presentación y tramitación de las quejas.

- La práctica habitual es que el usuario presente la queja ante su tutor, y que éste, bien resuelva, bien plantee la cuestión en la reunión de educadores o en la reunión que quincenalmente mantienen con los técnicos del servicio municipal.
- Los usuarios saben que pueden recurrir directamente a los técnicos municipales, pero nunca han considerado necesario hacerlo.
- En el salón existe un buzón de sugerencias en el que los niños, niñas y adolescentes pueden manifestar su opinión sobre cualquier aspecto de la convivencia, la organización o el funcionamiento del centro.
- Existe una asamblea de usuarios en la que los residentes plantean, y debaten, cuestiones relativas al centro y a su convivencia; en ella pueden plantearse quejas o sugerencias.

F. PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS

1. Vigilancia de las visitas y del personal

- Las visitas se dirigen a los educadores a la llegada y a la salida.
- Las visitas de los padres se consignan en un registro a efectos de comprobación del cumplimiento o incumplimiento del régimen de contacto que, en su caso, se haya establecido o acordado administrativa o judicialmente.
- La supervisión del personal y el control de la adecuación de sus prácticas profesionales corresponde al coordinador de la Asociación IRSE-EBI. El control y la supervisión del personal de nueva contratación se realiza estableciendo un período de observación durante el cual la persona recién contratada observa la práctica profesional de los demás educadores, mientras estudia los principios de atención consignados en el proyecto educativo, y, a su vez, el personal de turno observa la actitud y la práctica profesional del nuevo miembro del personal.
- Los usuarios manifiestan sentirse en seguridad con cualquiera de los profesionales que trabajan en el centro.

2. Procedimientos para la protección de los usuarios

- No existen directrices escritas que pauten el procedimiento de actuación en caso de sospechar o conocer la existencia de conductas abusivas por parte de miembros del personal.
- Los profesionales descartan toda posibilidad de que eso ocurra, pero si fuera el caso, consideran que la actuación adecuada consistiría en mantener una conversación con el causante, y en presentar el problema ante la reunión de educadores que semanalmente se mantiene con el coordinador. Si no se adoptaran las medidas pertinentes, se pondrían en contacto con el servicio municipal de infancia.
- Si se plantearan problemas de esta naturaleza, el personal manifiesta que no dudaría en sacar el hecho a la luz; están acostumbrados a debatir y criticar sus pautas de atención en unos foros de crítica personal que organizan con una periodicidad prácticamente semanal, en los que se confrontan opiniones con objeto de aunar criterios.
- Los educadores no tienen formación específica en materia de detección de abusos.
- Cuando se encuentran con problemas de conductas abusivas entre menores, tratan el problema en los mismos foros que en el caso ante-

rior, y adoptan las medidas necesarias para aportar tanto a la víctima como al agresor la ayuda psicológica y de cualquier otro tipo que requieran.

- Para ofrecer a los niños, niñas y adolescentes objeto de abuso o perpetradores del mismo la atención requerida, tienen la posibilidad de consultar, tras estudiar los expedientes, a los especialistas que estimen competentes.
- El número del servicio municipal de urgencias y los nombres del equipo técnico del servicio municipal de infancia, se encuentran apuntados al lado del teléfono, en el despacho de los educadores. Los usuarios tienen acceso al despacho con mucha frecuencia, simplemente con llamar a la puerta. Saben que, en caso de considerarlo necesario, pueden ponerse en contacto con esos profesionales.
- Los profesionales manifiestan que si en el curso de la prestación de la atención se tuviera conocimiento de hechos o sospechas que pudieran considerarse causa de inhabilitación para desempeñar funciones en el marco de la protección a personas menores de edad, lo notificarían inmediatamente a la autoridad administrativa.

3. Notificación

G. PAUTAS DE ATENCIÓN

1. Relaciones del personal con los niños, niñas y adolescentes

- Las prácticas profesionales resultan acordes a los principios de actuación, a los objetivos y funciones consignados en el proyecto educativo.
- Los profesionales tienen experiencia en el trato con niños, niñas y adolescentes, una formación académica adecuada y un alto grado de implicación personal.
- Los usuarios manifiestan que el trato que se les da es bueno.
- El fomento del diálogo y del trato afectuoso y respetuoso no merma la autoridad que representan los educadores.
- Los profesionales, gracias a la confrontación de las opiniones en los foros de crítica personal, consiguen mantener, por lo general, cierta unidad de criterios en las pautas y actitudes de atención, y en la prevención, evitación o tratamiento de los conflictos y de las conductas violentas o agresivas.

2. Normas de convivencia

- Las normas de convivencia no establecen un marco disciplinario que, por escrito, regule las conductas que se consideran inadecuadas y las sanciones que les corresponden.
- La práctica ha ido consensuando las reglas de convivencia, y todos los implicados -educadores y usuarios- conocen su funcionamiento.
- Ni de la observación, ni de las entrevistas mantenidas con usuarios y profesionales, se deducen indicios de que se apliquen medidas disciplinarias abusivas, consistentes en maltrato físico, verbal o emocional, en privar de alguna de las comidas básicas, o en limitar la frecuencia y la intensidad de los contactos familiares.
- Los principios de actuación del centro llevan a fomentar las conductas adecuadas.
- La aplicación de sanciones trata de ser inmediata y proporcionada al hecho que las motiva, y se fomenta la reparación del daño y la conciliación con la víctima.

- Los educadores sólo consultan la aplicación de las medidas disciplinarias con el coordinador o con otros educadores, cuando existen dudas respecto a su adecuación.
- Si las circunstancias lo exigen, es decir, si la conducta del usuario presenta el riesgo de causar daño en las cosas, o en las personas, o de autolesionarse, se recurre a la aplicación de métodos de contención física.
- La aplicación de sanciones sólo se registra cuando responde a una situación grave y excepcional.
- No se ha registrado ningún incidente de ausencia sin autorización previa en el último año.
- Si se produce un hecho de este tipo, se notifica al coordinador de la Asociación y al servicio municipal de infancia y familia, se da parte a Protección Ciudadana, y a las 24 horas se denuncia la desaparición en las oficinas de Protección Ciudadana. Dependiendo del caso, se notifica a la familia.
- Para evitar confusiones con relación a las ausencias, el servicio municipal de infancia mantiene puntualmente informado al centro de los cambios que se produzcan en la situación legal en la que se encuentra el niño, niña o adolescente.

3. Ausencia de residentes sin autorización previa

H. ÁREAS DE ATENCIÓN

1. Educación

- Se otorga valor fundamental a la educación: se recompensa el esfuerzo y estimula el progreso.
- Se reserva a diario un tiempo para realizar las tareas escolares, y los educadores ayudan a los usuarios a resolver las cuestiones en las que presentan mayores dificultades.
- Cada residente dispone en su habitación de una mesa escritorio, una silla y unas estanterías que le sirven de lugar de estudio.
- El personal conoce el historial educativo de los usuarios y las necesidades que presentan. En el plan individual tratan de reflejarse todos los aspectos de su evolución escolar.
- La mayoría de los usuarios del centro tuvieron que abandonar el centro escolar al que asistían en el momento de su ingreso en el hogar, y tuvieron que acostumbrarse a otra estructura. Estas situaciones se produjeron unas veces por lejanía del centro, otras porque se estimó conveniente alejar al niño del barrio de residencia anterior.
- Los tutores mantienen un contacto directo y frecuente con los tutores escolares y participan de toda la actividad escolar.
- En su caso, los padres participan en las decisiones que afectan a la vida escolar a través del servicio municipal de infancia.

2. Ocio

- Los usuarios participan en actividades que se organizan a nivel comunitario: fiestas populares (maratón y carnavales), actividades grupales (scouts o ludoteca) y actividades en el centro cívico. También acuden a actividades extraescolares organizadas por los centros educativos: coros, atletismo, teatro, excursiones o colonias.

- Se opta por la apertura del centro al exterior y, con cierta habitualidad, muchos amigos de los niños, niñas y adolescentes visitan el centro para jugar en la sala de actividades o para asistir a fiestas de cumpleaños.
- El centro dispone de un presupuesto destinado a estas actividades.
- Dentro del centro, los residentes pueden realizar diversas actividades simultáneamente y disponen para ello de una sala que están reformando en este momento para dotarla de mayor polivalencia, y de un salón. También pueden quedarse en su habitación si lo desean.
- Las actividades culturales tratan de fomentarse, pero los resultados son escasos. Se ha observado que el periódico suele estar en la sala de los educadores, y no en el salón, a disposición de los usuarios.

3. *Identidad sociocultural*

- El respeto a la identidad sociocultural de los usuarios aparece explícitamente consignado como uno de los principios que rigen el modelo educativo.
- En la práctica, se garantiza el ejercicio de este derecho, respetando las especificidades religiosas o culturales de los residentes. Seis educadores saben euskera y atienden en euskera a los usuarios vascoparlantes. Se observa además que todas las indicaciones del centro se consignan en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Las especificidades socioculturales y religiosas pueden tener reflejo, si los usuarios lo desean, en la decoración de su habitación. Así, uno de los residentes, de etnia gitana, tiene algún póster y fotografías que representan a personas de su familia, y a otras personas de sus mismas características socioculturales.

4. *Salud*

- En el expediente aparece el historial médico-sanitario del usuario, y en el plan individual se incluye un área de seguimiento médico. En ella se anotan las revisiones médicas rutinarias que, de acuerdo con la edad, corresponde realizar y, en su caso, los tratamientos específicos.
- Se trata de que el usuario siga siendo atendido por su médico pediatra habitual, pero no siempre es posible. En tales supuestos, se le asigna otro en el centro de salud correspondiente. En caso necesario, existe también la posibilidad de acudir a consultas privadas.
- Cuando la situación legal del niño, niña o adolescente lo permite, se trata de implicar a los padres en el seguimiento de la atención médica.
- Los educadores prestan especial cuidado en cubrir adecuadamente las necesidades de dos usuarios con discapacidad sensorial: uno visual y otro auditiva.
- No se han visto folletos de educación para la salud, pero se han organizado talleres sobre cuestiones como el consumo de alcohol, tabaco o drogas, conductas sexuales, etc.
- Los usuarios no pueden fumar en el centro. Los mayores de 15 años pueden hacerlo fuera si lo desean.

5. *Alimentación*

- La alimentación es sana y equilibrada, basada en una dieta adecuada en cantidad y variedad.
- Los menús varían diariamente. No se presentan platos alternativos en cada comida, pero si algún usuario muestra especial rechazo por algún plato, puede coger otra cosa del frigorífico.

- Los menús son elaborados por la cocinera, pero las propuestas están abiertas a innovaciones, y se intenta tener en cuenta, en lo posible, las preferencias de los usuarios.
- Se trata de acostumbrar a los niños, niñas y adolescentes a probar alimentos nuevos, aunque nunca se obliga a ingerir alimentos por los que sienten particular rechazo.
- No se castiga con la privación de cualquiera de las comidas básicas.
- Si desean comer algo entre horas, los usuarios, pidiendo permiso previamente, pueden prepararse algo. En el frigorífico siempre hay fruta, y pueden disponer de ella sin permiso previo.
- La compra diaria es competencia de la cocinera y la elaboración de los menús también. Sin embargo, dos noches a la semana, los mayores de 15 años se turnan para preparar la cena, y los fines de semana preparan los menús, hacen la compra y elaboran la cena con la ayuda de los educadores.
- Los horarios de las comidas son flexibles, debido a la diversidad de los horarios escolares: empiezan a las 13h.30 y el último turno es a las 15h.
- Pueden invitar a comer a algún amigo y, de hecho, con frecuencia lo hacen.
- El equipamiento de la cocina es el habitual en un entorno doméstico.
- El personal doméstico tiene formación específica en preparación y manipulación de alimentos.

6. Aspecto personal

- Los niños, niñas y adolescentes van vestidos de acuerdo con lo que suele ser habitual en personas de su edad.
- Eligen y compran ellos la ropa, acompañados de algún educador, dentro de unos límites presupuestarios establecidos.
- Se muestran satisfechos con su forma de vestir.
- No se aplican prácticas estigmatizantes (vales para comprar en tiendas concretas, por ejemplo).
- Se anima y ayuda a los usuarios a cuidar de su higiene y de su aspecto personal, que en general, suele ser muy carencial a su llegada al centro.
- Por lo general, se respetan sus preferencias.

I. PLANIFICACIÓN DE LA ATENCIÓN

1. Plan individual de atención

- Se elabora un plan individual para cada uno de los usuarios. Su elaboración corresponde a los tutores, aunque las cuestiones que plantean especiales dificultades se consulten con los demás educadores y con el coordinador de la Asociación.
- Normalmente en su elaboración no intervienen los técnicos del servicio municipal de infancia, aunque pueden hacerlo si se solicita su asesoramiento. Tampoco intervienen los trabajadores sociales que derivan el caso al servicio municipal. El equipo municipal de infancia revisa y supervisa dichos planes.
- Los usuarios participan en su elaboración en la medida en que ayudan a definir sus necesidades y los objetivos a alcanzar. Intervienen tam-

bién a la hora de elaborar los registros semanales de seguimiento que redactan ellos mismos.

- Los planes se estructuran en las siguientes áreas: contexto familiar, contexto residencial, contexto escolar, contexto sanitario y contexto laboral.
- Los padres no toman parte en la elaboración de la programación individual.
- Los programas se revisan trimestralmente en fichas de registro, que se utilizan como base para la realización de la evaluación anual que, obligatoriamente, debe remitirse al servicio municipal de infancia.
- El lenguaje utilizado es fácilmente comprensible y no estigmatizante.
- Cuando las decisiones adoptadas contrarían la opinión y los deseos manifestados por el usuario, el tutor o la tutora tratan de explicarle razonadamente las causas de las alternativas adoptadas. En la medida de lo posible se respetan sus preferencias, siempre que no perjudiquen a sus derechos e intereses.
- Los usuarios parecen tener cierto conocimiento del contenido real de las programaciones, de las razones a las que obedecen, y de su utilidad como instrumento de consecución y medición de unos objetivos, probablemente debido a la participación que tienen en su elaboración.

2. Contacto con la familia

- Los contactos con la familia vienen condicionados por la situación legal de guarda o tutela en la que se encuentra el usuario. Normalmente, la frecuencia, intensidad y modalidad de los contactos viene determinada administrativa o judicialmente.
- Los profesionales promueven salidas con la familia extensa.
- En su caso, las visitas de las familias que se hubieran seleccionado para un acogimiento vienen determinadas administrativamente.
- El salón se utiliza de sala de visitas para atender a las familias. En su caso, la supervisión se limita a lo exigido desde el Ayuntamiento.
- Si algún usuario no mantiene el contacto con su familia, se le explica razonadamente la situación, para que supere las dificultades que le cause.

3. Programas de transición

- Cuando la orientación es a la reintegración del usuario en su núcleo familiar, se le prepara para este proceso, aumentando la frecuencia y la intensidad de los contactos.
- Cuando la orientación es a la emancipación, se le implica a partir de la edad de 17 años, en el programa «Valeo», de desvinculación, promovido por el servicio municipal de infancia (en la primera parte del informe se detalla esta iniciativa).
- Los educadores suelen mantener el contacto con los usuarios que salen del centro, y muchos de ellos lo visitan con frecuencia.

4. Apoyo profesional en el centro

- El grupo de educadores trabaja en buena colaboración con los técnicos del servicio municipal de infancia en todo lo referente a la evolución de los usuarios y al funcionamiento del centro.
- No se mantiene ningún contacto con los trabajadores sociales que derivan inicialmente el caso.

5. Expedientes individuales

- Tienen conocimiento de las intervenciones que se llevan a cabo con las familias a través del servicio municipal de infancia.
- Están formados por la documentación aportada por el servicio municipal de infancia (informes socio-familiares y psicológicos fundamentalmente) y por la documentación recogida y elaborada desde el centro.
- Se conservan los documentos en condiciones de seguridad y con garantías de confidencialidad. El acceso a los documentos está muy restringido.
- Ni los usuarios ni sus familias tienen acceso a los mismos.

CAPÍTULO VII

RESULTADOS DE LAS VISITAS A LOS SERVICIOS RESIDENCIALES NO EVALUADOS

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Los 54 servicios residenciales destinados a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social no seleccionados para la evaluación en el marco del Capítulo VI, han sido objeto de una visita, de unas cuatro horas de duración¹, llevada a cabo por el Ararteko o por miembros de su equipo. En el curso de la misma, se ha aplicado una lista de indicadores, también de naturaleza cualitativa, que constituye una adaptación simplificada del método de evaluación aplicado por el Centro de Documentación y Estudios SIIS.

La brevedad de las visitas, unida a la simplificación del instrumento, determinan que los resultados obtenidos deban considerarse con carácter orientativo. Lógicamente, es necesario retener también aquí, con más razón, las aclaraciones que con respecto a las limitaciones de la aplicación de los indicadores se hacen al inicio del Capítulo VI, dedicado a los resultados de la evaluación.

2. RESULTADOS ORIENTATIVOS

Se aportan, a continuación, los resultados de las visitas a los centros de cada uno de los Territorios Históricos. La carencia de datos con respecto a determinados indicadores –casillas en blanco– refleja únicamente la insuficiencia de la información para dar una respuesta. Por otro lado, los datos o resultados que sí se han consignado, ya sean positivos o negativos, requerirían, como ha sido el caso en el marco de la evaluación, numerosas matizaciones para reflejar la realidad de la atención en ese servicio y las causas que explican, o incluso justifican, determinadas pautas de funcionamiento.

También conviene tener en cuenta que la brevedad de las visitas, el elevado número de centros y de personas entrevistadas, así como la pluralidad de evaluadores, determinan que hayan intervenido criterios de interpretación no siempre uniformes en la verificación y apreciación de los indicadores, lo que

¹ La única excepción ha sido el Hogar Funcional Avenida de Gasteiz, perteneciente a la Asociación de Hogares Nuevo Futuro.

implica que las comparaciones entre centros visitados, y entre éstos y los evaluados deba considerarse con cierta prudencia.

Se insiste, por lo tanto, en que los resultados deben tomarse como orientativos, y que sirven, únicamente, para obtener una visión global de las tendencias que se adoptan en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el marco de la atención residencial a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social.

La lista de indicadores y de resultados va precedida de seis tablas que reflejan las características básicas de los servicios visitados, de la población a la que atienden, del destino de los usuarios que salieron de un acogimiento residencial en 1996, y de los profesionales de los centros.

TABLA 38: SERVICIOS RESIDENCIALES VISITADOS EN ÁLAVA. DATOS BÁSICOS

Servicio Residencial	Localidad Tº Hº	Titularidad	Plazas		Edad de usuarios (en años)		Plantilla de personal ⁽¹⁾	Ratio personal/usuario ⁽²⁾	
			Capacidad	Ocupación ⁽³⁾	Edades permitidas	Edades de usuarios actuales ⁽⁴⁾		Para el nº total de plazas	Para las plazas ocupadas
Hogar de acogida y Urgencias Hazaldi	Vitoria-Gasteiz Álava	Pública - IFBS Gestión indirecta - Hijas de la Caridad	22	18	0-18	1-17	11	0,5	0,61
Residencia Juvenil Ibaia	Vitoria-Gasteiz Álava	Pública - IFBS Gestión directa	14	5	5-18	17-18	8	0,57	1,6
Hogar Asistencial Avda. Gasteiz ⁽⁵⁾	Vitoria-Gasteiz Álava	Privada Hogares Nuevo Futuro	7	5	3-18	6-17	4	0,57	0,8
Hogar Asistencial Fuente de la Salud	Vitoria-Gasteiz Álava	Pública - Ayuntamiento Gestión indirecta - Asociación IZAN	16	14	3-18	4-18	11,2	0,7	0,8
Hogar Asistencial Pablo Uranga	Vitoria-Gasteiz Álava	Pública - Ayuntamiento Gestión indirecta - Asociación IRSE-EBI	14	10	8-18	7-19	11	0,78	1,1
Hogar Educativo Cantón de Santa María	Vitoria-Gasteiz Álava	Pública - Ayuntamiento Gestión directa	14	5	6-18	8-16	4	0,28	0,8

Fuente: Centro de Documentación y Estudios SISIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales evaluados.

Notas:

- (1) Los datos referidos a las plantillas de personal deben considerarse meramente orientativos y es, por lo tanto, necesario relativizar el valor que puede otorgárseles. En principio, las cifras no representan el número de profesionales, sino su equivalente en puestos de trabajo a jornada completa. En caso de que los educadores trabajen más horas de las estipuladas en la jornada laboral legal, no se computan las horas de exceso, a efectos del cálculo de ratios.
- (2) Los ratios de personal/usuario también tienen carácter orientativo. En su cálculo, se considera:
 - como numerador, el cociente entre el número total de horas trabajadas por todo el personal y el número de horas de la jornada laboral anual –lo que equivale al número de trabajadores a jornada completa–.
 - como denominador, el número de plazas del centro; se han calculado los ratios correspondientes considerando en un caso la capacidad total del centro, y en otro las plazas ocupadas.
- (3) A 1 de enero de 1997.
- (4) En 1997.
- (5) No ha sido visitado.

TABLA 39: SERVICIOS RESIDENCIALES VISITADOS EN BIZKAIA. DATOS BÁSICOS

Servicio Residencial	Localidad Tº Hº	Titularidad	Plazas		Edad de usuarios (en años)		Plantilla de personal(1)	Ratio personal/ usuario(2)	
			Capacidad	Ocupación(3)	Edades permitidas	Edades de usuarios actuales(4)		Para el nº total de plazas	Para las plazas ocupadas
Colegio Amor Misericordioso de Bilbao	Bilbao Bizkaia	Privada Colegio de Esclavas del Amor Misericordioso	30	16	3-14	7-15	(5)		
Internado de la Inmaculada(6)	Artxanda Bilbao Bizkaia	Privada RR. Oblatas del Santísimo Redentor	30	11	7-18/20	8-17	3	0,1	0,27
Residencia Stella Maris	Bilbao Bizkaia	Privada Ángeles Custodios	64	53	4-18/25	6-21	6,5	0,1	0,12
Colegio- Hogar Hermanas Trinitarias	Txurdinaga Bilbao Bizkaia	Privada Congregación de Hermanas Trinitarias	12	7	14-18/25	15-18	5	0,41	0,71
Casa-Hogar Ntra. Sra. de la Caridad «El Refugio»	Bilbao Bizkaia	Privada Unión Ntra. Sra. de la Caridad	50	35	2-16/20	3-18	11	0,22	0,31
Residencia Juvenil Adoratrices	Bilbao Bizkaia	Privada Religiosas Adoratrices	20	16	14-18/25	2-18(7)	16(8)		
Hogar Nuevo Futuro de Zumárraga(9)	Bilbao Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	7	7	1-20	4-15	2	0,28	0,28
Hogar Nuevo Futuro de San Ignacio	Bilbao Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	7	7	1-20	5-19	2	0,28	0,28
Hogar Nuevo Futuro Ikea	Leioa Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	6	6	1-20	7-23	2	0,33	0,33
Hogar Nuevo Futuro de La Avanzada	Leioa Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	7	7	1-20	7-19	2	0,28	0,28



Servicio Residencial	Localidad Tº Hº	Titularidad	Plazas		Edad de usuarios (en años)		Plantilla de personal(1)	Ratio personal/usuario(2)	
			Capacidad	Ocupación(3)	Edades permitidas	Edades de usuarios actuales(4)		Para el nº total de plazas	Para las plazas ocupadas
Hogar Nuevo Futuro de Cruces	Barakaldo Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	7	7	1-20	7-21	2	0,28	0,28
Hogar Nuevo Futuro de Begoña	Bilbao Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	7	7	1-20	5-17	1,5	0,21	0,21
Hogar Nuevo Futuro de Txurdinaga	Bilbao Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	7	7	1-20	3-15	2	0,28	0,28
Hogar Nuevo Futuro de Sodupe A	Sodupe-Güeñes Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	10	10		8-19	3	0,3	0,3
Hogar Nuevo Futuro de Sodupe B	Sodupe-Güeñes Bizkaia	Privada Hogares Nuevo Futuro	7	7		8-14	2	0,28	0,28
Hogar-Escuela Huérfanos de La Casilla	Erandio Bizkaia	Privada Hijas de la Caridad	72	43	3-16	3-15	18	0,25	0,41
Minirresidencia Murrieta	Barakaldo Bizkaia	Pública Ayto. de Barakaldo (concertado)	14	13	6-18	11-17	5	0,35	0,38
Hogar Saltillo	Portugalete Bizkaia	Privada Asociación Casa del Salvador	12	11	16-21	15-20	5	0,41	0,45
Santa María de Artagan	Bilbao Bizkaia	Privada Misioneras de María Ianaua Coeli	10	9	8-18	9-17	4,5	0,45	0,5
Unidad de Acogida Social Dolaretxe	Bilbao Bizkaia	Pública IFAS	20	13	0-3	0-3	21	1,05	1,61
Centro Gabriel María de Ibarra	Orduña Bizkaia	Pública IFAS	42	39	4-18	6-19	20	0,47	0,51
Residencia Sagrada Familia	Bilbao Bizkaia	Pública IFAS	40	35	8-18	7-22	15	0,37	0,42

Servicio Residencial	Localidad Tº Hº	Titularidad	Plazas		Edad de usuarios (en años)		Plantilla de personal ⁽¹⁾	Ratio personal/usuario ⁽²⁾	
			Capacidad	Ocupación ⁽³⁾	Edades permitidas	Edades de usuarios actuales ⁽⁴⁾		Para el nº total de plazas	Para las plazas ocupadas
Hogar Funcional de Txurdinaga	Bilbao Bizkaia	Pública IFAS	14	14	3-18	6-17	8	0,57	0,57
Hogar Funcional Basauri	Basauri Bizkaia	Pública IFAS	14	11	3-18	9-18	6	0,42	0,54
Hogar Funcional Mungia	Mungia Bizkaia	Pública IFAS	14	13	3-18	3-17	8	0,57	0,61
Hogar Funcional Larrasolo	Barakaldo Bizkaia	Pública IFAS	9	7	3-18	6-18	4	0,44	0,57
Hogar Funcional Fueros	Barakaldo Bizkaia	Pública IFAS	14	11	3-18	10-19	6	0,42	0,54
Hogar Funcional Santurce	Santurtzi Bizkaia	Pública IFAS	14	14	3-18	11-18	8	0,57	0,57

Fuente: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales evaluados.

Notas:

- (1) Los datos referidos a las plantillas de personal deben considerarse meramente orientativos y es, por lo tanto, necesario relativizar el valor que puede otorgárseles. En principio, las cifras no representan el número de profesionales, sino su equivalente en puestos de trabajo a jornada completa. En caso de que los educadores trabajen más horas de las estipuladas en la jornada laboral legal, no se computan las horas de exceso, a efectos del cálculo de ratios.
- (2) Las ratios de personal/usuario también tienen carácter orientativo. En su cálculo, se considera:
 - como numerador, el cociente entre el número total de horas trabajadas por todo el personal y el número de horas de la jornada laboral anual –lo que equivale al número de trabajadores a jornada completa–.
 - como denominador, el número de plazas del centro; se han calculado las ratios correspondientes considerando en un caso la capacidad total del centro, y en otro las plazas ocupadas.
- (3) A 1 de enero de 1997.
- (4) En 1997.
- (5) Los datos no han sido aportados.
- (6) El Internado de La Inmaculada deja de prestar atención residencial en el ámbito de la protección en el mes de junio de 1997.
- (7) Sólo reside en el centro un usuario de 2 años. Los demás tienen entre 14 y 18 años.
- (8) La plantilla indicada es responsable de la atención a las 16 personas menores de edad residentes, y de atender a otras 60 mujeres adultas que también residen en el centro; se desconoce en qué proporción convendría imputar el personal a cada colectivo, a efectos de cómputo de ratios.
- (9) Los Hogares Nuevo Futuro cuentan con una oficina que se encarga de las tareas administrativas.

TABLA 40: SERVICIOS RESIDENCIALES VISITADOS EN GIPUZKOA. DATOS BÁSICOS

Servicio Residencial	Localidad Tº Hº	Titularidad	Plazas		Edad de usuarios (en años)		Plantilla de personal ⁽¹⁾	Ratio personal/usuario ⁽²⁾	
			Capacidad	Ocupación ⁽³⁾	Edades permitidas	Edades de usuarios actuales ⁽⁴⁾		Para el nº total de plazas	Para las plazas ocupadas
Fundación Larratxo - 1	Donostia Gipuzkoa	Privada Fundación Larratxo	15	13	6-18	7-17	5,1	0,34	0,39
Fundación Larratxo - 2	Donostia Gipuzkoa	Privada Fundación Larratxo							
C. Familia Catalina Erauso	Donostia Gipuzkoa	Privada Unión Ntra.Sra. de la Caridad	9	7	6-18	13-19	4,5	0,5	0,64
Hogar Mary Ward	Donostia Gipuzkoa	Privada	9	9	6-18	8-20	3,2	0,35	0,35
Centro Bizilan	Rentería Gipuzkoa	Privada Asociación Bizilan	9	7	6-18	12-18	3,2	0,35	0,45
Asociación de Educadores Especializados - 2	Donostia Gipuzkoa	Privada Asociación de Educadores Especializados de Gipuzkoa	9	6	6-18	16-17	3,5	0,38	0,58
Asociación de Educadores Especializados - 3	Donostia Gipuzkoa	Privada Asociación de Educadores Especializados de Gipuzkoa	9	7	6-18	13-19	3,5	0,38	0,5
Patronato Zorroaga - Hogar Bidebieta - 2	Donostia Gipuzkoa	Pública Patronato Zorroaga (concertado)	5	5	6-18	7-18	1,5	0,3	0,3
Patronato Zorroaga - Hogar Bidebieta - 3	Donostia Gipuzkoa	Pública Patronato Zorroaga (concertado)	5	5	6-18	9-13	1,5	0,3	0,3
Centro Virgen del Carmen	Donostia Gipuzkoa	Privada Hogares Nuevo Futuro	9	7	6-18	15-19	3	0,33	0,42



Servicio Residencial	Localidad Tº Hº	Titularidad	Plazas		Edad de usuarios (en años)		Plantilla de personal(1)	Ratio personal/usuario(2)	
			Capacidad	Ocupación(3)	Edades permitidas	Edades de usuarios actuales(4)		Para el nº total de plazas	Para las plazas ocupadas
Centro Bustintxulo	Donostia Gipuzkoa	Privada Hogares Nuevo Futuro	5	4	6-18	7-11	2	0,4	0,5
Centro Zarategui	Donostia Gipuzkoa	Privada Hogares Nuevo Futuro	5	5	6-18	8-15	2	0,4	0,4
Residencia Nere Etxea - 1	Donostia Gipuzkoa	Privada RR. Oblatas del Santísimo Redentor	10	8	6-18	15-19	4	0,2	0,36
Residencia Nere Etxea - 2	Donostia Gipuzkoa	Privada RR. Oblatas del Santísimo Redentor	10	3	6-18	13-16			
Centro Bide-Berri	Donostia Gipuzkoa	Privada Asociación Bide-Berri	9	8	8-18	12-16	3,5	0,38	0,43
Centro de Acogida Zubide	Donostia Gipuzkoa	Privada Asociación de Ayuda al Menor Zubide	9	3	9-18	17-18	4	0,44	1,33
Residencia Zarategui - 1	Donostia Gipuzkoa	Pública Diputación Foral de Gipuzkoa	9	4	6-18	12-17	3,7	0,74	0,92
Residencia Zarategui - 2	Donostia Gipuzkoa	Pública Diputación Foral de Gipuzkoa	9	7	6-18	10-17	3,7	0,41	0,52
Residencia Zarategui - 3	Donostia Gipuzkoa	Pública Diputación Foral de Gipuzkoa	13	13	6-18	8-17	3,7	0,28	0,28
Centro de Cruz Roja	Donostia Gipuzkoa	Privada Cruz Roja	4	2	10-18	17	4,2	1,05	2,1

Fuente: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales evaluados.

Notas:

(1) Los datos referidos a las plantillas de personal deben considerarse meramente orientativos y es, por lo tanto, necesario relativizar el valor que puede otorgárseles. En principio, las cifras no representan el número de profesionales, sino su equivalente en puestos de trabajo a jornada completa. En caso de que los educadores trabajen más horas de las estipuladas en la jornada laboral legal, no se computan las horas de exceso, a efectos del cálculo de ratios.

(2) Los ratios de personal/usuario también tienen carácter orientativo. En su cálculo, se considera:

– como numerador, el cociente entre el número total de horas trabajadas por todo el personal y el número de horas de la jornada laboral anual –lo que equivale al número de trabajadores a jornada completa–.

– como denominador, el número de plazas del centro; se han calculado los ratios correspondientes considerando en un caso la capacidad total del centro, y en otro las plazas ocupadas.

(3) A 1 de enero de 1997.

(4) En 1997.

**TABLA 41: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ATENDIDOS
EN LOS SERVICIOS RESIDENCIALES VISITADOS(1)**

		ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL
Nº de niños, niñas y adolescentes		57	432	125	614
Edad	0-2 años	7	13		20
	3-5 años	6	19		25
	6-11 años	14	111	28	153
	12-15 años	15	150	43	208
	16-18 años	14	114	44	172
	> 18 años	1	24	10	35
Sexo	Femenino	26	244	57	327
	Masculino	31	188	68	287
Lenguaje materno(2)	Castellano	53	369	101	523
	Euskera		10	6	16
	Caló		13	10	23
	Portugués	4	26	6	36
	Árabe		8	6	14
	Otros		6	3	9
Situación legal	Guarda	24	234	50	308
	Tutela	28	194	75	297
	Mayoría de edad		4		4
Duración de la estancia	< 1 año	18	88	29	135
	1-2 años	21	162	54	237
	3-5 años	12	108	24	144
	6-10 años	6	66	15	87
Procedencia	Domicilio familiar	40	332	58	430
	Acogimiento familiar	1	4	10	15
	Otro servicio residencial	11	92	51	154
	Otros	5	4	6	15



		ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL
Tipo de admisión	Urgencia	7	114	7	128
	Servicio de respiro	3	5		8
	Valoración del caso	32	129	15	176
	Ingreso a largo plazo	15	181	94	290
	Otros	1	3	9	13
Deficiencia y discapacidades ⁽³⁾	Deficiencia física	1	7	4	12
	Deficiencia psíquica	2	24	8	34
	Deficiencia sensorial		4	1	5
	Trastornos psiquiátricos		12	7	19
	Trastornos psicológicos		42	18	60
	Otros trastornos	4	22	2	28
	Ninguna deficiencia	51	326	89	466
Tipo de escolaridad ⁽⁴⁾	Educación infantil sin apoyo	3	22		25
	Educación infantil con apoyo	1	4	1	6
	Educación primaria sin apoyo	15	77	16	108
	Educación primaria con apoyo	4	78	28	110
	Educación secundaria obligatoria sin apoyo	7	60	13	80
	Educación secundaria obligatoria con apoyo	5	39	13	57
	Educación especial	1	2	5	8
	Educación secundaria post-obligatoria	3	6	1	10
	Formación profesional	6	64	21	91
	Empleo		10	2	12
	Otros ⁽⁵⁾	4	58	25	87
	Ninguna escolaridad	8	13		21



		ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL
Hermanos ⁽⁶⁾	En el mismo servicio residencial	28	184	48	260
	En otros servicios residenciales	5	69	10	84
	En acogimiento familiar/adopción	4	17	17	38
	En el domicilio familiar	11	73	49	133
	En centro para menores infractores	3	1		4
	Ninguno	10	149	36	195
Contacto con la familia (carta, teléfono, visitas de los padres al centro)	Diario	6	16	2	24
	Semanal	39	326	78	443
	Quincenal	3	12	3	18
	Mensual	4	39	21	64
	Vacaciones-esporádicas	7	28	25	60
	Ninguno		11	1	12
Visitas del niño, niña o adolescente al domicilio familiar	Semanal	34	280	65	379
	Quincenal		8	3	11
	Mensual	1	45	6	52
	Vacaciones-esporádicas		6	9	15
	Ninguna	22	91	42	155
Otras salidas con la familia	Semanal	17	199	46	262
	Quincenal		5	3	8
	Mensual	3	8	5	16
	Vacaciones-esporádicas		58	7	65
	Ninguna	35	160	64	259

Fuente: Centro de Documentación y Estudios SISIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales.

Notas:

(1) Los datos deben considerarse meramente orientativos, ya que no siempre ha sido posible recoger toda la información necesaria para su elaboración en cada uno de los servicios residenciales visitados.

(2) Debe tenerse en cuenta que algunos niños, niñas y adolescentes son bilingües.

(3) Debe tenerse en cuenta que algunos niños, niñas y adolescentes presentan varias discapacidades.

(4) La educación con apoyo incluye las siguientes modalidades: con refuerzo educativo, con profesor de pedagogía terapéutica, y con auxiliar de educación especial.

(5) Incluye diferentes modalidades de formación dirigidas a la integración profesional, cursos de iniciación profesional y educación compensatoria, fundamentalmente.

(6) No se refiere al número de hermanos, sino a si tienen algún hermano en las situaciones contempladas.

TABLA 42:
DESTINO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SALEN
EN 1996 DE LOS CENTROS VISITADOS⁽¹⁾

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	CAPV
Número	69	173 ⁽²⁾	96	338
Otro servicio residencial	11	32	35	78
Acogimiento familiar/adopción	15	24	3	42
Domicilio de los padres o de otros familiares	33	97	28	158
Centro para menores infractores	3	2	3	8
Emancipación	6	5	13	24
Fuga	1	1	10	12
Otros		5	4	9

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales.

⁽¹⁾ Los datos deben considerarse meramente orientativos, ya que no siempre ha sido posible recoger toda la información necesaria para su elaboración en cada uno de los servicios residenciales visitados.

⁽²⁾ No se tiene constancia de los datos correspondientes a 7 de los niños, niñas o adolescentes que salieron en 1996 de los centros residenciales.

TABLA 43: PERSONAL DE LOS SERVICIOS RESIDENCIALES VISITADOS⁽¹⁾

		ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	CAPV
Nº total de profesionales		51	207	63	321
Puesto	Director del centro	3	11	8	22
	Subdirector del centro o responsable en ausencia del Director		4	3	7
	Responsable de módulo (en su caso)		12	9	21
	Responsable de turno	1	9	12	22
	Educador	34	86	20	140
	Cuidador	7	18	2	27
	Personal doméstico	3	33	6	42
	Personal de cocina	3	21	3	27
	Otros		13		13
Jornada laboral	Completa	46	174	54	274
	Parcial	5	33	9	47
Ocupación del puesto	Vacante	1	3	6	10
	Ocupado con personal permanente	49	183	54	286
	Ocupado con personal temporal	1	21	3	25
Edad	20-30 años	16	34	21	71
	31-40 años	20	80	15	115
	41-50 años	7	36	13	56
	51-65 años	8	51	11	70
	más de 65 años		6	3	9
Sexo	Femenino	31	158	50	239
	Masculino	20	49	13	82



→		ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	CAPV
Años de experiencia en atención residencial a niños, niñas o adolescentes	Menos de 1 año	10	11	7	28
	Entre 1 y 2 años	3	31	17	51
	Entre 3 y 5 años	15	23	14	52
	Más de 5 años	23	142	25	190
Años de experiencia en otras áreas de atención social	Menos de 1 año	9	125	11	145
	Entre 1 y 2 años	5	10	13	28
	Entre 3 y 5 años	17	15	12	44
	Más de 5 años	7	41	18	66
Horas de formación en 1996	Ninguna	30	103	23	156
	Menos de 40 horas	5	62	13	80
	Más de 40 horas	16	42	27	85
Cualificación del personal de atención directa ⁽²⁾	Licenciado en Pedagogía	2	9	11	22
	Licenciado en Psicología	9	21	5	35
	Diplomado en Trabajo Social	5	10	10	25
	Diplomado en Magisterio	13	28	13	54
	Diplomado en Educación Social	9	13	1	23
	Otras cualificaciones	10	65	22	97
	Sin cualificación profesional acreditada	8	65	9	82

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIS. Elaboración propia sobre la base de los datos aportados por los servicios residenciales.

(1) Los datos deben considerarse meramente orientativos, ya que no siempre ha sido posible recoger toda la información necesaria para su elaboración en cada uno de los servicios residenciales visitados.

(2) Puede darse el caso de que un profesional tenga dos cualificaciones académicas.

✓ Sí • No

Álava

INDICADORES	DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA			AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ		
	Hazaldi	Ibaia	Nuevo Futuro	Fuente de la Salud	Pablo Uranga	Cantón de Sta. María
A. DEPENDENCIAS						
1. Ubicación y diseño						
1. La ubicación, el diseño, la distribución y la adaptación del centro se adecuan a su uso real y a los objetivos y funciones que tiene asignados.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El centro se encuentra señalado con carteles llamativos.	•	•	•	•	•	•
3. El centro dispone de las adaptaciones necesarias para que los niños, niñas o adolescentes con movilidad reducida puedan integrarse plenamente.	✓	•		•	•	•
2. Aspecto general, decoración y mobiliario						
1. El centro dispone de lavabos, baños y duchas, con agua fría y caliente, y de WC en buenas condiciones y en número suficiente.	✓	✓	✓•	✓•	✓•	✓
2. Los baños y WC pueden cerrarse con llave o pestillo.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. La iluminación, la calefacción y la ventilación son adecuadas.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Se observa un buen nivel de mantenimiento de las estructuras.	✓	✓	✓	✓		•
5. El centro, el equipamiento y el mobiliario están limpios.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. La decoración contribuye a crear un ambiente agradable.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. El centro cuenta con el equipamiento necesario de tipo doméstico para que los propios niños, niñas o adolescentes puedan cocinar o calentar algún alimento, y lavar la ropa.	•	•	✓	✓	✓	✓
8. Existe un teléfono a disposición de los niños, niñas o adolescentes desde donde pueden hacer llamadas, o recibirlas, en condiciones de privacidad, sin autorización del personal.	•	•	•	•	•	•
9. Existen dependencias para que los niños, niñas o adolescentes reciban en privado la visita de sus padres o de otras personas.	✓	•		•	•	•
10. El centro dispone de dependencias de tipo doméstico para uso de comedor, sala de estar y sala de recreo.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Espacio de uso individual						
1. Los niños, niñas o adolescentes disponen de un espacio de uso individual.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes pueden elegir su decoración.		✓	✓	✓	✓	
3. Se procura que la distribución de los espacios individuales y de las habitaciones responda a lo habitual en un entorno doméstico.	✓	✓	✓	✓	✓	✓

INDICADORES	DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA			AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ		
	Hazaldi	Ibaia	Nuevo Futuro	Fuente de la Salud	Pablo Uranga	Cantón de Sta. María
4. Los niños, niñas o adolescentes disponen de un armario o de un cajón que pueden cerrar con llave.	•	•	✓ •	✓ •	•	•
4. Sistemas de seguridad						
1. Los niños, niñas o adolescentes conocen los procedimientos pertinentes en caso de emergencia.	✓	✓			✓	•
2. El centro dispone de los extintores necesarios, colocados en lugares apropiados, al alcance de los usuarios y en buen estado de funcionamiento.	✓	✓	•	✓	✓	✓
3. El centro dispone de detectores de humo colocados en los lugares apropiados y en buen estado de funcionamiento.	✓	•	•	•	•	•
4. Los itinerarios a seguir en caso de incendio están indicados.	•	✓	•	•	•	•
5. Hay constancia de que la autoridad competente realiza revisiones periódicas del equipamiento contra incendios y de que controla el cumplimiento de los requisitos exigidos durante la revisión.	✓	✓		✓	✓	✓
6. Los medicamentos se conservan en un armario cerrado con llave, fuera del alcance de los niños, niñas o adolescentes.	✓		✓	✓	✓	✓
7. Se garantiza el cumplimiento de las normas de higiene nutricional en la manipulación y preparación de los alimentos.		•	•			•
B. PERSONAL						
1. Adecuación de la plantilla						
1. El sistema de turnos funciona correctamente con referencia al personal; los horarios de trabajo de los distintos turnos son razonables.	•	✓	✓ •	✓	✓	✓
2. El sistema de turnos funciona correctamente, con referencia a la prestación de la atención, garantizando un nivel adecuado de personal en todo momento:						
– por la tarde (a partir de las 7)	✓	✓		✓	✓	✓
– por la noche	✓	✓	✓	✓	✓	✓
– durante las vacaciones	✓	✓		✓	✓	
– durante las bajas, y otras ausencias.	✓	✓		✓	✓	•
2. Formación del personal						
1. Todo el personal recibe una formación introductoria acerca de la filosofía del centro, las directrices, los procedimientos y las prácticas profesionales a aplicar.	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ Si • No

Álava

INDICADORES	DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA			AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ		
	Hazaldi	Ibaia	Nuevo Futuro	Fuente de la Salud	Pablo Uranga	Cantón de Sta. María
2. Todo el personal tiene acceso a los cursos de formación continuada.	✓	•	•	✓	✓	
3. Supervisión y apoyo al personal						
1. La autoridad competente en protección procede a una supervisión periódica de todo el personal.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El personal de atención directa recibe supervisión individual externa.	•	•	•	•	•	•
3. Se organizan regularmente reuniones de personal.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
C. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN						
1. Organización y gestión						
1. Se establece un sistema de tutorías.	✓	✓	✓	✓	✓	•
2. Existen prácticas específicas para transmitirse la responsabilidad en el cambio de turno.		✓	✓	✓	✓	✓
2. Registros administrativos						
1. Los registros se ordenan y actualizan correctamente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se mantiene un registro de niños, niñas o adolescentes con indicación de la identidad, fecha de ingreso, de salida, procedencia y destino.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Se mantiene un registro de personal con indicación de la cualificación académica y de la experiencia profesional.	•	✓	•	✓	✓	✓
4. Se registra la administración de cualquier medicación.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Se registran los menús.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. Existe un registro diario de los acontecimientos que ocurren en el centro; se incluye, entre otras anotaciones, el nombre de las personas que visitan el centro.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Administración del centro						
1. Las responsabilidades de gestión económica y administrativa están claramente definidas.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Visitas de control						
1. La autoridad competente procede a un control periódico de la gestión del centro.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. La autoridad competente procede a un control periódico de las pautas de atención aplicadas realmente.	•	•	•	•	•	•

✓ Si • No

Álava

INDICADORES	DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA			AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ		
	Hazaldi	Ibaia	Nuevo Futuro	Fuente de la Salud	Pablo Uranga	Cantón de Sta. María
3. Las visitas se llevan a cabo siempre cuando los niños, niñas o adolescentes están en el centro.	•	•	•	•	•	•
D. DOCUMENTO DECLARATIVO DE OBJETIVOS Y FUNCIONES						
1. Contenido del documento declarativo de objetivos y funciones						
1. El centro tiene un documento declarativo de objetivos y funciones.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El documento declarativo de objetivos y funciones se encuentra a disposición de los niños, niñas o adolescentes.	•	•	•	•	•	•
E. DERECHOS DE LOS USUARIOS						
1. Información destinada a los residentes y a sus familias						
1. Se ha informado por escrito a los niños, niñas o adolescentes residentes en el centro y a sus familias acerca de los objetivos y funciones del centro, los procedimientos de queja, las normas de convivencia (incluidas las sanciones) y las medidas aplicables en caso de ausencia no autorizada.	•	•	•	•	•	•
2. Se les ha explicado verbalmente su contenido.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Participación						
1. Se favorece la participación activa de los niños, niñas o adolescentes en la elaboración del plan individual.		✓	•	•	•	✓
2. Se favorece su participación en las decisiones referentes a la vida en el centro:						
– Horarios	•	✓	•	✓	✓	•
– Decoración	•	✓	✓	✓	✓	✓
– Definición de las pautas de convivencia	•	•	•	✓	✓	✓
3. Privacidad y confidencialidad						
1. Las habitaciones de los niños, niñas o adolescentes tienen pestillo o llave.	•	•	•	•	•	•
2. Los WC, los baños y las duchas tienen pestillo o llave.	✓	✓	✓	✓	•	✓
3. El personal llama a la puerta de las habitaciones antes de entrar.	•			✓	✓	✓
4. Los niños, niñas o adolescentes pueden escribir y recibir cartas con garantías de privacidad.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Hay un teléfono a disposición de los niños, niñas o adolescentes que pueden utilizar en condiciones de privacidad.	•	•	•	✓	•	•

✓ Sí • No

Álava

INDICADORES	DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA			AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ		
	Hazaldi	Ibaia	Nuevo Futuro	Fuente de la Salud	Pablo Uranga	Cantón de Sta. María
6. Los niños, niñas o adolescentes deben solicitar permiso para llamar por teléfono.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. Los documentos confidenciales de los expedientes se encuentran archivados en condiciones de seguridad, en garantía del principio de confidencialidad.	✓		✓	✓	✓	✓
4. Procedimiento de queja						
1. Existe un documento escrito que regule el procedimiento de queja.	•	•	•	•	•	•
2. Se informa verbalmente a los niños, niñas o adolescentes acerca del procedimiento de queja.	•	✓	✓	✓	✓	✓
F. PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS						
1. Control de las visitas						
1. Las visitas se dirigen al personal cuando llegan al centro y cuando se marchan.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se supervisa la conducta de las visitas durante su permanencia en el centro.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Procedimientos para la protección de los usuarios						
1. Existen, por escrito, procedimientos de actuación aplicables en caso de conocer o sospechar la existencia de una conducta abusiva.	•	•	•	•	•	•
2. El personal conoce las medidas aplicables en caso de observar un posible caso de abuso entre usuarios.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. El número de teléfono de urgencias, y el de la autoridad competente en protección se encuentra indicado cerca del teléfono a disposición de los usuarios.	•	•	•	•	•	•
G. PAUTAS DE ATENCIÓN						
1. Relaciones del personal con los niños, niñas o adolescentes						
1. Existen directrices escritas en cuanto a las pautas de relación que conviene establecer con los niños, niñas o adolescentes.	•	•	•	✓	✓	✓
2. El trato que el personal ofrece es:						
– Excesivamente informal	•	•	•	•	•	•
– Amistoso-respetuoso	✓	✓	✓	✓	✓	✓
– Excesivamente formal	•	•	•	•	•	•
– Excesivamente riguroso	•	•	•	•	•	•
– Excesivamente protector	•	•	•	•	•	•

INDICADORES	DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA			AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ		
	Hazaldi	Ibaia	Nuevo Futuro	Fuente de la Salud	Pablo Uranga	Cantón de Sta. María
2. Normas de convivencia						
1. Existe una norma escrita que prohíbe la aplicación de determinadas sanciones.	•	•	•	•	•	•
2. Existe una directriz verbal que prohíbe la aplicación de determinadas sanciones.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Los niños, niñas o adolescentes saben qué tipo de conductas justifican el recurso a las diferentes sanciones aplicables.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Existen indicios de que se utilizan sanciones no admisibles.	•	•	•	•	•	•
5. Las sanciones son razonables y se aplican de forma inmediata, fomentando la reparación del daño y la conciliación con la víctima.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Ausencia de residentes sin autorización previa						
1. Existen normas escritas que regulan las actuaciones aplicables en caso de ausencia del niño, niña o adolescente, sin autorización previa.	•	•	•	✓	✓	✓
H. ÁREAS DE ATENCIÓN						
1. Educación						
1. El personal ayuda a los niños, niñas o adolescentes en las tareas escolares.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Cada niño, niña o adolescente dispone de un lugar adecuado para estudiar.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Cada niño, niña o adolescente tiene asignado un miembro del personal, responsable de mantenerse al tanto de sus progresos escolares, de relacionarse con el tutor escolar, y de asistir a las reuniones de la escuela.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. En la medida de lo posible y de lo conveniente, los niños, niñas o adolescentes permanecen en su escuela habitual.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Ocio						
1. Los niños, niñas o adolescentes tienen la oportunidad de participar en actividades de ocio adaptadas a su edad y a sus preferencias.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes tienen la posibilidad de realizar actividades diferentes de forma simultánea (TV, radio, música, juegos, lectura).	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Identidad sociocultural						
1. Se adoptan medidas para garantizar el respeto de la identidad sociocultural de los niños, niñas o adolescentes, y fomentar su conservación.	✓	✓				

✓ Sí • No

Álava

INDICADORES	DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA			AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ		
	Hazaldi	Ibaia	Nuevo Futuro	Fuente de la Salud	Pablo Uranga	Cantón de Sta. María
4. Salud						
1. El expediente individual contiene información correspondiente a las revisiones médicas de rutina y, en su caso, a los tratamientos específicos.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se adoptan las medidas adecuadas para que, en lo posible, el niño, niña o adolescente siga siendo atendido por su médico habitual.	•	•	•	•	•	•
3. Se ponen a disposición de los niños, niñas o adolescentes programas de prevención y de educación para la salud.	•	✓	✓		✓	✓
4. Los medicamentos se conservan bajo llave, fuera del alcance de los usuarios.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Alimentación						
1. Los niños, niñas o adolescentes participan en la elaboración de los menús, y en la decisión de los horarios de las comidas.	•	•	•	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes participan de forma habitual en la compra de la comida.	•	•	✓	•	•	•
3. Se ofrece a los niños, niñas o adolescentes comida bien preparada y presentada, equilibrada y nutritiva, en cantidad y variedad suficiente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Se utiliza la comida como sanción, bien privando de ella, bien obligando a ingerirla.	•	•	•	•	•	•
6. Aspecto personal						
1. Si los niños, niñas o adolescentes lo necesitan, se les orienta en cuanto a su forma de vestir o de peinarse.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes pueden elegir y comprar ellos mismos su ropa y otros complementos.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
I. PLANIFICACIÓN DE LA ATENCIÓN						
1. Plan individual de atención						
1. Se redacta para cada niño, niña o adolescente un plan individual de atención.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El plan individual ofrece indicaciones claras acerca de los objetivos que se persiguen con el ingreso, y de los medios que conviene aplicar para su consecución.	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ Sí • No

Álava

INDICADORES	DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA			AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ		
	Hazaldi	Ibaia	Nuevo Futuro	Fuente de la Salud	Pablo Uranga	Cantón de Sta. María
2. Contacto con la familia						
1. El personal facilita el contacto entre el niño, niña o adolescente, su familia, y otras personas cercanas, de acuerdo con el régimen establecido o acordado administrativa o judicialmente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Las dependencias utilizadas para recibir las visitas resultan acogedoras.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. La supervisión de las visitas se limita a lo estrictamente necesario para garantizar la protección de los niños, niñas o adolescentes.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Expedientes individuales						
1. Los expedientes individuales se conservan en archivadores, bajo llave, en una zona de acceso restringido.	✓		✓	✓	✓	✓
2. Las anotaciones de los expedientes están redactadas con claridad y utilizan un vocabulario no estigmatizante.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. El personal anima a los niños, niñas o adolescentes a leer su expediente, a corregir errores y omisiones, a incorporar notas personales, incluyendo su desacuerdo con decisiones que le afectan.	•	•	•	•	•	•

✓ Si • No

Bizkaia

INDICADORES	Amer Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Imitatas	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zamarraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Beas	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begoña	Nuevo Futuro Txardinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nuevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Sutillo	Sra. María de Artagan	Unidad de Acogida Social	Gabriel M ^a de Ibarra	Sagrada Familia	Txardinaga	Basauri	Mungia	Larraso	Fueros	Santurce	
A. DEPENDENCIAS																													
1. Ubicación y diseño																													
1. La ubicación, el diseño, la distribución y la adaptación del centro se adecuan a su uso real y a los objetivos y funciones que tiene asignados.	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•		•	✓	
2. El centro se encuentra señalado con carteles llamativos.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•
3. El centro dispone de las adaptaciones necesarias para que los niños, niñas o adolescentes con movilidad reducida puedan integrarse plenamente.	✓	•	•	•	✓	✓	•	✓	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	•	✓	✓	•		•	•	✓			•	
2. Aspecto general, decoración y mobiliario																													
1. El centro dispone de lavabos, baños y duchas, con agua fría y caliente, y de WC en buenas condiciones y en número suficiente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los baños y WC pueden cerrarse con llave o pestillo.	✓	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		•	✓	•	✓		✓	✓	✓	
3. La iluminación, la calefacción y la ventilación son adecuadas.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓
4. Se observa un buen nivel de mantenimiento de las estructuras.	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	•	✓	✓		✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	
5. El centro, el equipamiento y el mobiliario están limpios.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
6. La decoración contribuye a crear un ambiente agradable.	•	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		•	✓			✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	
7. El centro cuenta con el equipamiento necesario de tipo doméstico para que los propios niños, niñas o adolescentes puedan cocinar, calentar algún alimento y lavar la ropa.	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	•	•		•	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	
8. Existe un teléfono a disposición de los niños, niñas o adolescentes desde donde pueden hacer llamadas, o recibir las, en condiciones de privacidad, sin autorización del personal.	•	•	✓	✓	•	✓	•	•	•	✓	•	✓	✓		•	•	✓	•	✓		•	•	✓	•		•	✓	•	

INDICADORES	Amor Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Trinitarias	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zamarraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Ikaea	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begoña	Nuevo Futuro Txurdinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nuevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Sutillo	Sta. María de Aragan	Unidad de Acogida Social	Gabriel Mª de Ibarra	Sagrada Familia	Txurdinaga	Basauri	Mungia	Larraso	Fueros	Santurce	
9. Existen dependencias para que los niños, niñas o adolescentes reciban en privado la visita de sus padres o de otras personas.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	•				✓	•		✓		•	✓	•	•	•	•	•	•	•
10. El centro dispone de dependencias de tipo doméstico para uso de comedor, sala de estar y sala de recreo.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓				✓	✓
3. Espacio de uso individual																													
1. Los niños, niñas o adolescentes disponen de un espacio de uso individual.	•	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes pueden elegir su decoración.		✓		•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•		•	✓		✓	✓	•	✓				✓	
3. Se procura que la distribución de los espacios individuales y de las habitaciones responda a lo habitual en un entorno doméstico.	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓		✓	✓		•					✓	
4. Los niños, niñas o adolescentes disponen de un armario o de un cajón que pueden cerrar con llave.	•	•	•	•	✓	✓	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	•	•		•		•	•	•	✓	•	•	•
4. Sistemas de seguridad																													
1. Los niños, niñas o adolescentes conocen los procedimientos pertinentes en caso de emergencia.	✓	✓	•	•	•	✓		•					✓		•	•	•	•	•	✓		✓	•		•	•	•	•	✓
2. El centro dispone de los extintores necesarios, colocados en lugares apropiados, al alcance de los usuarios y en buen estado de funcionamiento.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. El centro dispone de detectores de humo colocados en los lugares apropiados y en buen estado de funcionamiento.	✓		•	•	•	✓		•					•		•	•	•	•	•		•	✓		•	•	•	•	•	•
4. Los itinerarios a seguir en caso de incendio están indicados.	✓		•	•	•	✓		•					•		•	•	•	•	✓		✓	•		•	•	•	•	•	•
5. Hay constancia de que la autoridad competente realiza revisiones periódicas del equipamiento contra incendios y de que controla el cumplimiento de los requisitos exigidos durante la revisión.	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	•	•	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. Los medicamentos se conservan en un armario cerrado con llave, fuera del alcance de los niños, niñas o adolescentes.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•		✓		✓			•	✓	•		✓		✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ Si • No

Bizkaia

INDICADORES	Amor Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermandades Trinitarias	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zaramiraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Ibea	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begoña	Nuevo Futuro Txurdinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nuevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Saitillo	Sta. María de Arriagan	Unidad de Acogida Social	Gabriel M ^o de Ibarra	Sagrada Familia	Txurdinaga	Basauri	Mungía	Larasoio	Fueros	Santurce		
7. Se garantiza el cumplimiento de las normas de higiene nutricional en la manipulación y preparación de los alimentos.	✓	✓		✓		✓		✓	✓				✓			✓	•	•	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
B. PERSONAL																														
1. Adecuación de la plantilla																														
1. El sistema de turnos funciona correctamente con referencia al personal; los horarios de trabajo de los distintos turnos son razonables.								•	•						•	✓		•			✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	
2. El sistema de turnos funciona correctamente, con referencia a la prestación de la atención, garantizando un nivel adecuado de personal en todo momento:																														
- por la tarde (a partir de las 7)				✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓							✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
- por la noche				✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓							✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
- durante las vacaciones				✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓			•				✓	✓	✓	•	•	✓			✓	
- durante las bajas, y otras ausencias.				✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓			•				✓	✓	✓	✓		✓			✓	
2. Formación del personal																														
1. Todo el personal recibe una formación introductoria acerca de la filosofía del centro, las directrices, los procedimientos y las prácticas profesionales a aplicar.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Todo el personal tiene acceso a los cursos de formación continuada.	✓	✓	✓	✓	✓	•	•	•	•		•	•	•		•	•	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
3. Supervisión y apoyo al personal																														
1. La autoridad competente en protección procede a una supervisión periódica de todo el personal.			•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	•			✓	✓	✓	✓	✓					
2. El personal de atención directa recibe supervisión (apoyo) individual externa.		•	•								•	•			•	•	•			•		•	•	•	•	•	•	•	✓	
3. Se organizan regularmente reuniones de personal.		✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

INDICADORES	Amon. Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Trinitarias	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zamarraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Ibea	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begonia	Nuevo Futuro Txurdinaga	Nuevo Futuro Sodipe A	Nuevo Futuro Sodipe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Saltillo	Sta. Maria de Artagan	Unidad de Acogida Social	Gabriel M ^o de Ibarra	Sagrada Familia	Txurdinaga	Basauri	Mungia	Larasolo	Fueros	Santurce		
C. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN																														
1. Organización y gestión																														
1. Se establece un sistema de tutorías.	•		✓	✓		✓	•	•		•			•			✓	✓	•		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Existen prácticas específicas para transmitirse la responsabilidad en el cambio de turno.			•														✓	•		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Registros administrativos																														
1. Los registros se ordenan y actualizan correctamente.	•		✓	✓		✓			✓				✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se mantiene un registro de niños, niñas o adolescentes con indicación de la identidad, fecha de ingreso, de salida, procedencia y destino.	•		✓	✓	✓	✓			✓				✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Se mantiene un registro de personal con indicación de la cualificación académica y de la experiencia profesional.			•	•	✓	•										•		•	•											
4. Se registra la administración de cualquier medicación.	•		•	•		•	✓		✓	✓			✓	✓		✓	•	•	✓		•	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓		
5. Se registran los menús.			✓	✓	•	✓		•		•				•	•	✓	✓	✓	•	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	•	✓		
6. Existe un registro diario de los acontecimientos que ocurren en el centro; se incluye, entre otras anotaciones, el nombre de las personas que visitan el centro.			•	•	•	•			✓	✓			✓	✓	✓	✓	•	•	✓		•	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Administración del centro																														
1. Las responsabilidades de gestión económica y administrativa están claramente definidas.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Visitas de control																														
1. La autoridad competente procede a un control periódico de la gestión del centro.	✓	✓	•	•	✓		•	•	•	•	•	•			•	•	•	•	✓		•	✓	•							
2. La autoridad competente procede a un control periódico de las pautas de atención aplicadas realmente.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
3. Las visitas se llevan a cabo siempre cuando los niños, niñas o adolescentes están en el centro.	✓	✓		•	✓	✓										•		•	✓		•	✓			•		•			

✓ Si • No

Bizkaia

INDICADORES	Amor Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Trinitarias	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zaramiraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Ilea	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begoña	Nuevo Futuro Txurdinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nuevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Saitillo	Sta. María de Aragan	Unidad de Acogida Social	Gabriel M ^{ra} de Ibarra	Sagrada Familia	Txurdinaga	Basauri	Mungia	Larrasolo	Fueros	Santurce
D. DOCUMENTO DECLARATIVO DE OBJETIVOS Y FUNCIONES																												
1. Contenido del documento declarativo de objetivos y funciones																												
1. El centro tiene un documento declarativo de objetivos y funciones.	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓								✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
2. El documento declarativo de objetivos y funciones se encuentra a disposición de los niños, niñas o adolescentes.	•	•	✓		•	•		•	•	•		•	•			✓		✓			•	•	•	•	•	•	•	•
E. DERECHOS DE LOS USUARIOS																												
1. Información destinada a los residentes y a sus familias																												
1. Se ha informado por escrito a los niños, niñas o adolescentes residentes en el centro y a sus familias acerca de los objetivos y funciones del centro, los procedimientos de queja, las normas de convivencia (incluidas las sanciones) y las medidas aplicables en caso de ausencia no autorizada.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	•	•	•
2. Se les ha explicado verbalmente su contenido.	•		✓		•	✓	✓	✓				✓	✓			•	✓	✓			✓	✓		✓	•			
2. Participación																												
1. Se favorece la participación activa de los niños, niñas o adolescentes en la elaboración del plan individual.	•				•	✓		•	•						✓						✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se favorece su participación en las decisiones referentes a la vida en el centro:																												
- Horarios	•	•	•	✓	•	✓		✓	•		✓	✓	✓	✓	✓	•	•	•	•		✓	•		✓	✓	✓	✓	
- Decoración	•	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
- Definición de las pautas de convivencia	•	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓
3. Privacidad y confidencialidad																												
1. Las habitaciones de los niños, niñas o adolescentes tienen pestillo o llave.	✓	•			•	✓	•	•	•	✓	•	•	•	•	•		•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•
2. Los WC, los baños y las duchas tienen pestillo o llave.	✓	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	•	✓	•	✓	•	✓	✓

INDICADORES	Amor Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Trinitarias	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zamarraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Ikoa	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begonia	Nuevo Futuro Txurdinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nuevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Saltillo	Sta. María de Artagan	Unidad de Acogida Social	Gabriel M ^e de Barra	Sagrada Familia	Txurdinaga	Basauri	Mungia	Larasolo	Fueros	Santurce	
3. El personal llama a la puerta de las habitaciones antes de entrar.	•	•		✓	•	✓	✓	✓	•	✓			✓		✓	•	✓					✓	•	✓		✓	✓	✓	
4. Los niños, niñas o adolescentes pueden escribir y recibir cartas con garantías de privacidad.	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
5. Hay un teléfono a disposición de los niños, niñas o adolescentes que pueden utilizar en condiciones de privacidad.	•	•	✓	✓	•	✓	•	✓	✓	✓	•		✓			•	✓	•	✓		•	✓	•	•		•	✓	•	
6. Los niños, niñas o adolescentes deben solicitar permiso para llamar por teléfono.	✓	✓	•		✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	
7. Los documentos confidenciales de los expedientes se encuentran archivados en condiciones de seguridad, en garantía del principio de confidencialidad.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
4. Procedimiento de queja																													
1. Existe un documento escrito que regule el procedimiento de queja.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
2. Se informa verbalmente a los niños, niñas o adolescentes acerca del procedimiento de queja.	✓	✓		✓	•		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			•	✓	•	✓		✓	✓	✓	✓		✓	•	✓	
F. PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS																													
1. Control de las visitas																													
1. Las visitas se dirigen al personal cuando llegan al centro y cuando se marchan.	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
2. Se supervisa la conducta de las visitas durante su permanencia en el centro.	✓				✓	✓		✓	✓			✓					•	✓					✓					✓	
2. Procedimientos para la protección de los usuarios																													
1. Existen, por escrito, procedimientos de actuación aplicables en caso de conocer o sospechar la existencia de una conducta abusiva.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
2. El personal conoce las medidas aplicables en caso de observar un posible caso de abuso entre usuarios.	•	✓	✓		•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			•			✓		✓	✓	✓		✓			✓	
3. El número de teléfono de urgencias, y el de la autoridad competente en protección se encuentra indicado cerca del teléfono a disposición de los usuarios.	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•		•	•	•	•	•	•	✓	•	

✓ Si • No

Bizkaia

INDICADORES	Amer Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Imitatas	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zamarraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Ibea	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begoña	Nuevo Futuro Txardinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nuevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Saitillo	Sta. María de Artagon	Unidad de Acogida Social	Gabriel M ^a de Ibarra	Sagrada Familia	Txardinaga	Basauri	Mungia	Larrasolo	Fueros	Santurce	
G. PAUTAS DE ATENCIÓN																													
1. Relaciones del personal con los niños, niñas o adolescentes																													
1. Existen directrices escritas en cuanto a las pautas de relación que conviene establecer con los niños, niñas o adolescentes.	•	•	✓	✓	✓	✓	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El trato que el personal ofrece es:																													
– Excesivamente informal			•	•	•	•								•	•	•	•			•				•	✓	•			
– Amistoso-respetuoso		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
– Excesivamente formal		✓	•	•	✓	•								•	•	•	•			•				•	•	•	•	•	•
– Excesivamente riguroso				•	•	•		✓						•	•	•	•			•				•	•	•	•	•	•
– Excesivamente protector	✓			•		•								•	•		•			•				•	•	•	•	•	•
2. Normas de convivencia																													
1. Existe una norma escrita que prohíbe la aplicación de determinadas sanciones.	•	•		•	•	•		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•	✓	•	•	•	•	•	✓	•
2. Existe una directriz verbal que prohíbe la aplicación de determinadas sanciones.	•	✓		•	✓		✓	✓						✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		•			✓	•
3. Los niños, niñas o adolescentes saben qué tipo de conductas justifican el recurso a las diferentes sanciones aplicables.		✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Existen indicios de que se utilizan sanciones no admisibles.	•	•	•	•	•	•	•	1	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
5. Las sanciones son razonables y se aplican de forma inmediata, fomentando la reparación del daño y la conciliación con la víctima.	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Ausencia de residentes sin autorización previa																													
1. Existen normas escritas que regulan las actuaciones aplicables en caso de ausencia del niño, niña o adolescente, sin autorización previa.	•				•	•	•		•		•					•	•	•	•	✓	•		✓		•		•	✓	•

INDICADORES	Amor Miscorridoso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Trinitarias	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zamarraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Iksa	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Regolia	Nuevo Futuro Txurdinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nuevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Saltillo	Sta. María de Artagan	Unidad de Acogida Social	Gabriel M ^o de Ibarra	Sagrada Familia	Txurdinaga	Basauri	Mungía	Larrasolo	Fueros	Santurce	
H. ÁREAS DE ATENCIÓN																													
1. Educación																													
1. El personal ayuda a los niños, niñas o adolescentes en las tareas escolares.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Cada niño, niña o adolescente dispone de un lugar adecuado para estudiar.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Cada niño, niña o adolescente tiene asignado un miembro del personal, responsable de mantenerse al tanto de sus progresos escolares, de relacionarse con el tutor escolar, y de asistir a las reuniones de la escuela.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	•		•			•	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
4. En la medida de lo posible y de lo conveniente, los niños, niñas o adolescentes permanecen en su escuela habitual.	•	•	✓		•	✓	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	✓
2. Ocio																													
1. Los niños, niñas o adolescentes tienen la oportunidad de participar en actividades de ocio adaptadas a su edad y a sus preferencias.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes tienen la posibilidad de realizar actividades diferentes de forma simultánea (TV, radio, música, juegos, lectura).	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓	•	✓			✓	✓	✓	
3. Identidad sociocultural																													
1. Se adoptan medidas para garantizar el respeto de la identidad sociocultural de los niños, niñas o adolescentes, y fomentar su conservación.			✓	✓	•	✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	•			✓	✓	✓	✓			✓			✓	
4. Salud																													
1. El expediente individual contiene información correspondiente a las revisiones médicas de rutina y, en su caso, a los tratamientos específicos.	•	✓	•		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓			•	✓	✓
2. Se adoptan las medidas adecuadas para que, en lo posible, el niño, niña o adolescente siga siendo atendido por su médico habitual.	✓	•	✓	•	•	✓	✓	•	✓	•	•	•	•				✓	✓	•	•	✓	✓	•	✓		•	•	✓	

✓ Sí • No

Bizkaia

INDICADORES	Amor Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Trinitarias	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zamarraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Ikea	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begoña	Nuevo Futuro Txurdinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Saitillo	Sra. María de Araoz	Unidad de Acogida Social	General Ma de Ibarra	Sagrada Familia	Txurdinaga	Basauri	Mungia	Larrasolo	Fueros	Santurce
3. Se ponen a disposición de los niños, niñas o adolescentes programas de prevención y de educación para la salud.	•	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	•		✓	✓
4. Los medicamentos se conservan bajo llave, fuera del alcance de los usuarios.	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓		•	✓	•		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Alimentación																												
1. Los niños, niñas o adolescentes participan en la elaboración de los menús, y en la decisión de los horarios de las comidas.	•	✓	•	✓	•	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•		•	•			•	✓	✓			✓	•
2. Los niños, niñas o adolescentes participan de forma habitual en la compra de la comida.	•	•	✓	•	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	•		•	•	•	•	•	•	•	•
3. Se ofrece a los niños, niñas o adolescentes comida bien preparada y presentada, equilibrada y nutritiva, en cantidad y variedad suficiente.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Se utiliza la comida como sanción, bien privando de ella, bien obligando a ingerirla.	•	•	✓	•	•	•	•	✓	•	•	•	•	•	•	✓	•	✓	✓	•		•	•	•	•	•	•	✓	•
6. Aspecto personal																												
1. Si los niños, niñas o adolescentes lo necesitan, se les orienta en cuanto a su forma de vestir o de peinarse.	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes pueden elegir y comprar ellos mismos su ropa y otros complementos.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
I. PLANIFICACIÓN DE LA ATENCIÓN																												
1. Plan individual de atención																												
1. Se redacta para cada niño, niña o adolescente un plan individual de atención.	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El plan individual ofrece indicaciones claras acerca de los objetivos que se persiguen con el ingreso, y de los medios que conviene aplicar para su consecución.	•			✓	✓	✓			✓		✓	✓	•				✓	✓	•		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

INDICADORES	Amor Misericordioso	Santísimo Redentor	Ángeles Custodios	Hermanas Trinitarias	El Refugio	Adoratrices	Nuevo Futuro Zamarraga	Nuevo Futuro San Ignacio	Nuevo Futuro Ilea	Nuevo Futuro La Avanzada	Nuevo Futuro Cruces	Nuevo Futuro Begoña	Nuevo Futuro Txurdinaga	Nuevo Futuro Sodupe A	Nuevo Futuro Sodupe B	Huérfanos de La Casilla	Murrieta	El Satillo	Sta. María de Artagon	Unidad de Acogida Social	Gabriel M ^a de Ibarra	Sagrada Familia	Txurdinaga	Basauri	Mungia	Larrasolo	Fueros	Santurce		
2. Contacto con la familia																														
1. El personal facilita el contacto entre el niño, niña o adolescente, su familia, y otras personas cercanas, de acuerdo con el régimen establecido o acordado administrativa o judicialmente.	✓	✓	✓		•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Las dependencias utilizadas para recibir las visitas resultan acogedoras.	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	•	•	✓	✓	•	✓	•	•	•	•			✓	
3. La supervisión de las visitas se limita a lo estrictamente necesario para garantizar la protección de los niños, niñas o adolescentes.	✓		✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓		✓	•	✓	✓			✓	
3. Expedientes individuales																														
1. Los expedientes individuales se conservan en archivadores, bajo llave, en una zona de acceso restringido.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Las anotaciones de los expedientes están redactadas con claridad y utilizan un vocabulario no estigmatizante.		✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	
3. El personal anima a los niños, niñas o adolescentes a leer su expediente, a corregir errores y omisiones, a incorporar notas personales, incluyendo su desacuerdo con decisiones que le afectan.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•			•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	✓	✓	•

✓ Sí • No

INDICADORES	Larrazo 26-14°	Larrazo 26-10°	Catalina de Erauso	Mary Ward	Bizilian	A.E.E. José M ^o Salaverria	A.E.E. Peña y Goñi	Patronato Zorroaga - 1	Patronato Zorroaga - 2	N. Futuro Virgen del Carmen	Nuevo Futuro Buzintxulo	Nuevo Futuro Zarategui	Nere Etxea - 1	Nere Etxea - 2	Bide-Berri	Zubide	Zarategui - 1	Zarategui - 2	Zarategui - 3	Cruz Roja
A. DEPENDENCIAS																				
1. Ubicación y diseño																				
1. La ubicación, el diseño, la distribución y la adaptación del centro se adecuan a su uso real y a los objetivos y funciones que tiene asignados.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El centro se encuentra señalado con carteles llamativos.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
3. El centro dispone de las adaptaciones necesarias para que los niños, niñas o adolescentes con movilidad reducida puedan integrarse plenamente.			✓		•	•	•	•	•	•			•	•		•	✓	✓	✓	•
2. Aspecto general, decoración y mobiliario																				
1. El centro dispone de lavabos, baños y duchas, con agua fría y caliente, y de WC en buenas condiciones y en número suficiente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los baños y WC pueden cerrarse con llave o pestillo.	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓
3. La iluminación, la calefacción y la ventilación son adecuadas.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Se observa un buen nivel de mantenimiento de las estructuras.	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. El centro, el equipamiento y el mobiliario están limpios.	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. La decoración contribuye a crear un ambiente agradable.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. El centro cuenta con el equipamiento necesario de tipo doméstico para que los propios niños, niñas o adolescentes puedan cocinar, calentar algún alimento y lavar la ropa.	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓			✓	✓	✓	✓	•	•	•	✓
8. Existe un teléfono a disposición de los niños, niñas o adolescentes desde donde pueden hacer llamadas, o recibir las, en condiciones de privacidad, sin autorización del personal.				✓	•			•	•	•	•	•	•	•	•	✓	✓	•	•	•
9. Existen dependencias para que los niños, niñas o adolescentes reciban en privado la visita de sus padres o de otras personas.	✓	✓	✓	•	•	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10. El centro dispone de dependencias de tipo doméstico para uso de comedor, sala de estar y sala de recreo.	✓	✓	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Espacio de uso individual																				
1. Los niños, niñas o adolescentes disponen de un espacio de uso individual.	✓	✓	•	•	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes pueden elegir su decoración.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	•	•	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓

INDICADORES	Larratxo 26-14°	Larratxo 26-10°	Catalina de Erauso	Mary Ward	Bizilan	A.E.E. José M ^a Salaverria	A.E.E. Peña y Gofil	Patronato Zorroaga - 1	Patronato Zorroaga - 2	N. Esturo Virgen del Carmen	Nuevo Futuro Bustintxulo	Nuevo Futuro Zaratégui	Nere Etxea - 1	Nere Etxea - 2	Bide-Berri	Zubide	Zaratégui - 1	Zaratégui - 2	Zaratégui - 3	Cruz Roja
3. Se procura que la distribución de los espacios individuales y de las habitaciones responda a lo habitual en un entorno doméstico.	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
4. Los niños, niñas o adolescentes disponen de un armario o de un cajón que pueden cerrar con llave.				•		✓	✓	•	•	✓	•	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓
4. Sistemas de seguridad																				
1. Los niños, niñas o adolescentes conocen los procedimientos pertinentes en caso de emergencia.						•	•									•	✓	✓	✓	✓
2. El centro dispone de los extintores necesarios, colocados en lugares apropiados, al alcance de los usuarios y en buen estado de funcionamiento.						•	•			•			•	•		•	✓	✓	✓	•
3. Hay puertas corta-fuegos ubicadas en los lugares apropiados y bien indicadas (centros grandes).						•	•			•			•	•		•	•	•	•	•
4. El centro dispone de detectores de humo colocados en los lugares apropiados y en buen estado de funcionamiento.						•	•			•			•	•		•	•	•	•	•
5. Los itinerarios a seguir en caso de incendio están indicados.						•	•			•			•	•		•	•	•	•	
6. Hay constancia de que la autoridad competente realiza revisiones periódicas del equipamiento contra incendios y de que controla el cumplimiento de los requisitos exigidos durante la revisión.						•	•			•						•	✓	✓	✓	•
7. Los medicamentos se conservan en un armario cerrado con llave, fuera del alcance de los niños, niñas o adolescentes.					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8. Se garantiza el cumplimiento de las normas de higiene nutricional en la manipulación y preparación de los alimentos.					✓			•	•							•	✓	✓	✓	•
B. PERSONAL																				
1. Adecuación de la plantilla																				
1. El sistema de turnos funciona correctamente con referencia al personal; los horarios de trabajo de los distintos turnos son razonables.				✓		✓	✓				✓						✓	✓	✓	✓
2. El sistema de turnos funciona correctamente, con referencia a la prestación de la atención, garantizando un nivel adecuado de personal en todo momento:																				
- por la tarde (a partir de las 7)					✓	✓	✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
- por la noche					✓	✓	✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
- durante las vacaciones.					✓	✓	✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
- durante las bajas y otras ausencias.					✓	✓	✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ Si • No

INDICADORES	Larratxo 26-14°	Larratxo 26-10°	Catalina de Erauso	Mary Ward	Bizilan	A.E.E. José M ^a Salaverría	A.E.E. Peña y Goñi	Patronato Zorroaga - 1	Patronato Zorroaga - 2	N. Eudro Virgen del Carmen	Nuevo Futuro Barstintxulo	Nuevo Futuro Zarategui	Nere Etxea - 1	Nere Etxea - 2	Bile-Berri	Zubide	Zarategui - 1	Zarategui - 2	Zarategui - 3	Cruz Roja
2. Formación del personal																				
1. Todo el personal recibe una formación introductoria acerca de la filosofía del centro, las directrices, los procedimientos y las prácticas profesionales a aplicar.	●	●			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Todo el personal tiene acceso a los cursos de formación continuada.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Supervisión y apoyo al personal																				
1. La autoridad competente en protección procede a una supervisión periódica de todo el personal.				●	●			●	●				●	●		●	✓	✓	✓	●
2. El personal de atención directa recibe supervisión (apoyo) individual externa.				●	●			●	●							●	✓	✓	✓	●
3. Se organizan regularmente reuniones de personal.				●	✓					✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
C. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN																				
1. Organización y gestión																				
1. Se establece un sistema de tutorías.			●		●	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Existen prácticas específicas para transmitirse la responsabilidad en el cambio de turno.			●		✓	✓	✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Registros administrativos																				
1. Los registros se ordenan y actualizan correctamente.				✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se mantiene un registro de niños, niñas o adolescentes con indicación de la identidad, fecha de ingreso, de salida, procedencia y destino.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Se mantiene un registro de personal con indicación de la cualificación académica y de la experiencia profesional.						✓	✓	●	●	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	✓	✓	✓	✓
4. Se registra la administración de cualquier medicación.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
5. Se registran los menús.	●	●		●	✓	✓	✓	●	●	●	●	●	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓
6. Existe un registro diario de los acontecimientos que ocurren en el centro; se incluye, entre otras anotaciones, el nombre de las personas que visitan el centro.	●	●		●				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Administración del centro																				
1. Las responsabilidades de gestión económica y administrativa están claramente definidas.	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ Si • No

INDICADORES	Larraxo 26-14°	Larraxo 26-10°	Catalina de Erauso	Mary Ward	Bizilian	A. E. E. José M ^a Salaverria	A. E. E. Peña y Goñi	Patronato Zorroaga - 1	Patronato Zorroaga - 2	N. Futuro Virgen del Carmen	Nuevo Futuro Buztintxo	Nuevo Futuro Zarategui	Nere Etxea - 1	Nere Etxea - 2	Bide-Berri	Zubide	Zarategui - 1	Zarategui - 2	Zarategui - 3	Cruz Roja
4. Visitas de control																				
1. La autoridad competente procede a un control periódico de la gestión del centro.			•		✓ •			•	•	•	•	•	•	•	•	✓	✓	✓	✓	✓
2. La autoridad competente procede a un control periódico de las pautas de atención aplicadas realmente.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
3. Las visitas se llevan a cabo siempre cuando los niños, niñas o adolescentes están en el centro.																✓	✓	✓	✓	✓
D. DOCUMENTO DECLARATIVO DE OBJETIVOS Y FUNCIONES																				
1. Contenido del documento declarativo de objetivos y funciones																				
1. El centro tiene un documento declarativo de objetivos y funciones.	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El documento declarativo de objetivos y funciones se encuentra a disposición de los niños, niñas o adolescentes.						•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•
E. DERECHOS DE LOS USUARIOS																				
1. Información destinada a los residentes y a sus familias																				
1. Se ha informado por escrito a los niños, niñas o adolescentes residentes en el centro y a sus familias acerca de los objetivos y funciones del centro, los procedimientos de queja, las normas de convivencia (incluidas las sanciones) y las medidas aplicables en caso de ausencia no autorizada.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
2. Se les ha explicado verbalmente su contenido.			✓	•				•	•	✓	✓	✓	•	•			✓	✓	✓	✓
2. Participación																				
1. Se favorece la participación activa de los niños, niñas o adolescentes en la elaboración del plan individual.	✓	✓		•	•	•	•	✓	✓	✓	•	•	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se favorece su participación en las decisiones referentes a la vida en el centro:																				
- Horarios			✓		✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Decoración	✓	✓	•		✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Definición de las pautas de convivencia					✓			•	•	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ Si • No

INDICADORES	Larratxo 26-14º	Larratxo 26-10º	Catalina de Erauso	Mary Ward	Bizilian	A.E.F. José Mº Salaverria	A.E.F. Peña y Gohi	Patronato Zorroaga - 1	Patronato Zorroaga - 2	N. Euzaro Virgen del Carmen	Nuevo Futuro Bustintxulo	Nuevo Futuro Zarategui	Nere Etxea - 1	Nere Etxea - 2	Bide-Berri	Zubide	Zarategui - 1	Zarategui - 2	Zarategui - 3	Cruz Roja
3. Privacidad y confidencialidad																				
1. Las habitaciones de los niños, niñas o adolescentes tienen pestillo o llave.	•	•	•	•	•	•	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓
2. Los WC, los baños y las duchas tienen pestillo o llave.	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓
3. El personal llama a la puerta de las habitaciones antes de entrar.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Los niños, niñas o adolescentes pueden escribir y recibir cartas con garantías de privacidad.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Hay un teléfono a disposición de los niños, niñas o adolescentes que pueden utilizar en condiciones de privacidad.			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	✓	✓	•
6. Los niños, niñas o adolescentes deben solicitar permiso para llamar por teléfono.	•	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. Los documentos confidenciales de los expedientes se encuentran archivados en condiciones de seguridad, en garantía del principio de confidencialidad.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Procedimiento de queja																				
1. Existe un documento escrito que regule el procedimiento de queja.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
2. Se informa verbalmente a los niños, niñas o adolescentes acerca del procedimiento de queja.	•	•	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
F. PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS																				
1. Control de las visitas																				
1. Las visitas se dirigen al personal cuando llegan al centro y cuando se marchan.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se supervisa la conducta de las visitas durante su permanencia en el centro.						✓	✓	✓	✓						✓	✓	✓	✓	✓	•
2. Procedimientos para la protección de los usuarios																				
1. Existen, por escrito, procedimientos de actuación aplicables en caso de conocer o sospechar la existencia de una conducta abusiva.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
2. El personal conoce las medidas aplicables en caso de observar un posible caso de abuso entre usuarios.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓
3. El número de teléfono de urgencias, y el de la autoridad competente en protección se encuentra indicado cerca del teléfono a disposición de los usuarios.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ Si • No

INDICADORES	Larraxo 26-14°	Larraxo 26-10°	Catalina de Erauso	Mary Ward	Bizilian	A.E.E. José M ^o Salaverria	A.E.E. Peña y Goñi	Patronato Zorroaga - 1	Patronato Zorroaga - 2	N. Futuro Virgen del Carmen	Nuevo Futuro Bustintxu	Nuevo Futuro Zarategi	Nere Etxea - 1	Nere Etxea - 2	Bide-Berri	Zubide	Zarategi - 1	Zarategi - 2	Zarategi - 3	Cruz Roja
G. PAUTAS DE ATENCIÓN																				
1. Relaciones del personal con los niños, niñas o adolescentes																				
1. Existen directrices escritas en cuanto a las pautas de relación que conviene establecer con los niños, niñas o adolescentes.	•	•	•	•	•	✓	✓			•	•	•	•	•		•	•	•	•	✓
2. El trato que el personal ofrece es:																				
- Excesivamente informal	•	•	•	•	•	•	•									•	•	•	•	•
- Amistoso-respetuoso	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Excesivamente formal	•	•		•	•	•	•									•	•	•	•	•
- Excesivamente riguroso	•	•		•	•	•	•									•	•	•	•	•
- Excesivamente protector	•	•		•	•	•	•	✓	✓				✓	✓		•	•	•	•	•
2. Normas de convivencia																				
1. Existe una norma escrita que prohíbe la aplicación de determinadas sanciones.	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
2. Existe una directriz verbal que prohíbe la aplicación de determinadas sanciones.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Los niños, niñas o adolescentes saben qué tipo de conductas justifican el recurso a las diferentes sanciones aplicables.			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Existen indicios de que se utilizan sanciones no admisibles.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
5. Las sanciones son razonables y se aplican de forma inmediata, fomentando la reparación del daño y la conciliación con la víctima.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓									✓	✓	✓	✓	✓
3. Ausencia de residentes sin autorización previa																				
1. Existen normas escritas que regulan las actuaciones aplicables en caso de ausencia del niño, niña o adolescente, sin autorización previa.	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	•
H. ÁREAS DE ATENCIÓN																				
1. Educación																				
1. El personal ayuda a los niños, niñas o adolescentes en las tareas escolares.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ Si • No

Gipuzkoa

INDICADORES	Larratxo 26-14º	Larratxo 26-10º	Catalina de Erauso	Mary Ward	Bizilán	A.E.E. José Mª Salaverria	A.E.E. Peña y Gohi	Patronato Zorrosga - 1	Patronato Zorrosga - 2	N. Futuro Virgen del Clamen	Nuevo Futuro Bachibaito	Nuevo Futuro Zarategui	Nere Etxea - 1	Nere Etxea - 2	Bide-Berri	Zubide	Zarategui - 1	Zarategui - 2	Zarategui - 3	Cruz Roja
2. Cada niño, niña o adolescente dispone de un lugar adecuado para estudiar.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Cada niño, niña o adolescente tiene asignado un miembro del personal, responsable de mantenerse al tanto de sus progresos escolares, de relacionarse con el tutor escolar, y de asistir a las reuniones de la escuela.	•	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. En la medida de lo posible y de lo conveniente, los niños, niñas o adolescentes permanecen en su escuela habitual.					✓	•		•	•	✓	•	•	•	•		✓	✓	✓	✓	✓
2. Ocio																				
1. Los niños, niñas o adolescentes tienen la oportunidad de participar en actividades de ocio adaptadas a su edad y a sus preferencias.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes tienen la posibilidad de realizar actividades diferentes de forma simultánea (TV, radio, música, juegos, lectura).	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	•	•	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Identidad sociocultural																				
1. Se adoptan medidas para garantizar el respeto de la identidad sociocultural de los niños, niñas o adolescentes, y fomentar su conservación.						✓	✓	✓			✓					✓	✓	✓	✓	✓
4. Salud																				
1. El expediente individual contiene información correspondiente a las revisiones médicas de rutina y, en su caso, a los tratamientos específicos.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Se adoptan las medidas adecuadas para que, en lo posible, el niño, niña o adolescente siga siendo atendido por su médico habitual.	•	•	•	•				•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓
3. Se ponen a disposición de los niños, niñas o adolescentes programas de prevención y de educación para la salud.	•	•	•					•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	✓	✓	✓
4. Los medicamentos se conservan bajo llave, fuera del alcance de los usuarios.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Alimentación																				
1. Los niños, niñas o adolescentes participan en la elaboración de los menús, y en la decisión de los horarios de las comidas.			•	•		✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	•		✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes participan de forma habitual en la compra de la comida.			✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	•	✓		•	•	•	✓

✓ Si • No

INDICADORES	Larrako 26-14°	Larrako 26-10°	Catalina de Eraso	Mary Ward	Bizilan	A.E.E. José M. Salaverria	A.E.E. Peña y Goñi	Patronato Zorroaga - 1	Patronato Zorroaga - 2	N. Futuro Vhgen del Carmen	Nuevo Futuro Bustinzaio	Nuevo Futuro Zarategui	Nere Etxea - 1	Nere Etxea - 2	Bide-Berri	Zubide	Zarategui - 1	Zarategui - 2	Zarategui - 3	Cruz Roja
3. Se ofrece a los niños, niñas o adolescentes comida bien preparada y presentada, equilibrada y nutritiva, en cantidad y variedad suficiente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
4. Se utiliza la comida como sanción, bien privando de ella, bien obligando a ingerirla.				✓	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	•	•	•
6. Aspecto personal																				
1. Si los niños, niñas o adolescentes lo necesitan, se les orienta en cuanto a su forma de vestir o de peinarse.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	•	✓	✓	✓	✓
2. Los niños, niñas o adolescentes pueden elegir y comprar ellos mismos su ropa y otros complementos.	✓	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
I. PLANIFICACIÓN DE LA ATENCIÓN																				
1. Plan individual de atención																				
1. Se redacta para cada niño, niña o adolescente un plan individual de atención.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. El plan individual ofrece indicaciones claras acerca de los objetivos que se persiguen con el ingreso, y de los medios que conviene aplicar para su consecución.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Contacto con la familia																				
1. El personal facilita el contacto entre el niño, niña o adolescente, su familia, y otras personas cercanas, de acuerdo con el régimen establecido o acordado administrativa o judicialmente.	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Las dependencias utilizadas para recibir las visitas resultan acogedoras.	✓	✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. La supervisión de las visitas se limita a lo estrictamente necesario para garantizar la protección de los niños, niñas o adolescentes.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Expedientes individuales																				
1. Los expedientes individuales se conservan en archivadores, bajo llave, en una zona de acceso restringido.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Las anotaciones de los expedientes están redactadas con claridad y utilizan un vocabulario no estigmatizante.			✓		✓	✓	✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. El personal anima a los niños, niñas o adolescentes a leer su expediente, a corregir errores y omisiones, a incorporar notas personales, incluyendo su desacuerdo con decisiones que le afectan.	✓	✓	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓

CAPÍTULO VIII

CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL RESPECTO A LA ATENCIÓN RESIDENCIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

1. LA FUNCIÓN DE LA ATENCIÓN RESIDENCIAL

Las instituciones públicas responsables de la atención residencial a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección social, es decir, las tres Diputaciones Forales y, en los términos ya indicados, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a través de sus respectivos servicios especializados en infancia, se muestran partícipes, en los marcos teóricos en los que apoyan sus programaciones, de la concepción de la atención residencial como parte de un continuo de servicios. En él, los servicios residenciales no se limitan a ser una solución de larga estancia, sino que cumplen también, funciones de acogida de urgencia, de transición a acogimientos familiares, y de acogida en caso de fracaso del acogimiento familiar. Deben considerarse, por lo tanto, como servicios dotados de cierta polivalencia, cuya existencia e intervención, en uno u otro momento, posibilita, en gran medida, el desarrollo y la aplicación eficaz de las demás opciones.

Este reconocimiento, bastante reciente por otra parte, no siempre es expreso, aunque cada vez con mayor frecuencia, gracias a la profusión de documentación en materia de protección infantil, y a una mejor información y especialización de los técnicos en estas materias, los profesionales tienden a otorgar a los fundamentos teóricos de sus intervenciones mayor importancia.

La idea de continuo empieza así a instalarse, aunque todavía se observa cierta confusión, o cierta ambigüedad en su apreciación, ya que convive con la concepción de la atención residencial como último recurso.

Si bien ésta constituye, efectivamente, la solución más radical por implicar la separación de la familia y la no inclusión del niño, niña o adolescente en otro núcleo familiar, y, si bien es cierto que conviene priorizar las medidas de intervención familiar como principio de actuación, también lo es que la mejor garantía de la calidad de la atención viene dada por la existencia de una gama amplia de servicios que permitan combinar, para cada caso, y en las diferentes fases de la intervención, los recursos que resulten más adecuados a sus particulares necesidades. Desde esta perspectiva, el acogimiento residencial puede constituir, en determinadas circunstancias, y probablemente en un número reducido de casos, la alternativa más adecuada y convertirse, incluso, en la garantía de la eficacia de intervenciones simultáneas y/o posteriores, de carácter comunitario.

En la actualidad, si se dota a la red de atención residencial de suficiente flexibilidad para adaptarse al cumplimiento de funciones diversas, sólo los acogimientos institucionales de orientación permanente debieran apreciarse como último recurso, es decir, considerarse en último lugar, y no siempre. Como se indica en la primera parte, las preferencias que muchos adolescentes demuestran por esta alternativa, en contraposición a las medidas de acogimiento familiar, y su mejor adaptación a las necesidades y a los deseos de los grupos de hermanos, exigen retener de ella una imagen menos residual de la que generalmente se adopta.

Se observa en nuestros Territorios Históricos, sobre todo en Álava y en Gipuzkoa, aunque Bizkaia empieza a actuar en la misma dirección, una mayor diversificación, no ya sólo del conjunto de los servicios de la red de protección, sino también de la utilización de los recursos residenciales.

Lógicamente, esta evolución tiene, en la práctica, un reflejo lento, progresivo, en algunos casos incluso difícilmente perceptible. La modificación de las estructuras no es suficiente, aunque sea imprescindible; es necesario, sobre todo, transformar las actitudes y adaptarlas a un principio de mayor flexibilidad y polivalencia en las intervenciones.

La aplicación de criterios de esta naturaleza contribuiría a alcanzar un uso más normalizado de las soluciones residenciales, no necesariamente más frecuente. La población que acceda a los mismos no tendrá que responder obligatoriamente a características extremas de inadaptación personal o familiar, lo que contribuirá a paliar, en alguna medida, la tendencia a la radical agravación de la casuística residencial que suele acompañar al desarrollo de los sistemas de intervención familiar. Es evidente que esta agravación se producirá; en la actualidad, empiezan ya a observarse sus efectos en el nivel de conflictividad de los usuarios que ingresan. Es evidente porque, por lo general, los casos más problemáticos determinan, en un elevado porcentaje de situaciones, la aplicación de una medida residencial que, efectivamente, en muchos supuestos, puede ser la adecuada. Convendría, sin embargo, que tampoco esto se aplicara como una regla. Si así fuera, llevaría a una creciente marginación de las soluciones residenciales, corriéndose el riesgo de que progresivamente se conviertan en centros para niños, niñas y adolescentes problemáticos, a imagen de los antiguos reformatorios.

A este respecto, conviene indicar que para hacer frente a los problemas que, en el marco de la atención residencial, empiezan a plantear algunos usuarios, es necesario dotar al personal de la formación adecuada en cuestiones de prevención y evitación de conflictos e incidentes violentos, y en la aplicación de medidas de contención física, destinadas a evitar que, en momentos de crisis, estos residentes se autolesionen, o agredan a sus compañeros o a los educadores. Aunque hasta el presente, este tipo de situaciones se ha planteado con carácter puntual, el aumento de su frecuencia constituye uno de los problemas que más preocupan a los responsables de los servicios especializados, y que más mencio-

nan los profesionales de los centros, a la hora de solicitar la introducción de planes de formación continuada adaptados a las necesidades reales de los usuarios y de los educadores en la práctica de la atención residencial.

2. ACCESO A LA ATENCIÓN RESIDENCIAL

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 otros términos, todos los usuarios de los centros son personas menores de edad cuya guarda corresponde a las Administraciones competentes, bien con el consentimiento de los titulares de la patria potestad, bien sin él, por asunción de la tutela por parte de los Órganos Forales.

El acceso a un servicio residencial se hace, básicamente, por dos vías: la de urgencia, y la de valoración y orientación previa del caso.

Si una situación de desprotección exige la inmediata separación del núcleo familiar, se procede a ingresar al niño, niña o adolescente en un centro de acogida de urgencias. Posteriormente, el equipo técnico del servicio especializado de infancia correspondiente valora el caso, establece, si lo considera necesario, un período de observación en el centro de acogida -comprendido normalmente entre dos y tres meses- y, en función de las informaciones aportadas por ambos elementos, orienta el caso hacia la medida que se estime más adecuada.

Si el caso no entra en la red de protección por la vía de urgencia, la persona menor de edad puede permanecer en el domicilio familiar, durante el período de observación y valoración, siempre que no se considere la necesidad de una inminente separación.

En ambos supuestos, si la medida adoptada es de acogimiento institucional, se debe designar el centro en el que va a ingresar el niño, niña o adolescente. En la actualidad, esta designación 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 género 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 uniformes, que los técnicos, a la hora de elaborar su propuesta, utilicen como garantía de homogeneidad, y por lo tanto, 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 con los familiares, amigos y servicios que ocupan en su vida un papel fundamental de referencia, como puede ser el caso de la escuela, del pediatra o del médico de cabecera, o incluso, a veces, del trabajador social de base que ha derivado el caso al servicio especializado de infancia. En la actualidad, la concentración geográfica de los servicios en unos casos, y las pautas procedimentales en la práctica totalidad de los supuestos, determinan que los trabajadores sociales de base dejen de mantener contacto con los niños, niñas y adolescentes cuyos casos han atendido.

En cuanto se refiere a la conveniencia de asignar las plazas atendiendo a la adecuación de las modalidades de atención o de la tipología del servicio a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, interesa precisar que, hoy por hoy, este criterio parece tenerse en cuenta, sobre todo a efectos de mantener unidos a los grupos de hermanos, de modo que, cuando cabe esta posibilidad y conviene al caso, son atendidos en una estructura de tamaño pequeño, en la que sólo son ellos los usuarios.

A pesar de ello, se observan a veces separaciones de grupos de hermanos, obediendo a criterios de disponibilidad de plazas, y de limitación de edades. Así, en los centros evaluados, se observa que si bien un 55% de los usuarios son hermanos y conviven en el mismo servicio residencial, un 16% tenía hermanos en otros servicios residenciales.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA ATENCIÓN RESIDENCIAL

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 mejora del sector: progresivamente se han cerra-

do 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 progresivo. En la actualidad, Álava no tiene ya ningún centro de capacidad superior a 16 plazas, con excepción del Centro de Acogida y Urgencias, que dispone de 15 camas y 7 cunas, y lo mismo ocurre en Gipuzkoa, en donde todos los servicios residenciales son de capacidad igual o inferior a diez plazas, excepto el Centro de Acogida y Urgencias Loistarain, que cuenta con 22 plazas. Bizkaia es el único de los tres Territorios que sigue manteniendo estructuras muy grandes (la mayor dispone de 90 plazas, pero existen varias de capacidad superior a 30). Con todo, también ha optado por desarrollar, en los últimos años, una red de hogares propios y concertados de capacidad comprendida entre 8 y 14 plazas.

Se observa además, en el ámbito residencial, una progresiva aplicación de los programas individualizados, aunque todavía en proporciones muy desiguales. La utilidad que se les confiere, también varía considerablemente entre los profesionales: unos los utilizan con mayor frecuencia y les atribuyen un uso más funcional; otros los perciben como un simple requisito formal.

Con respecto a la formación del personal, se observa una clara tendencia a la profesionalización, aunque, en algunos casos, se aprecia cierta dificultad para aplicar las nuevas pautas teóricas y prácticas que rigen la protección de las personas menores de edad.

En principio, los objetivos que en la actualidad tiene atribuidos la atención residencial son los siguientes:

- ofrecer a los niños, niñas y adolescentes la oportunidad de convivir en un ambiente lo más normalizado posible, sin que el mismo se convierta por ello en sustitutivo de su núcleo familiar;
- favorecer la conservación de los vínculos familiares, y sociales que tengan en su medio habitual;
- favorecer su integración social, apoyando y facilitando su aprendizaje escolar o su formación profesional, y ofreciéndoles oportunidades de participación en actividades de ocio y culturales;
- favorecer el desarrollo de su autonomía personal y de su autoestima;
- prepararles para el regreso a su domicilio familiar o, en su caso, para la emancipación y la vida independiente en el momento en que se produzca la salida del centro.

Para su consecución, se estima necesario arbitrar medios adecuados:

- organizar la atención sobre la base de un proyecto pedagógico;
- evitar la estigmatización y el aislamiento de los usuarios mediante la ubicación de los centros en viviendas ordinarias, que permitan la integración en la vida comunitaria y la utilización de servicios ordinarios, tanto educativos, como de ocio, o sanitarios;
- favorecer, en la medida de lo posible y de lo establecido o acordado administrativa o judicialmente, la conservación del vínculo familiar, para posibilitar la reintegración en la familia, e intensificar, a tales efectos, las relaciones de colaboración y coordinación entre quienes son responsables de la atención directa al niño, niña o adolescente, y los profesionales que aplican o realizan el seguimiento de las medidas de intervención familiar;
- elaborar un programa educativo individual que defina las necesidades del usuario en las áreas de desarrollo personal, relacional, educativo e higiénico-sanitario, establezca los objetivos a alcanzar en periodos de tiempo determinados, y articule los medios aplicables para su consecución.

Todos estos son principios que, en mayor o menor grado, se observan en los marcos teóricos que fundamentan la atención residencial en los servicios especializados de infancia de las Administraciones Públicas competentes. En la práctica, sin embargo, su aplicación se ve considerablemente obstaculizada por diversos problemas, de carácter organizativo con frecuencia, pero a veces también ligados a la dificultad que conlleva la aplicación de pautas de trabajo y de atención que requieren un progresivo cambio de actitudes en la concepción de la atención residencial.

Existen, primero, las inadecuaciones ligadas al entorno físico. La conservación, en la actualidad, de centros de protección de grandes dimensiones, no responde a las recomendaciones que incorporan las investigaciones europeas más recientes. Es cierto que el tamaño de las estructuras no es determinante, por sí solo, del nivel de calidad de la atención prestada, pero no cabe duda que constituye un elemento de importancia considerable que condiciona el tipo de organización y de funcionamiento de un centro, las prácticas profesionales que en él se aplican y el modelo de relaciones que se establece entre el personal y los usuarios. En este sentido, los servicios residenciales de gran tamaño son más propensos a aumentar los riesgos que, casi inevitablemente, van unidos a la institucionalización.

Por otro lado, las estructuras grandes, por su ubicación y su organización, tienden a 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.

Los estudios más recientes, a nivel europeo y estadounidense, argumentan en favor de centros de capacidad no superior a 16 plazas, y se insiste en la idoneidad de disponer de una red de atención residencial, en la que este tipo de servicios coexistan con estructuras de menor tamaño. Bien es cierto que los centros de grandes dimensiones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se dividen en módulos de capacidad reducida, y que se ha tratado de adecuar las pautas de funcionamiento de la vida residencial a esta división en módulos, pero sigue existiendo un fuerte componente organizativo propio de las grandes instituciones, a veces reforzado por el aspecto exterior de los edificios y por su ubicación.

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, y en ocasiones, el conocimiento que tienen de las mismas obedece a una comunicación casual, pero no a 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, y así, aunque los educadores no mantienen con las familias relaciones más intensas que en otros territorios, sí suelen conocer, porque se les comunica puntualmente en las reuniones periódicas de coordinación y de supervisión de la gestión, el tipo de intervención que se desarrolla en el medio familiar y la evolución que presenta.

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 procurando no cambiar de pediatra o de médico de cabecera, lo cierto es que en la mayoría de los casos, se producen alteraciones en estos aspectos. 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 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. Esta ruptura del contacto que, bien es cierto, no es necesariamente muy intenso en fases anteriores del procedimiento, se argumenta desde los equipos técnicos considerando que, dada la gravedad de los casos que se atienden en el ámbito residencial, las intervenciones especializadas son las que, con mayor eficacia, en estas circunstancias, pueden aportar vías de solución. Esto, sin duda, es verdad en todo cuanto tienen de «terapéuticas» las intervencio-

nes desde los equipos de infancia. Cabe pensar, sin embargo, que el aspecto relacional podría verse favorecido, si se tratara de mantener el contacto que ya existe entre el trabajador social de base, la familia y el niño, niña o adolescente. Ya se ha indicado en la primera parte que la posibilidad de contar con una persona de referencia, conocida en el periodo de su vida anterior al ingreso, puede garantizar a los usuarios cierto sentimiento de seguridad y confianza, especialmente en aquellos supuestos en los que no se autorizan las visitas a los padres, y paliar en alguna medida el sentimiento de desorientación y distanciamiento.

Otro elemento en el ámbito 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 los planes educativos individuales se utilizan de forma cada vez más sistemática, se observa que, con cierta frecuencia, obedecen a un requerimiento más formal que funcional, y que, en la realidad, pocas veces se les atribuye la utilidad de un verdadero instrumento de trabajo que facilita el seguimiento continuado y la evaluación periódica del desarrollo físico, personal, social, educativo y sanitario de los usuarios. Con todo, se detectan también en esta área, casos de buena práctica, como por ejemplo los atribuibles a los centros gestionados por la Asociación de Educadores Especializados de Gipuzkoa o por la Asociación IRSE-EBI en Álava.

Es necesario señalar que en ocasiones, según manifiestan educadores de varios centros, los propios servicios especializados de infancia contribuyen a esta situación, ya que no proceden, de forma sistemática, a asesorar a los educadores sobre el contenido de los planes individuales que éstos remiten periódicamente a los equipos técnicos. La labor de feedback, en éste y en otros aspectos, debiera mejorarse como instrumento de apoyo y supervisión.

4. REGULACIÓN Y GARANTÍA DE CALIDAD

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 las entidades, 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.

La eficacia de esta normativa queda condicionada a la aplicación sistemática de procedimientos de inspección que, inspirados en la filosofía de la evaluación, sean capaces de fomentar cambios de actitudes entre los profesionales cuando se estime necesario, y de promover la adopción de pautas de buena práctica.

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 responsabilidades de la misma naturaleza, 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 y que consisten, básicamente, en la remisión por parte de los centros de informes o memorias anuales, y en el mantenimiento de reuniones, a veces muy frecuentes, en las que se tratan fundamentalmente cuestiones relacionadas con la evolución concreta de los casos. Es necesario, sin embargo, introducir 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.

Las visitas que se realizan en la actualidad suelen tener lugar en momentos en que los usuarios no están presentes, lo que, a todas luces, impide la adquisición de un conocimiento real de la vida en el servicio residencial. Se ha tenido conocimiento de que, recientemente, la responsable de los hogares municipales de Vitoria-Gasteiz ha iniciado la adopción de este tipo de medidas, yendo, por ejemplo, a comer a los centros de vez en cuando. Obviamente, la visita de control tiene que suponer algo más, pero éste es un paso en la dirección correcta, especialmente si se considera que es una forma muy adecuada de entablar con los usuarios una relación directa que, con el tiempo, contribuirá a garantizar que los residentes se sientan en confianza para solicitar su ayuda cuando lo consideren necesario.

En la actualidad, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes entrevistados o encuestados, no dan muestras de tener con los técnicos de los servicios especializados una relación tal que les permita acudir a éstos, sin reservas, en caso de necesidad, es decir, con la confianza de que esa vía aportará una solución eficaz y justa al problema que haya causado su recurso. Bien es cierto que, en casos puntuales, sí se han dado reclamaciones ante estos servicios, pero constituyen supuestos poco frecuentes y los usuarios no suelen aludir a esta posibilidad.

5. FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS RESIDENCIALES

La financiación de los servicios de atención residencial, queda reflejada en la tabla 44.

**TABLA 44:
GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS RESIDENCIALES DE PROTECCIÓN**

		Ayuntamientos	Diputaciones	TOTAL
Miles de pesetas	Álava	154.285	236.457	390.742
	Bizkaia	26.430	1.005.027	1.031.457
	Gipuzkoa		283.141	283.141
	CAPV	180.715	1.524.625	1.705.340
Pesetas per cápita	Álava	547	838	1.385
	Bizkaia	22	866	888
	Gipuzkoa		415	415
	CAPV	85	717	802

Fte.: El gasto público en Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Vasca.
Ejercicio 1995. Centro de Documentación y Estudios SIOS.

Se observa un nivel de gasto per cápita claramente inferior en el Territorio Histórico de Gipuzkoa que, se explica, parcialmente, por una inferior tasa de separación familiar como medida protectora¹.

Teniendo en cuenta el número de personas menores de edad en atención residencial a 31 de diciembre de 1995, se observa que el gasto medio por plaza es netamente superior en Álava, con respecto a los otros dos Territorios Históricos.

**TABLA 45:
GASTO MEDIO POR PLAZA EN SERVICIOS RESIDENCIALES
DE PROTECCIÓN**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Nº de usuarios en atención residencial (a 31-12-95)	104	631	154
Gasto en servicios residenciales de protección (en miles de pesetas)	390.742	1.031.457	283.141
Gasto medio por plaza (en miles de pesetas)	3.757	1.634	1.838

Fte.: Centro de Documentación y Estudios SIOS.

¹ Véase tabla 18 de la primera parte.

CAPÍTULO IX

CONSIDERACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR

Las consideraciones de carácter particular que se detallan en el presente capítulo seguirán, con objeto de ofrecer mayor claridad en la exposición, el mismo esquema que se recoge en las descripciones de los centros. Su contenido está referido, básicamente, a las observaciones realizadas en los nueve centros objeto de evaluación y sólo en aspectos muy concretos, expresamente señalados, se extienden al conjunto de la red residencial. No obstante, a pesar de su concreción, permiten descubrir tendencias y prácticas más o menos generalizadas en la actual red de centros.

1. ENTORNO FÍSICO

1.1. Capacidad y ocupación

Se ha indicado que 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 todos los casos alcanzar un buen nivel de calidad. No obstante, en principio, 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. Las plazas mencionadas se ofertan en 57 de los 63 servicios existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Los seis centros restantes, de más de 30 plazas -el mayor, San José Artesano cuenta con 90- ofrecen una cobertura global de 358 plazas, equivalente a más de un tercio de la oferta residencial total.

Interesa señalar que a 1 de enero de 1997, fecha a la que se refieren los datos de la evaluación, la ocupación del conjunto de los centros ascendía a 775 plazas, lo que representa tres cuartas partes de la oferta total. La proporción de plazas vacantes era la misma -una cuarta parte- en los centros de capacidad igual o

inferior a 30 plazas, y en los de mayor tamaño, lo que en cierta medida revela que en la asignación de los usuarios a los centros, todavía no se refleja la priorización del ingreso en estructuras pequeñas, como convendría a las necesidades del niño, niña o adolescente.

1.2. Ubicación y diseño

Los centros pequeños, de capacidad inferior a 20 plazas, se ubican en pisos integrados en bloques de viviendas, situados en barrios urbanos, y diseñados de acuerdo con lo habitual en un entorno doméstico; cuando atienden a más de 8 niños, suelen ser el resultado de la unión de dos o tres pisos. Con frecuencia, el número de usuarios, sobre todo cuando existe una elevada proporción de adolescentes, resulta excesivo para el espacio disponible en estas viviendas.

Los centros de mayor tamaño se ubican en edificios independientes, unas veces integrados en el entorno comunitario, como es el caso de la residencia Loistarain, y otras veces más aislados de la localidad, como puede ser el caso del centro de La Purísima de Güeñes, o de San José Artesano. Conviene indicar que en estos dos últimos casos, como en otros centros de características similares, y con objeto de ofrecer un entorno menos impersonal e institucional, se han dividido en módulos de atención de tamaño reducido.

Ninguno de los centros evaluados presenta las adaptaciones necesarias para acoger a niños, niñas o adolescentes con movilidad reducida.

El nombre de algunos centros estudiados evocan un tiempo en el que la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección presentaba un carácter benéfico, y no se percibía como un derecho.

1.3. Aspecto general, decoración y mobiliario

En los centros evaluados, el estado de conservación de las estructuras es adecuado, salvo algunos problemas de deterioro en el Hogar Asistencial Txalaparta, y en algunas zonas no reformadas del Colegio San José Artesano. En otros, el estado de las dependencias es excelente, como en el caso del Centro de Acogida y Urgencias Loistarain o del Centro de La Purísima de Güeñes.

Las condiciones ambientales de temperatura, ventilación e iluminación son, por lo general, adecuadas, aunque se observan algunos problemas relacionados con la calefacción en el Hogar Asistencial Txalaparta, que disponía, en el momento de realizar la evaluación, de un sistema de calderas anticuado; se han iniciado ya los trámites necesarios para autorizar su renovación.

La iluminación es a veces deficitaria en las habitaciones reservadas a los educadores que, por lo general, se ubican en el cuarto interior del piso.

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

La decoración de las zonas comunes no refleja, por lo general, la participación activa de los usuarios, excepto en el Hogar Asistencial Txalaparta, en el que incluso han intervenido junto con los educadores en la elaboración de un mural. En otros centros, como en el Hogar Paula Montal, el personal trata de adecuar la decoración ambiental al gusto y a la personalidad de los usuarios. Otros, como el Centro de Acogida y Urgencias Loistarain, el Centro de La Purísima de Güeñes o el Hogar Bidebieta, combinan elementos de decoración infantil con elementos de carácter religioso. En el Hogar Bidebieta se observa una decoración excesivamente infantil para la edad de los usuarios. El aspecto de las dependencias del Colegio San José Artesano resulta bastante impersonal, incluso en el interior de cada uno de los módulos que componen el edificio, aunque, sin duda, las zonas reformadas resultan más acogedoras que las que están pendientes de reforma.

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. Sus características no permiten su utilización por los niños, niñas y adolescentes. En el Colegio San José Artesano, algunos de los módulos reformados incorporaron a su diseño una pequeña cocina con intención de favorecer cierto grado de participación y de autonomía, pero finalmente las dificultades que este cambio introducía en el funcionamiento obstaculizaron la aplicación práctica de esta propuesta.

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 el Hogar Asistencial Txalaparta y en el Hogar Paula Montal, en el que los educadores han optado, por razones de seguridad y de prevención de accidentes, por la eliminación de los mismos.

1.4. Espacio de uso individual

Las habitaciones responden adecuadamente, por regla general, a los criterios de distribución y diseño que permiten la asignación de espacios de uso individual, aunque en algunos casos resultan excesivamente reducidos.

El Centro San José Artesano es el que, con gran diferencia, ofrece el mayor porcentaje de habitaciones individuales: 70 de las 79 de las que dispone en total. El resto de los centros cuenta, fundamentalmente, con habitaciones dobles. 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 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 algunos incluso se promueve la personalización de las habitaciones.

En ninguno de los centros evaluados pueden cerrarse las habitaciones ni con pestillo ni con llave.

En algunos centros, el uso de las habitaciones se limita considerablemente, llegándose, en algunos casos, a restringirse a su utilización como dormitorio.

1.5. Sistemas de seguridad

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. Constituye una excepción a esta regla el Hogar Bidebieta, que no cuenta con este elemento de seguridad.

Hay detectores de humo y puertas corta-fuegos en el Centro de La Purísima de Güeñes, en el Centro de Acogida y Urgencias Loistarain y en el Colegio San José Artesano, es decir, en los centros de tamaño superior a 20 plazas, y ubicados en edificios independientes. Sólo se han organizado simulacros de evacuación en el Colegio San José Artesano y, sin embargo, en la práctica totalidad de los centros, los usuarios manifiestan no saber qué medidas conviene adoptar en caso de emergencia.

2. PERSONAL

Las ratios de personal/usuario, calculadas tomando como numerador el cociente entre el número total de horas trabajadas por todo el personal, y el número de horas de la jornada laboral anual¹ –lo que equivale al número de trabajadores a

¹ A estos efectos, se ha considerado una jornada laboral anual de 1678 horas, por tratarse de la jornada aplicada en tres de las cuatro instituciones estudiadas, y obediendo a la necesidad de adoptar un elemento único de referencia para garantizar la comparabilidad de los datos.

jornada completa-, y como denominador, el número de plazas ocupadas, 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. Las ratios de los centros alaveses superan los de los centros ubicados en los Territorios Históricos de Gipuzkoa y Bizkaia, y se acercan, en algún caso, a las ratios que se empiezan a aplicar en otros países, como el Reino Unido, que alcanzan ya proporciones de 1/1.

En el momento de la evaluación, los puestos de trabajo de los nueve centros evaluados estaban, en su inmensa mayoría -73 de un total de 78- ocupados por personal permanente, aunque se ha tenido noticia de que en Bizkaia, la insuficiencia de las plantillas para responder en los hogares de la red propia al número total de horas de atención requerido respetando la jornada laboral anual conveniada, obliga a frecuentes sustituciones -en bajas y vacaciones- que implican, debido a que se recurre para su cobertura a las listas de espera de candidatos a puestos de la Administración Foral de Bizkaia, la intervención de un número excesivo de educadores en la atención directa de los niños, niñas y adolescentes.

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 en el caso, por lo general, del personal perteneciente a congregaciones religiosas.

Al margen de determinadas actividades de formación inicial, no existen planes de formación permanente que garanticen la actualización de los conocimientos de los profesionales, en su mayoría licenciados en psicología o pedagogía o diplomados en trabajo social o magisterio, y particularmente su adecuación a las necesidades detectadas en la práctica profesional diaria, aunque muchos profesionales asisten, cuando es posible proceder a su sustitución, 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.

3. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

3.1. Organización de la atención

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, como ocurre en los centros gestionados por la Asociación de Educadores Especializados de Gipuzkoa o por Hogares Nuevo Futuro, o de dos educadores

siempre que se encuentran presentes los usuarios, como en el Hogar Funcional San Adrián o en los centros gestionados por la Asociación IRSE-EBI. También en las visitas a los centros se ha podido comprobar la extensión del sistema de turnos en la mayoría de ellos, aunque con diferencias significativas entre unos y otros.

La organización de los turnos suele plantear importantes problemas. Así, en el caso de que, como en la Minirresidencia Zabaleta, se turnen sólo 3 educadores, la dificultad se centra en el número de horas trabajadas, que asciende a 56 semanales, lo que no se ajusta a la normativa laboral vigente. En el caso de garantizar la presencia de dos educadores por turno, el problema reside en el elevado número de figuras referenciales que intervienen en la atención directa - entre 6 y 9 educadores- con los efectos negativos que se pueden derivar de esta pluralidad para los usuarios. No sólo se relacionan con diversas figuras de referencia, sino que además el amplio número de profesionales determina que en la organización de la atención se incluyan turnos de libranza que cuando, como puede ocurrir en algunos centros, preceden a una semana de turno de noche o de vela, implica que los usuarios no tienen prácticamente ningún contacto con ese profesional durante más de diez días seguidos.

3.2. Registros administrativos

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. Algunos centros - los casos más claros son el Colegio San José Artesano y el Hogar Asistencial Txalaparta- mantienen asimismo registro de menús, administración de medicamentos, accidentes y depósitos de dinero. Otros aspectos, como pueden ser las ausencias no autorizadas o las sanciones, se registran, si por su importancia se estima necesario, en los planes individuales correspondientes.

3.3. Visitas de control

Si bien en todos los casos los técnicos del servicio especializado de la Administración pública responsable visitan los centros, lo cierto es que estas visitas únicamente ofrecen una pauta sistemática en el territorio de Álava y, en Bizkaia, en los centros gestionados por el Instituto Foral de Asistencia Social-IFAS. Con todo, en ningún caso, la visita de control aplica métodos de observación directa 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.

En Vitoria-Gasteiz se ha realizado una evaluación de los hogares dependientes del Ayuntamiento, con objeto de conocer su calidad asistencial, pero se trata de una evaluación de carácter puntual, no de un sistema periódico de control y evaluación de la atención.

Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa proyecta la introducción de un servicio de apoyo y evaluación encargado de desarrollar este tipo de funciones.

4. DOCUMENTO DECLARATIVO DE OBJETIVOS Y FUNCIONES

Todos los centros evaluados disponen de algún documento 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, como es el caso del Hogar Asistencial Txalaparta, el Hogar Funcional Geroa o la Minirresidencia Zabaleta. Otros, adoptan la forma de una memoria que, como en el caso del Colegio San José Artesano, puede ser muy detallada y obedece, en algunos aspectos, a la estructura de un proyecto educativo. En otros supuestos -es el caso del Centro de Acogida y Urgencias Loistarain, del Hogar Bidebieta y del Hogar Paula Montal- el documento es muy breve y su contenido no suficiente para cubrir los aspectos básicos de funcionamiento del centro.

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

5. DERECHOS DE LOS USUARIOS

5.1. Información

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. El tríptico del Colegio San José Artesano cumple parcialmente esta función, pero no aborda todas las materias de funcionamiento y de ejercicio de los derechos que sería fundamental incluir. Lo mismo ocurre en los centros gestionados por la Congregación de las Hijas de la Caridad.

5.2. Participación de los usuarios

Por regla general, los usuarios no participan directamente en la elaboración de su plan educativo individual.

En algunos casos, como en el Hogar Funcional Geroa, la Minirresidencia Zabaleta o el Centro San José Artesano, la opinión de los niños, niñas y adolescentes se

tiene en cuenta mediante las reuniones de tutoría, pero los usuarios manifiestan no tener una idea clara del contenido de los planes individuales, a veces incluso parecen desconocer su existencia. En el Hogar Funcional San Adrián, perteneciente al IFAS, se empieza a promover esta participación como elemento esencial de atención y su introducción consta expresamente entre los objetivos establecidos para 1997. El Hogar Asistencial Txalaparta aplica un modelo en el que los usuarios toman parte directamente en la elaboración de determinados aspectos de su plan individual. Conviene señalar que los usuarios valoran positivamente esta posibilidad de intervención directa.

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, como la Minirresidencia Zabaleta o el Hogar Funcional San Adrián entre otros, participan con regularidad en la preparación de la cena.

En centros como el Hogar Asistencial Txalaparta, el Hogar Funcional Geroa o el Hogar Funcional San Adrián, existen asambleas de usuarios que constituyen foros de debate y de elaboración de sugerencias para el funcionamiento del centro. En el Hogar Asistencial Txalaparta existe asimismo un buzón de sugerencias.

5.3. Privacidad y confidencialidad

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, en cambio, se garantiza sólo parcialmente.

Aunque normalmente los niños, niñas y adolescentes disponen de un espacio de uso individual que pueden personalizar, ya sea en una habitación individual, ya en una compartida, no tienen la posibilidad, en la mayoría de los casos, 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 limitado de casos y que, por lo tanto, no parece adecuado privar, con carácter general, de un derecho, para prevenir riesgos de carácter excepcional. Quizá resulte más indicado calibrar los riesgos para cada caso, y en aquellos supuestos en los que las razones de seguridad aconsejan adoptar esta medida, convendría explicárselo al propio usuario, dejando entrever que no es necesariamente de carácter definitivo.

Los profesionales a veces argumentan que el hecho de que las habitaciones no dispongan de llave o pestillo se basa en la conveniencia de crear un ambiente

normalizado, que se asemeje en sus pautas de convivencia al de un hogar familiar. Sin duda, en algunos centros de tamaño muy reducido esta posibilidad puede contemplarse como la más adecuada, pero, por lo general, el número de residentes en un espacio no excesivamente amplio aconseja garantizar al máximo la preservación de un espacio privado. Por otro lado, conviene no perder de vista que, en principio, los centros de protección no deben considerarse sustitutivos de la familia; sólo tratan de paliar los efectos de la carencia de un núcleo familiar adecuado y estable y, por lo tanto, hay aspectos en los que no tiene por qué reproducir el esquema familiar. Finalmente, conviene tener muy presente que los niños, niñas y adolescentes entrevistados y encuestados manifiestan, en su mayoría, el deseo de poder cerrar la puerta de su habitación para preservar su intimidad.

La privacidad se garantiza en todo lo concerniente a la higiene personal. Por regla general, los baños tienen pestillo y los usuarios pueden utilizarlos. Los hogares Txalaparta y Paula Montal, sin embargo, han 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. Los usuarios, sobre todo los adolescentes, expresan que quisieran tener la posibilidad de atender a su higiene personal en condiciones plenas de privacidad. Si bien éstas tratan de garantizarse aplicando sistemáticamente la práctica de llamar a la puerta, los usuarios no perciben que ofrezca el mismo nivel de garantía que la posibilidad de cerrar la puerta con llave o con 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. Lo más habitual es que, solicitando permiso, los usuarios pueden hablar desde la habitación de los educadores.

5.4. Procedimiento de queja

Por regla general, no existen procedimientos de queja formalizados, salvo en algún caso, como el Hogar Funcional Geroa, que dispone de un libro de preguntas, sugerencias y reclamaciones, o el Hogar Funcional San Adrián.

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 algu-

nos supuestos sean conscientes de que pueden hacerlo. Normalmente, manifiestan no tener un buen conocimiento de quiénes son los técnicos de los servicios especializados, de cuál es su función y de que, si lo necesitaran, podrían solicitar su ayuda. Tienen una percepción lejana y abstracta del servicio.

6. PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS

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, con excepción del registro de las visitas autorizadas administrativa o judicialmente para los padres, y de la supervisión a la que, en su caso, deban someterse.

Con respecto a la posibilidad de que se produzcan conductas abusivas por parte de algún miembro del personal, los educadores manifiestan que tal situación es improbable, pero coinciden en afirmar que, si ocurriera, el caso se discutiría en reunión de personal y sería notificado inmediatamente a la autoridad pública correspondiente.

Los incidentes de conductas abusivas entre usuarios se tratan también de acuerdo con las mencionadas pautas, aplicando a los niños, niñas y adolescentes implicados las medidas que se estiman oportunas para responder a las particulares necesidades de todos ellos, atendiendo a su condición de personas menores de edad.

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

Sólo en los Hogares San Adrián y Txalaparta se encuentran señalados los números de urgencia de los equipos técnicos de infancia, cerca del teléfono del centro, para que en caso de considerarlo necesario, los niños, niñas y adolescentes llamen. Es cierto que, en ambos casos, el teléfono está situado en la habitación de los educadores, pero también lo es que acceden al mismo con mucha frecuencia.

7. PAUTAS DE ATENCIÓN

7.1. Relaciones interpersonales y normas de convivencia

Las pautas de relación personal vienen en gran medida determinadas por la aplicación de las normas de convivencia. Estas normas, establecidas implícita o explícitamente por el centro, incorporan ocasionalmente sugerencias acordadas por los usuarios y aceptadas por los educadores.

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.

Algunos educadores, muy conscientes de la importancia de esta cuestión -es particularmente el caso en el Hogar Asistencial Txalaparta y en la Minirresidencia Zabaleta- manifiestan su preocupación con respecto a la dificultad de determinar, en función de las necesidades del niño, niña o adolescente y de la orientación que se atribuye a su caso, el tipo de relación que conviene establecer con él y la definición, en este marco, de la llamada distancia óptima.

Se ha tenido conocimiento de algunos incidentes verbales o físicos que no se ajustan a las pautas de atención que es necesario respetar 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, ocurran como reacción a conductas muy conflictivas. No se tienen indicios de que se hayan producido incidentes de esta naturaleza en el Centro de Acogida y Urgencias Loistarain, en el Hogar Paula Montal y en el Hogar Asistencial Txalaparta. En los centros evaluados no se aplican castigos consistentes en privación de comida o en limitación del régimen de visitas.

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 pero, en el momento de realizarse la evaluación, el IFAS iniciaba un proceso de regulación de esta naturaleza.

El Colegio San José Artesano ha elaborado unas breves pautas para estos su-puestos. Los demás centros, aunque no lo han hecho, aplican procedimientos muy similares, 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. Los educadores de la Minirresidencia Zabaleta indicaron que cuando se producen este tipo de casos, tratan de transmitir, directa o indirectamente, la idea de que, si desean volver, pueden hacerlo y que serán bienvenidos.

8. ÁREAS DE ATENCIÓN

8.1. Educación

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 buena parte de ellos presenta algún tipo de retraso escolar.

Se intenta mantener la continuidad del ciclo educativo, favoreciendo, en lo posible, la permanencia del niño, niña o adolescente 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. Se ha detectado, porque así lo han manifestado algunos educadores en Gipuzkoa, que se está produciendo una concentración de niños, niñas y adolescentes residentes en servicios de protección en escuelas que ofertan modelo educativo A, es decir, en centros educativos en los que la enseñanza se imparte básicamente en castellano. Esto parece deberse a la combinación de dos elementos: por un lado, el número de escuelas que imparten este modelo es cada vez más reducido; por otro, se observa la tendencia a considerar que los usuarios, por el retraso escolar que presentan, tendrán mayores posibilidades de éxito en sus estudios si evitan las dificultades suplementarias asociadas a una educación bilingüe.

Esta situación está dando lugar, en algún caso, a un aumento del nivel de conflictividad en determinados centros educativos que, según temen algunos educadores de protección, no tardarán en plantearlo como problema.

Los profesionales, y en especial el tutor asignado a cada residente, conocen el historial educativo de cada usuario y sus particulares necesidades. Este historial consta en el expediente individual, y los objetivos a alcanzar se establecen expresamente en el programa individual elaborado para cada residente. En el marco de sus funciones, el tutor asignado en el centro mantiene contactos frecuentes con el tutor escolar.

Cuando se considera adecuado, se involucra a los padres en determinados aspectos relacionados con el área educativa, pero esta cuestión se trata directamente desde los equipos especializados.

Por lo general, 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.

8.2. 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. En el Hogar Funcional San Adrián, el presupuesto con el que el IFAS dota al centro se renueva a medida que se gasta, pero algunos educadores manifiestan que la lentitud de las tramitaciones obliga en ocasiones a los profesionales a adelantar los fondos.

Estos centros, diseñados como pisos ordinarios, cuentan siempre con un salón dotado de televisión, vídeo y juegos de mesa a disposición de los residentes. En ocasiones la inexistencia de otras salas disponibles para actividades de ocio - como es por ejemplo el caso del Hogar Bidebieta, que no permite el uso de las habitaciones, salvo para dormir- limita considerablemente las posibilidades que tienen los usuarios de realizar actividades diversas de forma simultánea. El Hogar Asistencial Txalaparta ha resuelto muy acertadamente el uso del espacio disponible al dividir una sala de juegos en tres zonas o espacios destinados a distintas actividades. El Hogar Funcional San Adrián, que dispone de dos salones, podría quizá, para dotarlos de mayor polivalencia, convertir una de estas salas en una zona de actividades de ocio.

Los centros grandes disponen, como es el caso del Colegio San José Artesano o del Centro de La Purísima de Güeñes, de zonas recreativas, al aire libre, muy amplias y bien dotadas. Su ubicación fuera del entorno urbano -excepto en el caso del Centro de Acogida y Urgencias Loistarain- en cambio, limita parcialmente la posibilidad de participar en actividades de ocio organizadas en el ámbito comunitario.

8.3. Salud

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.

Por lo general, no se han aplicado programas de educación para la salud. Se ha observado, en cambio, que los educadores informan individualmente a cada residente cuando determinados incidentes o determinadas pautas de conducta aconsejan insistir en cuestiones específicas, como el consumo abusivo de alcohol, tabaco o drogas, las relaciones sexuales, las enfermedades de transmisión sexual, etc. Disponen para ello, en algunos casos, de folletos publicados por Osakidetza o de videos informativos.

8.4. Alimentación

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, sobre todo en los pequeños, como es

natural, se tienen en cuenta sus preferencias. En algunos, como en el Hogar Funcional San Adrián, en la Minirresidencia Zabaleta o en el Hogar Asistencial Txalaparta, los residentes participan en la elaboración de la comida de forma habitual, una o dos veces a la semana.

Normalmente, los niños, niñas y adolescentes sólo participan en las compras para hacer recados habituales como comprar el pan o el periódico, o puntuales; la compra semanal, suele ser responsabilidad del ama de casa.

Los menús varían con frecuencia, y se trata de abarcar una amplia gama 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, aunque sí puede ocurrir que se les castigue con comer aparte, separados del resto de sus compañeros.

Si los usuarios quieren comer algo entre horas suelen tener que pedir permiso, y los mayores están, por lo general, autorizados para calentarse alguna bebida.

El personal responsable de preparar la comida cuenta normalmente con formación específica en materia de elaboración y manipulación de alimentos. Sólo en algún centro, como por ejemplo en La Purísima de Güeñes, no es así, aunque la dieta aplicada haya sido elaborada por pediatras.

8.5. Aspecto personal

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.

Los niños, niñas y adolescentes parecen encontrarse a gusto con la ropa que visten; normalmente la eligen y la compran ellos mismos, en compañía o no de un educador -según la edad- dentro de unos límites presupuestarios.

El personal trata de asesorar a los usuarios cuando parecen desorientados o cuando ellos mismos solicitan consejo.

9. PLANIFICACIÓN DE LA ATENCIÓN

9.1. Plan individual de atención

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. La asignación se realiza en el momento del ingreso de cada niño, niña o adolescente, si es posible, atendiendo a las características personales del residente. En caso de que con el tiempo se observara que éste mantiene una relación más intensa con otro educador o particularmente mala con su tutor, se considera la posibilidad de un cambio. En el Hogar Bidebieta, sólo convive una educadora con los cuatro usuarios del centro, y ella es quien ejerce funciones de tutoría con respecto a todos ellos.

En el Hogar Txalaparta se respeta un sistema de doble tutoría por el que cada usuario tiene asignadas dos figuras de referencia, una femenina y otra masculina. Este modelo de organización de la atención facilita las relaciones dentro del centro, ya que por un lado ofrece a los niños, niñas y adolescentes la oportunidad de elegir el tipo de contacto que desean mantener con cada una de estas dos figuras, y por otro garantiza, en mayor medida, la frecuencia de la presencia de una de las figuras de referencia.

Al 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.

Los usuarios y sus familias no suelen participar directa y activamente en su elaboración; no tienen un conocimiento claro de su contenido, aunque saben, con cierta vaguedad, que se establecen objetivos para su estancia en el centro. No obstante, de forma indirecta, durante las reuniones de tutoría, los niños, niñas y adolescentes intervienen en la definición de los objetivos que se establecen y de los medios que se arbitran para alcanzarlos. Existen dos centros en los que la participación de los usuarios se promueve con mayor interés. En el Hogar Funcional San Adrián se considera expresamente, aunque todavía no se ha aplicado, la participación de los adolescentes en la elaboración de su plan individual. En el Hogar Asistencial Txalaparta, los usuarios colaboran ya en la redacción de los registros semanales de seguimiento.

Ni los usuarios ni sus familias tienen acceso a la consulta de los planes de atención individual.

Las estrategias incorporadas a los planes para la consecución de los objetivos, se refieren fundamentalmente a las acciones que corresponden al usuario, aunque también mencionan, cuando es necesario, al conjunto de los intervinientes en el centro.

Cuando los objetivos o las estrategias previstas en el plan individual no coinciden con los deseos o las preferencias de los residentes, se trata de explicar razonadamente las causas que aconsejan la adopción de las decisiones o de las

medidas en cuestión, según manifiestan los educadores. Los usuarios, sin embargo, expresan a veces cierta frustración porque consideran que su opinión se tiene muy limitadamente en cuenta.

9.2. Contacto con la familia

La frecuencia, intensidad y modalidad de los contactos con la familia vienen establecidos por vía administrativa o judicial. Los educadores del centro, en principio, se limitan a cumplir lo establecido o acordado. Esta pauta general no ha sido la aplicada, en el pasado, en los hogares dependientes del IFAS en Bizkaia, en los que eran los propios educadores quienes definían estos aspectos cuando no existía decisión judicial al respecto y cuando el usuario no estaba bajo la tutela de la Administración. Recientemente, se ha modificado la situación.

Los centros pequeños no disponen de dependencias reservadas a las visitas. Lo habitual en estos casos es recibirlas en el salón lo que, además de implicar la interrupción de las actividades de los demás usuarios, limita considerablemente el grado de privacidad.

Existen supuestos en los que se decide, administrativa o judicialmente, en interés del niño, niña o adolescente, que las visitas de su padre y/o madre deben ser objeto de supervisión. En tales situaciones, bien son los propios educadores quienes proceden a dicha supervisión, bien se lleva a cabo desde el servicio especializado de infancia.

9.3. Programas de transición

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.

Por su parte, 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, cubriendo aspectos de capacitación para la creación y el mantenimiento de relaciones sociales y personales, la comprensión de la propia sexualidad, el desarrollo de la autoestima, la búsqueda de empleo y las habilidades de la vida diaria. A la salida del centro, se orienta a los jóvenes hacia los programas de emancipación, que en Álava y Gipuzkoa prevén apoyo económico y asistencial. No se tiene constancia de que en Bizkaia existan programas de estas características, pero algunos profesionales, educadores de centros, se han implicado personalmente en iniciativas dirigidas a favorecer el período de transición, organizando pisos en los que tres o cuatro jóvenes conviven, recibiendo periódicamente el apoyo y el seguimiento de un educador. La ausencia en Bizkaia de programas

estructurados de esta naturaleza, determina que las soluciones de transición dependan de los centros, y se observa que, con frecuencia, las chicas residentes en centros femeninos tienen la posibilidad de permanecer en ellos, una vez cumplida la mayoría de edad, alternativa que no suele observarse en el caso de los usuarios de género masculino.

Algunos jóvenes mantienen la relación con los educadores del centro después de su salida y vuelven de visita con cierta frecuencia, lo que, sin duda, constituye un buen indicador de la calidad de las relaciones.

9.4. Expedientes individuales

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. Con respecto a esta materia, cabe señalar que en Bizkaia la Diputación Foral no entrega a los centros concertados los expedientes de los niños, niñas y adolescentes atendidos, lo que debe afectar al nivel de conocimiento de las necesidades de los mismos por parte de los profesionales que intervienen en su atención directa.

Ni los usuarios ni sus familias tienen acceso a consultarlos; en muchos casos, no tienen un conocimiento claro de su contenido y, a veces, incluso ignoran su existencia.

3ª PARTE

RECAPITULACIÓN Y RECOMENDACIONES

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 adecuado 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 Autonómico 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 incomprensión 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, confundiendo 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 Gueñes, 2 en Leioa, 1 en Loiu, y en Mungía, 1 en Orduña, 1 en Portugaleta 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 facilita 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 Cuatrianual (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 tratan.

26. Contacto con el trabajador social de base durante el período 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.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, I.** «INFORME SOBRE LA SITUACION DE LA FAMILIA EN ESPAÑA». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1994, págs. 485.
- AMOROS, P., Y OTROS.** «PROGRAMA PARA LA FORMACION DE FAMILIAS ACOGEDORAS». VALLADOLID, JUNTA DE CASTILLA Y LEON, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1994, págs. 265.
- ANAUT, M.** «LE PLACEMENT DES ENFANTS: LA REPETITION INTERGENERATIONNELLE AU SEIN DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE». VANVES (FR), CTNERHI, 1991, págs. 275.
- ANGUERA, M.T. Y OTROS.** «LOS PROFESIONALES DEL SISTEMA DE ATENCION SOCIAL A LA INFANCIA». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1995, págs. 202.
- ARRUABARRENA, M.I. Y OTROS.** «EL MALTRATO INFANTIL. DETECCION, NOTIFICACION, INVESTIGACION Y EVALUACION. PROGRAMA DE MEJORA DEL SISTEMA DE ATENCION SOCIAL A LA INFANCIA (SASI)». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1994, págs. 75.
- ARRUABARRENA, M.I. Y OTROS.** «EL PAPEL DEL PERSONAL DE GUARDERIAS EN EL ABORDAJE DEL PROBLEMA DEL MALTRATO Y ABANDONO EN LA INFANCIA». SERIE DOCUMENTOS DE BIENESTAR SOCIAL N° 10. VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1988, págs. 51.
- ARRUABARRENA, M.I. Y DE PAUL OCHOTORENA, J.** «EL PAPEL DEL AGENTE DE POLICIA EN EL ABORDAJE DEL PROBLEMA DEL MALTRATO Y ABANDONO INFANTIL». SERIE DOCUMENTOS DE BIENESTAR SOCIAL N° 13. VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1988, págs. 51.
- ARRUABARRENA, M.I. Y DE PAUL OCHOTORENA, J.** «EL PAPEL DEL MAESTRO Y LA ESCUELA EN EL ABORDAJE DEL PROBLEMA DEL MALTRATO Y ABANDONO INFANTIL». SERIE DOCUMENTOS DE BIENESTAR SOCIAL N° 14. VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1988, págs. 53.
- ARRUABARRENA, M.I. Y DE PAUL OCHOTORENA, J.** «EL PAPEL DEL TRABAJADOR SOCIAL EN EL ABORDAJE DEL PROBLEMA DEL MALTRATO Y ABANDONO INFANTIL». SERIE DOCUMENTOS DE BIENESTAR SOCIAL N° 12. VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1988, págs. 53.
- ASOCIACIÓN ANDALUZA PARA LA DEFENSA DE LA INFANCIA Y LA PREVENCIÓN DEL MALTRATO.** «IV CONGRESO ESTATAL INFANCIA MALTRATADA. CALIDAD Y EFICACIA COMO METAS». SEVILLA, 8-11 NOVIEMBRE 1995. ADIMA, 1995, págs. 671.
- ASOCIACIÓN VASCA PARA LA AYUDA A LA INFANCIA MALTRATADA Y FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA PREVENCIÓN DEL MALTRATO INFANTIL.** «II CONGRESO ESTATAL SOBRE INFANCIA MALTRATADA. LIBRO DE RESUMENES». MA-

DRID, FEDERACION DE ASOCIACIONES PARA LA PREVENCION DEL MALTRATO INFANTIL, 1991, págs. 208.

AUDIT COMMISSION. «PROMOTING THE WELL-BEING OF CHILDREN AND YOUNG PEOPLE: HEALTH SERVICES. AUDIT GUIDE». LONDRES (GB), AUDIT COMMISSION, 1993, págs. 341.

AUDIT COMMISSION. «PROMOTING THE WELL-BEING OF CHILDREN AND YOUNG PEOPLE: SOCIAL SERVICES. AUDIT GUIDE». LONDRES, AUDIT COMMISSION, 1993, págs. 236.

AUDIT COMMISSION. «SEEN BUT NOT HEARD. CO-ORDINATING COMMUNITY CHILD HEALTH AND SOCIAL SERVICES FOR CHILDREN IN NEED. a) DETAILED EVIDENCE AND GUIDELINES FOR MANAGERS AND PRACTITIONERS. b) EXECUTIVE SUMMARY». LONDRES (GB), HMSO, 1994, págs. 92, 40.

BACKE-HANSE, E. «COMMITTAL TO CARE IN CONTEXT». CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW, 17, 3, 1995, págs. 401-415.

BALDWIN, N. «THE POWER TO CARE IN CHILDREN'S HOMES». ALDERSHOT (GB), AVEBURY, 1990, págs. 202.

BARFOR D, R. «CHILDREN'S VIEWS OF CHILD PROTECTION SOCIAL WORK. SOCIAL WORK MONOGRAPHS N° 120». NORWICH (GB), UNIVERSITY OF EAST ANGLIA, 1993, págs. 44.

BELL, M. «WHY SOME CONFERENCES ARE DIFFICULT: A STUDY OF THE PROFESSIONALS' EXPERIENCE OF SOME INITIAL CHILD PROTECTION CONFERENCES». *CHILDREN AND SOCIETY*, 10, 1, 1996, págs. R.886

BERRICK, J. D. Y BARTH, R. P. «KINSHIP FOSTER CARE». *CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW*, 16, 1-2, 1994, págs. 139.

BERRIDGE, D. «FOSTER AND RESIDENTIAL CARE REASSESSED: A RESEARCH PERSPECTIVE». *CHILDREN AND SOCIETY*, 8, 2, 1994, págs. 132-150.

BERRIDGE, D. «FOSTER CARE. A RESEARCH REVIEW». LONDRES (GB), THE STATIONERY OFFICE, 1997, págs. 98.

BERTHOUD, R. Y FORD, R. «RELATIVE NEEDS. VARIATIONS IN THE LIVING STANDARDS OF DIFFERENT TYPES OF HOUSEHOLDS». LONDRES (GB), POLICY STUDIES INSTITUTE, 1995, págs. 32.

BIEHAL, N. Y OTROS. «MOVING ON. YOUNG PEOPLE AND LEAVING CARE SCHEMES». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 317.

BORLAND, M. «REVIEW OF STATEMENTS OF FUNCTIONS AND OBJECTIVES IN RESIDENTIAL CHILD CARE». GLASGOW (GB), SOCIAL WORK SERVICES INSPECTORATE FOR SCOTLAND, 1996, págs. 52.

BROWN, M. Y OTROS. «REPORT OF INSPECTION OF CHILD ABUSE SERVICES IN CUMBRIA SSD». GATESHEAD (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1989, págs. 49.

BULLOCK, R. Y OTROS. «RESIDENTIAL CARE FOR CHILDREN. A REVIEW OF THE RESEARCH». LONDRES (GB), HMSO, 1993, págs. 59.

- CANTON, J. (COMP.)** «MALOS TRATOS A LOS NIÑOS. INSTITUCIONALIZACION Y PROBLEMAS DE ADAPTACION». JAEN, DIPUTACION PROVINCIAL DE JAEN, 1995, págs. 256.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE.** «SOCIAL FOCUS ON CHILDREN, 94». LONDRES, CENTRAL STATISTICAL OFFICE, 1994, págs. 60.
- CENTRE FOR RESIDENTIAL CHILD CARE, THE.** «GUIDANCE FOR RESIDENTIAL WORKERS CARING FOR YOUNG PEOPLE WHO HAVE BEEN SEXUALLY ABUSED AND THOSE WHO ABUSE OTHERS». GLASGOW (GB), CENTRE FOR RESIDENTIAL CHILD CARE, THE, 1995, págs. 42.
- CENTRE FOR RESIDENTIAL CHILD CARE, THE.** «PHYSICAL RESTRAINT. PRACTICE, LEGAL, MEDICAL AND TECHNICAL CONSIDERATIONS». GLASGOW (GB), CENTRE FOR RESIDENTIAL CHILD CARE, THE, 1995, págs. 48.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS - SIIIS** «EL GASTO PUBLICO EN SERVICIOS SOCIALES EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA. EJERCICIO 1995». VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1996, págs. 84.
- CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.** «JUSTICIA CON MENORES Y JÓVENES. CURSO SOBRE TECNICAS DE OBSERVACION, EVALUACION E INTERVENCION EN LA JUSTICIA CON MENORES Y JOVENES INFRACTORES». MADRID, MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR, 1995, págs. 173.
- CHILD WELFARE LEAGUE OF AMERICA.** «STANDARDS OF EXCELLENCE FOR FAMILY FOSTER CARE SERVICES, REVISED EDITION». WASHINGTON (USA), CHILD WELFARE LEAGUE OF AMERICA, 1995, págs. 158.
- CHILD WELFARE LEAGUE OF AMERICA.** «STANDARDS OF EXCELLENCE FOR RESIDENTIAL GROUP CARE SERVICES». WASHINGTON (USA), CHILD WELFARE LEAGUE OF AMERICA, 1991, págs. 189.
- CLARK, P. Y OTROS.** «EVALUATING CHILD PROTECTION SERVICES. CHILD PROTECTION INSPECTIONS 1993-94 OVERVIEW REPORT». LONDRES (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1995, págs. 27.
- CLEAVER, H. FREEMAN, P.** «PARENTAL PERSPECTIVES IN CASES OF SUSPECTED CHILD ABUSE». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 178.
- CLIFFE, D. BERRIDGE, D.** «CLOSING CHILDREN'S HOMES: AN END TO RESIDENTIAL CHILDCARE?». LONDRES (GB), NATIONAL CHILDREN'S BUREAU, 1991, págs. 245.
- COHEN, B. Y HAGEN, U. (EDS.)** «CHILDREN'S SERVICES: SHAPING UP FOR THE MILLENNIUM. SUPPORTING CHILDREN AND FAMILIES IN THE UK AND SCANDINAVIA». EDINBURGH (GB), THE STATIONERY OFFICE, 1997, págs. 254.
- COLTON, M. Y OTROS.** «THE ART AND SCIENCE OF CHILD CARE». HANTS (GB), ARENA, 1995, págs. 267.
- COLTON, M.J. Y HELLINCKX, W.** «LA ATENCION A LA INFANCIA EN LA UNION EUROPEA. GUIA POR PAISES SOBRE ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ATENCION RESIDENCIAL». SERIE ESTUDIOS N° 23. MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1993, págs. 290.

- CONSEIL D'ETAT.** «STATUT ET PROTECTION DE L'ENFANT». PARIS (FR), LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, 1991, págs. 232.
- CONSEJERÍA DE SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL.** «PLAN REGIONAL DE PROTECCION Y ATENCION A MENORES 1995-1998». VALLADOLID, JUNTA DE CASTILLA Y LEON, 1995, págs. 183.
- CONSEJERÍA DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.** «EL MALTRATO INFANTIL EN ANDALUCIA». SEVILLA, JUNTA DE ANDALUCIA, 1995, págs. 342.
- CONSEJERÍA DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.** «LA ATENCION A LA INFANCIA EN ANDALUCIA». SEVILLA, JUNTA DE ANDALUCIA, 1995, págs. 51.
- COOK, P. LINDSAY, M.** «APPROACHING ADULTHOOD. QUALITY STANDARDS AND GUIDELINES IN PLANNING SERVICES FOR YOUNG PEOPLE WHO ARE LEAVING CARE». GLASGOW (GB), CENTRE FOR RESIDENTIAL CHILD CARE, THE, 1996, págs. 66.
- CORBET, E.** «VIOLENCES EN INSTITUTIONS. A LA RECHERCHE D'OUTILS DE PREVENTION». *CAHIERS DU C.T.N.E.R.H.I. HANDICAPS ET INADAPTATIONS*, 61, 1994, págs. 67-77.
- CORBY, B. Y OTROS.** «PARENTAL PARTICIPATION IN CHILD PROTECTION WORK: RETHINKING THE RHETORIC». *BRITISH JOURNAL OF SOCIAL WORK, THE*, 26, 4, 1996, págs. 475-492.
- COULBORN, K.** «CHILD SEXUAL ABUSE: INTERVENTION AND TREATMENT ISSUES». WASHINGTON (USA), NATIONAL CENTER ON CHILD ABUSE AND NEGLECT, 1993, págs. 116.
- CURTIS, P.A. (ED.).** «A RESEARCH AGENDA FOR CHILD WELFARE». *CHILD WELFARE*, 73, 5, 1994, págs. 355-655.
- CUSO, M.** «REFLEXION ACERCA DEL MALTRATO EMOCIONAL EN LA INFANCIA». *BIENESTAR Y PROTECCION INFANTIL*, 3, 1996, págs. 102-118.
- DE PAUL OCHOTORENA, J. Y ARRUBARRENA, M. I.** «MANUAL DE PROTECCION INFANTIL». BARCELONA, MASSON, 1996, págs. 501.
- DE PAUL OCHOTORENA, J. Y TORRES GÓMEZ DE CÁDIZ, B.** «LA INTERVENCION FAMILIAR EN PROTECCION INFANTIL. ESTUDIO DE NECESIDADES SOBRE INSTRUMENTOS DE EVALUACION». MADRID, SINTESIS, 1993, págs. 82.
- DE PAUL OCHOTORENA, J. Y OTROS.** «LA INTERVENCION FAMILIAR EN PROTECCION INFANTIL. INSTRUMENTOS DE EVALUACION». MADRID, CENTRO DE ESTUDIOS DEL MENOR, 1993, págs. 157.
- DE PAUL OCHOTORENA, J. Y OTROS.** «MALTRATO Y ABANDONO INFANTIL. IDENTIFICACION DE FACTORES DE RIESGO». VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1988, 241 págs.
- DE PAUL OCHOTORENA, J. Y OTROS.** «VALIDACION DE UNA VERSION ESPAÑOLA DEL CHILD ABUSE POTENTIAL INVENTORY PARA SU USO EN ESPAÑA». *CHILD ABUSE AND NEGLECT*, 15, 4, 1991, págs. 495-504.
- DEARNLEY, J. Y OTROS.** «INSPECTION OF CHILD PROTECTION SERVICES. HAMPSHIRE SOCIAL SERVICES DEPARTMENT». BRISTOL (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1994, págs. 48.

- DEFENSOR DEL PUEBLO.** «ESTUDIO SOBRE LA SITUACION DEL MENOR EN CENTROS ASISTENCIALES Y DE INTERNAMIENTO Y RECOMENDACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PROTECTORA Y REFORMADORA». MADRID, DEFENSOR DEL PUEBLO, 1991, págs. 511.
- DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.** «MENORES EN SITUACION DE RIESGO. MANCOMUNIDAD DE SERVICIOS SOCIALES DE BUSTURIALDEA». VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1994, págs. 51.
- DEPARTMENT OF HEALTH.** «ADOPTION: THE FUTURE». LONDRES (GB), HMSO, 1993, págs. 18.
- DEPARTMENT OF HEALTH.** «GUIDANCE ON PERMISSIBLE FORMS OF CONTROL IN CHILDREN'S RESIDENTIAL CARE». LONDRES (GB), DEPARTMENT OF HEALTH, 1993, págs. 21.
- DEPARTMENT OF HEALTH.** «NOT ALONE. A CHILDREN'S GUIDE TO CARE PROCEEDINGS». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 250.
- DEPARTMENT OF HEALTH.** «PATTERNS AND OUTCOMES IN CHILD PLACEMENT. MESSAGES FROM CURRENT RESEARCH AND THEIR IMPLICATIONS. THE CHILDREN ACT 1989». LONDRES (GB), HMSO, 1991, págs. 138.
- DEPARTMENT OF HEALTH AND SOCIAL SECURITY.** «CODE OF PRACTICE. ACCESS TO CHILDREN IN CARE». LONDRES (GB), HMSO, 1988, págs. 12.
- DEPARTMENT OF HEALTH AND SOCIAL SECURITY.** «PROTECTING CHILDREN. A GUIDE FOR SOCIAL WORKERS UNDERTAKING A COMPREHENSIVE ASSESSMENT». LONDRES (GB), HMSO, 1988, págs. 96.
- DEPARTMENT OF HEALTH AND SOCIAL WELFARE.** «THE CHILDREN ACT 1989: PUTTING IN INTO PRACTICE. FOCUS ON PRACTICE PACK». LONDRES (GB), OPEN UNIVERSITY PRESS, 1991, págs. 214.
- DEPARTMENT OF HEALTH.** «CHOOSING WITH CARE». LONDRES (GB), HMSO, 1992, págs. 263.
- DEPARTMENT OF HEALTH.** «THE CARE OF CHILDREN. PRINCIPLES AND PRACTICE IN REGULATIONS AND GUIDANCE. «. LONDRES (GB), HMSO, 1989, págs. 20.
- DEPARTMENT OF HEALTH.** «THE CHILDREN ACT 1989: GUIDANCE AND REGULATIONS. VOLUME 2: FAMILY SUPPORT, DAY CARE AND EDUCATIONAL PROVISION FOR YOUNG CHILDREN. «. LONDRES (GB), HMSO, 1991, págs. 84.
- DEPARTMENT OF HEALTH.** «THE CHILDREN ACT 1989: GUIDANCE AND REGULATIONS. VOLUME 3: FAMILY PLACEMENTS. «. LONDRES (GB), HMSO, 1991, págs. 164.
- DÍAZ-AGUADO, M. J. Y MARTÍNEZ, R.** «NIÑOS CON DIFICULTADES SOCIOEMOCIONALES. INSTRUMENTOS DE EVALUACION. PROGRAMA DE MEJORA DEL SISTEMA DE ATENCION SOCIAL A LA INFANCIA (SASI)». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1995, págs. 270.
- DICE, M.L.** «INTERVENTION STRATEGIES FOR CHILDREN WITH EMOTIONAL OR BEHAVIORAL DISORDERS». SAN DIEGO, CA (USA), SINGULAR PUBLISHING GROUP, 1993, págs. 264.

- DIMMOCK, B. Y OTROS.** «WORKING WITH TROUBLED AND TROUBLESOME YOUNG PEOPLE IN RESIDENTIAL SETTINGS. A DIRECTORY OF TRAINING MATERIALS». LANCASHIRE (GB), OPEN UNIVERSITY PRESS, 1993, págs. 96.
- DINGWALL, R. Y OTROS.** «THE PROTECTION OF CHILDREN, 2ND ED.». ALDERSHOT (GB), AVEBURY, 1995, págs. 302.
- DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA.** «MENORES MARGINADOS EN ALAVA». VITORIA-GASTEIZ, DIPUTACION FORAL DE ALAVA, 1988, págs. 197.
- DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y DESARROLLO COMUNITARIO.** «HOGARES FUNCIONALES FAMILIARES». VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1987, págs. 32.
- DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.** «L'ENFANCE MALTRAITEE ET LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE». PARIS (FR), MINISTERE DE LA JUSTICE, 1991, págs. 125.
- EARLS, F. Y OTROS.** «EVALUATING A COMMUNITY INTERVENTION TO REDUCE THE RISK OF CHILD ABUSE: METHODOLOGICAL STRATEGIES IN CONDUCTING NEIGHBORHOOD SURVEYS». *CHILD ABUSE AND NEGLECT*, 18, 5, 1994, págs. 473-485.
- EMAIKER.** «MENORES EN SITUACION DE RIESGO EN ALAVA, 1994». VITORIA-GASTEIZ, EMAIKER, 1995, págs. 170.
- FARMER, E. Y OWEN, M.** «CHILD PROTECTION PRACTICE: PRIVATE RISKS AND PUBLIC REMEDIES». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 344.
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, J.** «LA INTERVENCION SOCIAL EN LA PROTECCION DE MENORES. TESIS DOCTORAL. CAP. I Y II Y ANEXO». MADRID, CENTRO DE ESTUDIOS DEL MENOR, SA, págs. 120.
- FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R. (ED.).** «EVALUACION DE PROGRAMAS. UNA GUIA PRÁCTICA EN AMBITOS SOCIALES, EDUCATIVOS Y DE SALUD». MADRID, SINTESIS, 1995, págs. 381.
- FERNÁNDEZ, E.** «SIGNIFICANT HARM. UNRAVELLING CHILD PROTECTION DECISIONS AND SUBSTITUTE CARE CAREERS OF CHILDREN. PERSPECTIVES OF CHILD WELFARE WORKERS AND BIOLOGICAL PARENTS». ALDERSHOT (GB), AVEBURY, 1996, págs. 305.
- FILIP, J. Y OTROS.** «HELPING IN CHILD PROTECTIVE SERVICES. A COMPETENCY-BASED CASEWORK HANDBOOK». ENGLEWOOD, CO (USA), AMERICAN HUMANE ASSOCIATION, 1996, págs. 412.
- FOORD, H. Y OTROS.** «INSPECTION OF CHILD PROTECTION SERVICES IN BERKSHIRE SOCIAL SERVICES DEPARTMENT». BRISTOL (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1994, págs. 51.
- FRASER, C. Y OTROS.** «CORPORATE PARENTS. INSPECTION OF RESIDENTIAL CHILD CARE SERVICES IN 11 LOCAL AUTHORITIES». LONDRES (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1993, págs. 91.
- FROST, N. Y HARRIS, J.** «MANAGING RESIDENTIAL CHILD CARE. A TRAINING AND RESOURCE MANUAL». EAST SUSSEX (GB), PAVILION, 1996, págs. 157.

- GIBBONS, J. Y OTROS.** «DEVELOPMENT AFTER PHYSICAL ABUSE IN EARLY CHILDHOOD». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 202.
- GIBBONS, J. Y OTROS.** «OPERATING THE CHILD PROTECTION SYSTEM». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 127.
- GÓMEZ DE TERREROS, I.** «LOS PROFESIONALES DE LA SALUD ANTE EL MALTRATO INFANTIL». GRANADA, ED. COMARES, 1995, págs. 275.
- GOTTESMAN, M.** «RECENT CHANGES AND NEW TRENDS IN EXTRAFAMILIAL CHILD CARE: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE». LONDRES (GB), WHITING AND BIRCH LTD., 1994, págs. 321.
- GRACIA, E.** «EL ROL DEL APOYO SOCIAL EN LA PREVENCIÓN DEL MALTRATO INFANTIL: PROGRAMAS DE APOYO A LA FAMILIA». INTERVENCIÓN PSICOSOCIAL, 10, 1995, págs. 17-30.
- GREEN, P. Y BOYD, S.** «REPORT OF FOLLOW-UP INSPECTION OF NINE CHILDREN'S HOMES IN BIRMINGHAM». BIRMINGHAM (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1990, págs. 27.
- GREWA L, I. Y OTROS.** «TIME TO LISTEN. VIEWS OF FOSTER CARERS IN NOTTINGHAMSHIRE». NOTTINGHAMSHIRE (GB), NOTTINGHAMSHIRE COUNTY COUNCIL, 1995, págs. 190.
- HALLETT, C.** «INTERAGENCY COORDINATION IN CHILD PROTECTION». LONDRES (GB), AVEBURY, 1995, págs. 362.
- HAMILL, H.** «FAMILY GROUP CONFERENCES IN CHILD CARE PRACTICE». NORWICH (GB), UNIVERSITY OF EAST ANGLIA, 1996, págs. 39.
- HARDIKER, P. Y BARKER, M.** «THE 1989 CHILDREN ACT: SOCIALWORK PROCESSES, SOCIAL POLICY CONTEXTS AND 'SIGNIFICANT HARM'. FINAL REPORT». (INFORME CONFIDENCIAL). LEICESTERSHIRE (GB), LEICESTER UNIVERSITY, LEICESTERSHIRE SOCIAL SERVICES DEPARTMENT, 1994, págs. 125.
- HARDIKER, P. Y OTROS.** «POLICIES AND PRACTICES IN PREVENTIVE CHILD CARE. FEASIBILITY STUDY». (INFORME CONFIDENCIAL). LEICESTER (GB), UNIVERSITY OF LEICESTER, 1989, págs. 247.
- HARDIKER, P. Y OTROS.** «POLICIES AND PRACTICES IN PREVENTIVE CHILD CARE. SUPPLEMENT I. RESEARCH INSTRUMENTS (INFORME CONFIDENCIAL)». LEICESTER (GB), UNIVERSITY OF LEICESTER, 1989, págs. 65.
- HARRIS, R. Y TIMMS, N.** «SECURE ACCOMMODATION IN CHILD CARE. BETWEEN HOSPITAL AND PRISON OR THEREABOUTS?». LONDRES (GB), ROUTLEDGE, 1993, págs. 196.
- HESS, P.M. Y PROCH, K.O.** «CONTACT: MANAGING VISITS TO CHILDREN LOOKED AFTER AWAY FROM HOME». LONDRES (GB), BRITISH AGENCIES FOR ADOPTION AND FOSTERING, 1993, págs. 88.
- HICKS, C. Y NIXON, S.** «THE USE OF A MODIFIED REPERTORY GRID TECHNIQUE FOR ASSESSING THE SELF-CONCEPT OF CHILDREN IN LOCAL AUTHORITY FOSTER CARE». BRITISH JOURNAL OF SOCIAL WORK, THE, 19, 3, 1989, págs. 203-216.

- HILL, M. Y ALDGATE, J.** «CHILD WELFARE SERVICES. DEVELOPMENTS IN LAW, POLICY, PRACTICE AND RESEARCH». LONDRES (GB), JESSICA KINGSLEY, 1996, págs. 278.
- HOME OFFICE Y DEPARTMENT OF HEALTH.** «MEMORANDUM OF GOOD PRACTICE». LONDRES (GB), HMSO, 1992, págs. 56.
- HUDSON, J. Y GALAWAY, B.** «THE STATE AS PARENT. INTERNATIONAL RESEARCH PERSPECTIVES ON INTERVENTIONS WITH YOUNG PERSONS». LONDRES (GB), KLUWER ACADEMIC PUBLISHERS, 1989, págs. 462.
- HUGHES, B.** «POST PLACEMENT SERVICES FOR CHILDREN AND FAMILIES: DEFINING THE NEED. REPORT OF THE PROCEEDINGS OF TWO SEMINARS ORGANISED BY THE SOCIAL SERVICES INSPECTORATE. THE CHILDREN ACT 1989. ». LONDRES (GB), DEPARTMENT OF HEALTH, SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1995, págs. 36.
- IGLESIAS, J.I.** «GUARDA ASISTENCIAL, TUTELA *EX LEGE* Y ACOGIMIENTO DE MENORES». BARCELONA, CEDECS, 1996, págs. 433.
- JACKSON, S. Y OTROS.** «LOOKING AFTER CHILDREN: GOOD PARENTING, GOOD OUTCOMES. TRAINING RESOURCES PACK. THE CHILDREN ACT 1989». LONDRES (GB), STATIONERY OFFICE, THE, 1995, págs. 464.
- JAMES, G.** «INDEPENDENT FOSTERING AGENCIES STUDY. THE CHILDREN ACT 1989». LONDRES (GB), DEPARTMENT OF HEALTH, SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1995, págs. 35.
- JIMÉNEZ, J. Y OTROS.** «EL MALTRATO Y PROTECCION A LA INFANCIA EN ESPAÑA. PROGRAMA DE MEJORA DEL SISTEMA DE ATENCION SOCIAL A LA INFANCIA (SASI)». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1996, págs. 225.
- JOHNS, C.C. Y FIELDER, B.** «GROWING UP AND MOVING ON. REPORT OF AN SSI PROJECT ON TRANSITION SERVICES FOR DISABLED YOUNG PEOPLE». BRISTOL (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, DEPARTMENT OF HEALTH, 1995, págs. 65.
- JONES, A.V. Y OTROS.** «EVALUATING CHILD PROTECTION SERVICES: FINDINGS AND ISSUES. INSPECTIONS OF SIX LOCAL AUTHORITY CHILD PROTECTION SERVICES 1993: OVERVIEW REPORT». LONDRES (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1994, págs. 50.
- JONES, R.** «DECISION MAKING IN CHILD PROTECTION». *BRITISH JOURNAL OF SOCIAL WORK, THE*, 26, 4, 1996, págs. 509-522.
- KAHAN, B.** «GROWING UP IN GROUPS». LONDRES (GB), NATIONAL INSTITUTE FOR SOCIAL WORK, 1995, págs. 374.
- KENDRICK, A. Y FRASER, S.** «THE REVIEW OF RESIDENTIAL CHILD CARE IN SCOTLAND. THE THREE SUPPORTING RESEARCH STUDIES. A LITERATURE REVIEW». GLASGOW (GB), SCOTTISH OFFICE, 1992, págs. 230.
- KENDRICK, A. Y MACQUARRIE, A.** «A BETTER KIND OF HOME?. PROCEEDINGS OF THE FIRST ANNUAL CONFERENCE OF THE CENTRE FOR RESIDENTIAL CHILD CARE». GLASGOW (GB), CENTRE FOR RESIDENTIAL CHILD CARE, THE, 1996, págs. 45.
- KIND, P.** «CARING FOR CHILDREN. COUNTING THE COSTS». YORK (GB), CENTRE FOR HEALTH ECONOMICS, 1992, págs. 30.

- KNAPP, M. Y OTROS.** «THE OBJECTIVES OF CHILD CARE AND THEIR ATTAINMENT OVER A TWELVE MONTH PERIOD FOR A COHORT OF NEW ADMISSIONS: THE SUFFOLK COHORT STUDY». KENT (GB), PERSONAL SOCIAL SERVICES RESEARCH UNIT, 1985, págs. 29.
- LAMING, H.** «PUTTING PEOPLE FIRST. THE THIRD ANNUAL REPORT OF THE CHIEF INSPECTOR, SOCIAL SERVICES INSPECTORATE 1993, 94». LONDRES (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, HMSO, 1994, págs. 109.
- LÁZARO, A.** «EL EDUCADOR SOCIAL EN EL AMBITO DE LA INFANCIA». EDUCACION SOCIAL, 1, 1995, págs. 43-47.
- LEGRAND, D.** «DROIT DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE A L'USAGE DES PROFESSIONNELS DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE». RENNES (FR), ECOLE NATIONALE DE LA SANTE PUBLIQUE, 1995, págs. 183.
- LEVY, A. Y KAHAN, B.** «THE PINDOWN EXPERIENCE AND THE PROTECTION OF CHILDREN. THE REPORT OF THE STAFFORDSHIRE CHILD CARE INQUIRY 1990». STAFFORDSHIRE (GB), STAFFORDSHIRE COUNTY COUNCIL, 1991, págs. 298.
- LINDSEY, D.** «FAMILY PRESERVATION AND CHILD PROTECTION: STRIKING A BALANCE». *CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW*, 16, 5, 6, 1994, págs. 477.
- LINDSEY, D.** «THE WELFARE OF CHILDREN». NEW YORK (USA), OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1994, págs. 404.
- LOCAL AUTHORITY CHILDREN'S HOMES.** «LOCAL AUTHORITY CHILDREN'S HOMES - STANDARDS AND CRITERIA». LONDRES (GB), LOCAL AUTHORITY CHILDREN'S HOMES, SA, págs. 95.
- LÓPEZ, F.** «ABUSOS SEXUALES A MENORES. LO QUE RECUERDAN DE MAYORES». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1994, págs. 231.
- LÓPEZ, F. Y OTROS.** «NECESIDADES DE LA INFANCIA Y PROTECCION INFANTIL. 1: FUNDAMENTACION TEORICA, CLASIFICACION Y CRITERIOS EDUCATIVOS. 2: ACTUACIONES FRENTE A LOS MALOS TRATOS Y DESAMPARO DE MENORES. PROGRAMA DE MEJORA DEL SISTEMA DE ATENCION SOCIAL A LA INFANCIA (SASI)». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1995, págs. 107-220.
- LÓPEZ, F. Y OTROS.** «PREVALENCIA Y CONSECUENCIAS DEL ABUSO SEXUAL AL MENOR EN ESPAÑA». *CHILD ABUSE AND NEGLECT*, 19, 9, 1995, págs. 1039-1050.
- MAGURA, S. Y MOSES, B.S.** «OUTCOME MEASURES FOR CHILD WELFARE SERVICES». WASHINGTON, DC (USA), CHILD WELFARE LEAGUE OF AMERICA, 1986, págs. 252.
- MALUCCIO, A.N. Y OTROS.** «PERMANENCY PLANNING FOR CHILDREN. CONCEPTS AND METHODS». LONDRES (GB), TAVISTOCK PUBLICATIONS, 1986, págs. 328.
- MARTÍNEZ ROIG, A. Y OTROS.** «EL PAPEL DEL PERSONAL SANITARIO EN EL ABORDAJE DEL PROBLEMA DEL MALTRATO Y ABANDONO EN LA INFANCIA». SERIE DOCUMENTOS DE BIENESTAR SOCIAL N° 11. VITORIA-GASTEIZ, EUSKO JAURLARITZA, 1988, págs. 51.
- MASSON, H. Y MORRISON, T.** «A 24 HOUR DUTY SYSTEM: USING PRACTITIONER RESEARCH TO MANAGE THE STRESS». *BRITISH JOURNAL OF SOCIAL WORK, THE*, 21, 4, 1991, págs. 361-372.

- McAULEY, C.** «CHILDREN IN LONG-TERM FOSTER CARE. EMOTIONAL AND SOCIAL DEVELOPMENT». ALDERSHOT (GB), AVEBURY, 1996, págs. 196.
- McCALLUM, S. Y PRILLELETSKY, I.** «EMPOWERMENT IN CHILD PROTECTION WORK: VALUES, PRACTICE AND CAVEATS». *CHILDREN AND SOCIETY*, 10, 1, 1996, págs. 40-50.
- MILNER, I.** «VOLUNTARY ADOPTION AGENCIES INSPECTIONS TO 31 MARCH 1994. OVERVIEW REPORT». LONDRES (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, DEPARTMENT OF HEALTH, 1995, págs. 95.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES.** «ACTUACIONES EN SITUACIONES DE DESPROTECCION SOCIAL DEL MENOR». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1996, págs. 8.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES.** «DOCUMENTACION SOBRE ADOPCION INTERNACIONAL». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1996, págs. 29.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES.** «LA INFANCIA Y SU ENTORNO. DATOS BASICOS». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1994, págs. 135.
- MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS.** «THE CARE OF YOUNG PERSONS (SPECIAL PROVISIONS) ACT». STOCKHOLM (SE), MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS, 1990, págs. 27-41.
- MORALES, J.M. Y COSAT, M.** «EL BIENESTAR DE LA INFANCIA. UNA PROPUESTA CONCEPTUAL DE LOS INDICADORES DEL BIENESTAR INFANTIL». *BIENESTAR Y PROTECCION INFANTIL*, 3, 1996, págs. 41-57.
- MORGAN, S. Y RIGHTON, P.** «CHILD CARE: CONCERNS AND CONFLICTS». LONDRES (GB), HODDER AND STOUGHTON, 1989, págs. 279.
- MURPHY, M.** «WORKING TOGETHER IN CHILD PROTECTION». HANTS (GB), ARENA, 1995, págs. 196.
- MURPHY, M.F.** «THE CHILD PROTECTION UNIT. ITS HISTORY, FUNCTION AND EFFECTIVENESS IN THE ORGANIZATION OF CHILD PROTECTION WORK». ALDERSHOT (GB), AVEBURY, 1996, págs. 165.
- NATIONAL COMMISSION OF INQUIRY INTO THE PREVENTION OF CHILD ABUSE.** «CHILDHOOD MATTERS. VOLUME 1: THE REPORT. VOLUME 2: BACKGROUND PAPERS». LONDRES (GB), STATIONERY OFFICE, THE, 1996, págs. 382, 304.
- NEEDELL, B. Y OTROS.** «PERFORMANCE INDICATORS FOR CHILD WELFARE SERVICES IN CALIFORNIA: 1994». BERKELEY, CA (USA), CHILD WELFARE RESEARCH CENTER, 1995, págs. 95.
- NORTH LINCOLNSHIRE COUNCIL.** «DUTIES TO LOOKED AFTER CHILDREN: REPRESENTATIONS COMPLAINTS». NORTH LINCOLNSHIRE, NORTH LINCOLNSHIRE COUNCIL, 1991, págs. 13.
- OFFICE FOR STANDARDS IN EDUCATION.** «THE EDUCATION OF CHILDREN WHO ARE LOOKED AFTER BY LOCAL AUTHORITIES». LONDRES (GB), SOCIAL SERVICES INSPECTORATE, 1995, págs. 77.

- OPPENHEIM, L.** «THE FIRST INTERVIEW IN CHILD PROTECTION: SOCIAL WORK METHOD AND PROCESS». *CHILDREN AND SOCIETY*, 6, 2, 1992, págs. 132-150.
- ORIENT, J.P.** «POUR UN MEILLEUR TRAITEMENT INSTITUTIONNEL». *CAHIERS DU C.T.N.E.R.H.I. HANDICAPS ET INADAPTATIONS*, 61, 1994, págs. 63-65.
- PERTH AND KINROSS COUNCIL.** «RESIDENTIAL CHILDCARE STANDARDS AND REGISTRATION GUIDANCE. DRAFT». (INFORME CONFIDENCIAL). PERTH (GB), PERTH AND KINROSS COUNCIL, 1996, págs. 110.
- PUGH, G.** «30 YEARS OF CHANGE FOR CHILDREN». LONDRES (GB), NATIONAL CHILDREN'S BUREAU, 1993, págs. 279.
- RESIDENTIAL FORUM.** «CREATING A HOME FROM HOME. A GUIDE TO STANDARDS». LONDRES (GB), NATIONAL INSTITUTE FOR SOCIAL WORK, 1996, págs. 100.
- RICHARDS, M. Y OTROS.** «STAFF SUPERVISION IN CHILD PROTECTION WORK». LONDRES (GB), NATIONAL INSTITUTE FOR SOCIAL WORK, 1990, págs. 102.
- RINDFLEISCH, N. Y FOULK, R.C.** «FACTORS THAT INFLUENCE THE OCURRENCE AND THE SERIOUSNESS OF ADVERSE INCIDENTS IN RESIDENTIAL FACILITIES». *JOURNAL OF SOCIAL SERVICE RESEARCH*, 16, 3-4, 1992, págs. 65-87.
- ROBSON, J. Y FOSTER, R.** «ACCOMMODATING CHILDREN. THE BOARDIN-OUT OF CHILDREN (FOSTER PLACEMENT) REGULATIONS 1988. THE ACCOMMODATION OF CHILDREN (CHARGE AND CONTROL) REGULATIONS 1988. TRAINER'S GUIDE». LONDRES (GB), BAAF, 1990, págs. 48.
- RODWELL, M.K. Y BIGGERSTAFF, M.A.** «STRATEGIES FOR RECRUITMENT AND RETENTION OF FOSTER FAMILIES». *CHILDREN AND YOUTH SERVICES REVIEW*, 15, 5, 1993, págs. 403-419.
- ROSENBLATT, J.** «INTERNATIONAL ADOPTION». LONDRES (GB), SWEET AND MAXWELL, 1995, págs. 270.
- SCOTTISH OFFICE, THE.** «ANOTHER KIND OF HOME. A REVIEW OF RESIDENTIAL CHILD CARE». LONDRES (UK), HMSO, 1994, págs. 130.
- SEABERG, J.R.** «CHILD WELL-BEING: A FEASIBLE CONCEPT?». *SOCIAL WORK*, 35, 3, 1990, págs. 267-272.
- SEGAL, E. A. Y GUSTAVSSON, N.S.** «THE HIGH COST OF NEGLECTING CHILDREN: THE NEED FOR A PREVENTIVE POLICY AGENDA». *CHILD AND ADOLESCENT SOCIAL WORK JOURNAL*, 7, 6, 1990, págs. 475-485.
- SERVICE DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION.** «LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE». PARIS (FR), MINISTERE DE LA JUSTICE, 1996, págs. 12.
- SHEMMINGS, D.** «INVOLVING CHILDREN IN CHILD PROTECTION CONFERENCES». NORWICH (GB), SOCIAL WORK MONOGRAPHS, 1996, págs. 46.
- SMITH, D.R.** «SAFE FROM HARM. A CODE OF PRACTICE FOR SAFEGUARDING THE WELFARE OF CHILDREN IN VOLUNTARY ORGANISATIONS IN ENGLAND AND WALES». LONDRES (GB), HOME OFFICE, 1993, págs. 20.

- SMITH, G.** «THE PROTECTORS' HANDBOOK. REDUCING THE RISK OF CHILD SEXUAL ABUSE AND HELPING CHILDREN RECOVER». LONDRES (GB), WOMEN'S PRESS, THE, 1995, págs. 190.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «CHILDREN IN NEED. REPORT OF ISSUES ARISING FROM REGIONAL SOCIAL SERVICES INSPECTORATE WORKSHOPS JANUARY-MARCH 1994. THE CHILDREN ACT 1989». LONDRES (GB), DEPARTMENT OF HEALTH, 1995, págs. 56.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «CHILDREN IN THE PUBLIC CARE. A REVIEW OF RESIDENTIAL CHILD CARE». LONDRES (GB), HMSO, 1991, págs. 76.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «EVALUATING PERFORMANCE IN CHILD PROTECTION. A FRAMEWORK FOR THE INSPECTION OF LOCAL AUTHORITY SOCIAL SERVICES PRACTICE AND SYSTEMS. INSPECTING FOR QUALITY». LONDRES (GB), HMSO, 1993, págs. 47.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «HOW WELL ARE CHILDREN BEING LOOKED AFTER?. AGENDAS FOR ACTION ARISING FROM THE NATIONAL RESIDENTIAL CHILD CARE INSPECTION 1992-1994». LONDRES (GB), DEPARTMENT OF HEALTH, 1995, págs. 50.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «INSPECTION OF LOCAL AUTHORITY FOSTERING 1994-5. NATIONAL SUMMARY REPORT». LONDRES (GB), DEPARTMENT OF HEALTH, 1995, págs. 38.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «STANDARDS FOR RESIDENTIAL CHILD CARE SERVICES. A HANDBOOK FOR SOCIAL SERVICES MANAGERS AND INSPECTORS, USERS OF THE SERVICES AND THEIR FAMILIES. INSPECTING FOR QUALITY». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 95.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «THE CHALLENGE OF PARTNERSHIP IN CHILD PROTECTION: PRACTICE GUIDE. THE CHILDREN ACT 1989». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 122.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «THE CHILD, THE COURT AND THE VIDEO. A STUDY OF THE IMPLEMENTATION OF THE MEMORANDUM OF GOOD PRACTICE ON VIDEO INTERVIEWING OF CHILD WITNESSES. THE CHILDREN ACT 1989». LONDRES, DEPARTMENT OF HEALTH, 1994, págs. 65.
- SOCIAL SERVICES INSPECTORATE.** «THE CHILDREN ACT 1989. PLANNING LONG TERM PLACEMENT STUDY. A STUDY OF EXPERIENCES IN LOCAL AUTHORITIES OF PLANNING AND ACHIEVING LONG TERM PLACEMENTS FOR CHILDREN». LONDRES (GB), DEPARTMENT OF HEALTH, 1994, págs. 63.
- SOCIAL WORK SERVICES INSPECTORATE FOR SCOTLAND.** «FIFE CHILD CARE SERVICES». CARDIFF (GB), SCOTTISH OFFICE, THE, 1996, págs. 90.
- STEVENS, D.** «FAMILY CONTACT WITH LOOKED-AFTER CHILDREN». SOCIAL WORK MONOGRAPHS N° 155. NORWICH (GB), UNIVERSITY OF EAST ANGLIA, 1997, págs. 48.
- STRATHCLYDE REGIONAL COUNCIL.** «QUALITY CARE. STANDARDS FOR RESIDENTIAL CHILD CARE IN STRATHCLYDE». STRATHCLYDE (GB), STRATHCLYDE REGIONAL COUNCIL, 1996, págs. 71.

- STUNTZNER-GIBSON, D. Y OTROS.** «THE YOUTH SATISFACTION QUESTIONNAIRE: WHAT KIDS THINK OF SERVICES». *FAMILIES IN SOCIETY*, 76, 10, 1995, págs. 616-624.
- SUNDELL, K.** «CHILD-CARE PERSONNEL'S FAILURE TO REPORT CHILD MALTREATMENT: SOME SWEDISH EVIDENCE». *CHILD ABUSE AND NEGLECT*, 21, 1, 1997, págs. 93-105.
- SUPPORT FORCE FOR CHILDREN'S RESIDENTIAL CARE.** «CODE OF PRACTICE FOR THE EMPLOYMENT OF RESIDENTIAL CHILD CARE WORKERS». LONDRES (GB), LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD, 1995, págs. 152.
- SUPPORT FORCE FOR CHILDREN'S RESIDENTIAL CARE.** «MATCHING NEEDS AND SERVICES. THE AUDIT AND PLANNING OF PROVISION FOR CHILDREN LOOKED AFTER BY LOCAL AUTHORITIES». DARTINGTON (GB), DARTINGTON SOCIAL RESEARCH UNIT, SA, págs. 67.
- TERRY, T. Y HUEBNER, E.S.** «THE RELATIONSHIP BETWEEN SELF-CONCEPT AND LIFE SATISFACTION IN CHILDREN». *SOCIAL INDICATORS RESEARCH*, 35, 1, 1995, págs. 39-52.
- THOBURN, J. Y OTROS.** «PATERNALISM OR PARTNERSHIP?. FAMILY INVOLVEMENT IN THE CHILD PROTECTION PROCESS». LONDRES, HMSO, 1995, págs. 250.
- THORPE, D.** «EVALUATING CHILD PROTECTION». BUCKINGHAM (GB), OPEN UNIVERSITY PRESS, 1994, págs. 218.
- TISDALL, E.K.M.** «CHILD WELFARE. REVIEWING THE FRAMEWORK». LONDRES (GB), HMSO, 1996, págs. 115.
- TOMKIEWICZ, S.** «LES VIOLENCES INSTITUTIONNELLES». *CAHIERS DU C.T.N.E.R.H.I. HANDICAPS ET INADAPTATIONS*, 61, 1994, págs. 57-61.
- VARIOS AUTORES.** «BIENESTAR Y PROTECCIÓN INFANTIL». *BIENESTAR Y PROTECCION INFANTIL*, 1, 1995, págs. 157.
- VARIOS AUTORES.** «EL DESARROLLO SOCIOEMOCIONAL DE LOS NIÑOS MALTRATADOS». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1996, págs. 263.
- VARIOS AUTORES.** «INVESTIGACION Y POLITICAS DE INFANCIA EN EUROPA EN LOS AÑOS 90. SEMINARIO EUROPEO». MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1991, págs. 369.
- VARIOS AUTORES.** «IV JORNADAS DE INTERVENCION SOCIAL DEL COLEGIO OFICIAL DE PSICOLOGOS DE MADRID: TRANSFORMACION SOCIAL Y COMPROMISO DE LOS PROFESIONALES». TOMOS 1 Y 2. MADRID, MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1996, págs. 1661.
- VARIOS AUTORES.** «PLACEMENT FAMILIAL SPECIALISE». *SAUVEGARDE DE L'ENFANCE*, 49, 3, 1994, págs. 177-340.
- VEZINA, A. Y PELLETIER, D.** «L'ICBE. UN SUPPORT AU DIAGNOSTIC ET A L'INTERVENTION». QUEBEC (CA), CENTRE DE RECHERCHE SUR LES SERVICES COMMUNAUTAIRES, 1992, págs. 120.
- WALTON, J.** «RESIDENTIAL CHILD CARE: TEAM DEVELOPMENT PROGRAMME. A TRAINING PROGRAMME FOR STAFF TEAMS PROVIDING A RESIDENTIAL SERVICE FOR CHILDREN

AND YOUNG PEOPLE». LONDRES (GB), NATIONAL INSTITUTE FOR SOCIAL WORK, 1994, págs. 204.

WARD, H. «LOOKING AFTER CHILDREN: RESEARCH INTO PRACTICE. THE SECOND REPORT TO THE DEPARTMENT OF HEALTH ON ASSESSING OUTCOMES IN CHILD CARE». LONDRES (GB), HMSO, 1995, págs. 222.

WELSH OFFICE. «CHILD PROTECTION REGISTER: STATISTICS FOR WALES, 1995». CARDIFF (GB), WELSH OFFICE, 1995, págs. 20.

WESTCOTT, H. Y CLEMENT, M. «NSPCC EXPERIENCE OF CHILD ABUSE IN RESIDENTIAL CARE AND EDUCATIONAL PLACEMENTS. RESULTS OF A SURVEY». LONDRES (GB), NATIONAL SOCIETY FOR THE PREVENTION OF CRUELTY TO CHILDREN, 1992, págs. 23.

WESTCOTT, H.L. «INSTITUTIONAL ABUSE OF CHILDREN. FROM RESEARCH TO POLICY. A REVIEW». LONDRES (GB), NATIONAL SOCIETY FOR THE PREVENTION OF CRUELTY TO CHILDREN, 1991, págs. 43.

WHITAKER, D.S. Y OTROS. «THE EXPERIENCE OF RESIDENTIAL CARE FROM THE PERSPECTIVES OF CHILDREN, PARENTS, AND CARE-GIVERS. FINAL REPORT». YORK (GB), UNIVERSITY OF YORK, 1984, págs. 90.

WILSON, D.B. Y CHIPUNGU, S.S. «KINSHIP CARE». *CHILD WELFARE*, 75, 5, 1996, págs. 278.