

BOLETIN OFICIAL  
DEL  
**PARLAMENTO DE NAVARRA**

---

VII Legislatura

Pamplona, 12 de febrero de 2008

NÚM. 13-2

---

**S U M A R I O**

SERIE G:

**Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:**

—Informe especial sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra ([Pág. 2](#)).

(El Informe se publica en dos volúmenes del Boletín Oficial, números 13-1 y 13-2)

---

**Serie G:  
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

---

**Informe especial sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra**

**Informe especial sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra**

ÍNDICE NÚM. 13-2

8. INTERVENCIÓN ANTE SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN GRAVE (Pág. 3).
- 8.1. PANORAMA GENERAL DE LOS MENORES ATENDIDOS (Pág. 3).
- 8.2. INVESTIGACIÓN Y VALORACIÓN (Pág. 6).
- 8.2.1. Información, mediación, negociación (acuerdos) (Pág. 7).
- 8.2.2. Garantías y asistencia (Pág. 9).
- 8.2.3. Multidisciplinariedad en la decisión (Comisión de Valoración) (Pág. 11).
- 8.3. PLAN DE CASO, RESPONSABLE Y EVALUACIÓN (Pág. 15).
- 8.3.1. Plan integral (Pág. 15).
- 8.3.2. Graduación y proporcionalidad (Pág. 18).
- 8.3.3. Evaluación (Pág. 20).
- 8.4. INTERVENCIÓN FAMILIAR ESPECIALIZADA (Pág. 24).
- 8.4.1. Marco teórico (Pág. 24).
- 8.4.2. Situación actual (Pág. 25).
- 8.4.3. Áreas de mejora (Pág. 27).
- 8.5. ACOGIMIENTO FAMILIAR (Pág. 28).
- 8.5.1. Finalidad y objetivo (Pág. 28).
- 8.5.2. Los datos obtenidos (Pág. 29).
- 8.5.3. El seguimiento y apoyo a las familias acogedoras (Pág. 35).
- 8.5.4. La percepción de las familias acogedoras (Pág. 37).
- 8.5.5. Punto de encuentro y régimen de visitas (Pág. 41).
- 8.6. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL (Pág. 44).
- 8.6.1. Finalidad y objetivo (Pág. 44).
- 8.6.2. Los datos obtenidos (Pág. 47).
- 8.6.3. La percepción que tienen los menores (Pág. 55).
- 8.6.4. Salidas por cumplimiento mayoría de edad (Pág. 62).
- 8.6.5. Breve referencia a los menores en reforma (Pág. 65).
- 8.7. SEGUIMIENTO Y APOYO (Pág. 68).
- 8.8. EVALUACIÓN DEL SISTEMA E INVESTIGACIÓN (Pág. 71).
9. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (Pág. 74).

## 8. INTERVENCIÓN ANTE SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN GRAVE

### 8.1. PANORAMA GENERAL DE LOS MENORES ATENDIDOS

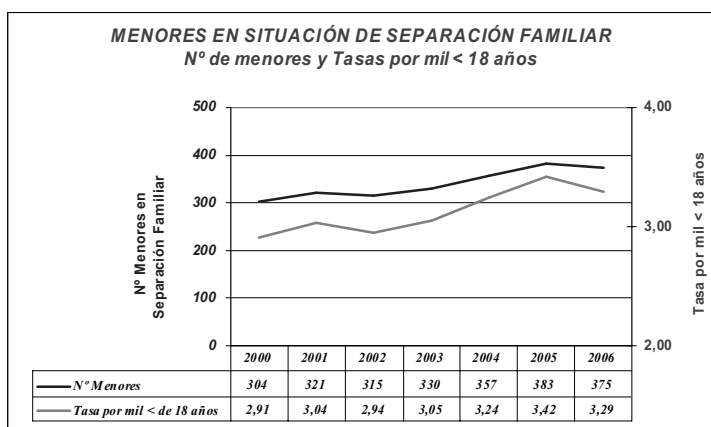
Al abordar el capítulo dedicado a los menores en situación de desprotección grave, seguiremos el mismo orden cronológico del proceso de actuación e intervención empleado en el que se han estructurado los diferentes apartados de este Informe. Abordaremos, por tanto, de forma sucesiva el proceso de investigación y valoración y toma de decisiones, comentaremos el Plan de Caso, la Intervención Familiar Especializada, el Acogimiento Familiar y el Residencial, etc.

Pero, previamente a analizar cada uno de estos apartados, trataremos de presentar una panorámica general de los menores atendidos en situación de desprotección grave.

En este apartado prestaremos una atención especial a los casos de separación familiar (entendiendo por tales aquéllos en que el menor es separado de su familia de origen), dado que este aspecto es el mejor documentado y que permite su comparativa con las Comunidades Autónomas.

La evolución de las separaciones familiares representa en buena medida el tipo de política de intervención que se viene aplicando por un determinado Servicio de Protección, si bien precisa complementarse con otros indicadores de las intervenciones realizadas sobre menores en desprotección grave pero sin separación familiar. Lamentablemente, la información que se dispone de estos casos es mucho menor como veremos a lo largo del informe, y es menor aún la información comparada disponible.

En Navarra, tanto el número de separaciones familiares, como sus tasas por mil menores de 18 años, han crecido en los últimos años.



El hecho de que crezcan las separaciones familiares no parece demasiado positivo, pero para una correcta valoración de dicha evolución es preciso completar la información comparando el porcentaje de casos de desprotección grave en el que ha resultado necesario proceder a la separación

del niño de su entorno familiar. La única información a la que hemos podido acceder sobre este crucial aspecto es la publicada en la Memoria del año 2004 que hace referencia a la Evaluación Intermedia del Programa realizada en ese año, basada al parecer en una muestra.

### SEPARACIÓN FAMILIAR. EVALUACIÓN INTERMEDIA AÑO 2004

	2002	2004
% de menores en desprotección grave en el que se ha procedido a la separación del niño de su entorno Familiar	16%	14%

La información que se dispone sobre de los casos de desprotección grave sin separación familiar es incompleta. Como se verá cuando abordemos el análisis de estos casos, el Sistema de Información no efectúa un seguimiento adecuado de los mismos que permita contrastar su fiabilidad, realizando una evolución temporal completa de dicho indicador.

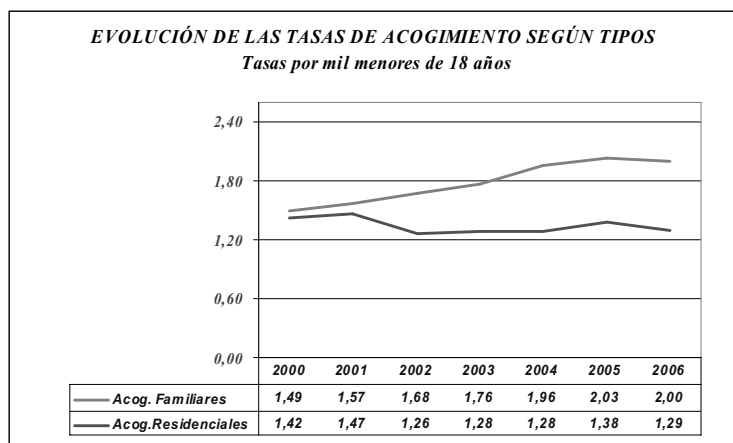
En la siguiente tabla se muestra la evolución del número de separaciones tanto por Acogimiento Familiar como Residencial.

**Años 2000 -2006**

Nº de Menores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Acogimiento Familiar	156	166	180	191	216	228	228
Acogimiento Residencial	148	155	135	139	141	155	147
<b>Total Separaciones Familiares</b>	<b>304</b>	<b>321</b>	<b>315</b>	<b>330</b>	<b>357</b>	<b>383</b>	<b>375</b>

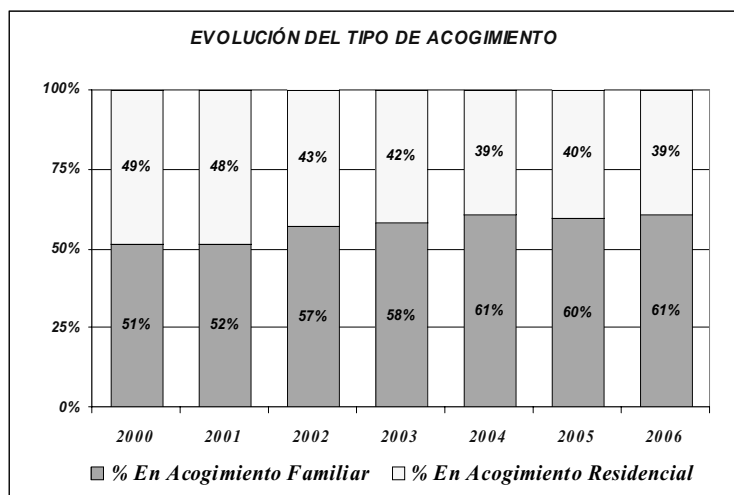
Si observamos la evolución de las tasas específicas por mil menores de 18 años de cada una de las modalidades de acogimiento, podemos observar que, mientras las tasas de Acogimiento

Residencial, en el periodo de referencia, no se alteran notablemente, las de Acogimiento Familiar ascienden progresivamente de forma significativa.



En lógica consecuencia con dicha evolución constatamos que el porcentaje de Acogimientos Residenciales sobre el total de Separaciones

Familiares ha descendido, lo que debe considerarse positivo.



Los datos comparativos con las Comunidades Autónomas sobre separaciones familiares a los que hemos podido acceder son antiguos (1996 y

2000) y, por ello, nos limitaremos a señalar la evolución observada en Navarra en dichos años con respecto a la media española.

#### AÑO 1996 Y AÑO 2000

	AÑO 1996		AÑO 2000	
	Navarra	España	Navarra	España
Acogimiento Familiar	1,57	1,55	1,49	2,70
Acogimiento Residencial	2,12	1,70	1,42	2,08
<b>Total Separaciones Familiares</b>	<b>3,69</b>	<b>3,25</b>	<b>2,91</b>	<b>4,78</b>

Como se ve, en el periodo 1996–2000 Navarra bajó su índice de separaciones fundamentalmente a expensas de la reducción significativa de los acogimientos residenciales y en menor grado también de los familiares.

Como puede observarse en la siguiente tabla, en 1996 Navarra ocupaba una posición intermedia entre las Comunidades Autónomas por su tasa de acogimientos residenciales, que era superior a la media española. En la actualidad, es la cuarta Comunidad con la tasa más baja, que es muy inferior a la media estatal.

#### AÑO 1996 Y AÑO 2000

CC.AA.	AÑO 1996		AÑO 2000	
	Nº	Tasa por 1.000 *	Nº	Tasa por 1.000 *
Andalucía	2666	1,5	2792	1,8
Aragón	294	1,4	424	2,3
Asturias	374	2,1	394	2,7
Baleares	181	1,1	136	0,9
C. La Mancha	366	1,0	368	1,1
C.León	961	2,2	629	1,6
Canarias	1208	3,3	1182	3,4
Cantabria			259	3,0
Cataluña	556	0,5	1883	1,8
Ceuta y Melilla	79	2,1	1250	34,8
Extremadura	659	2,7	461	2,1
Galicia	1563	3,1	1373	3,2
La Rioja	141	3,0	112	2,6
Madrid	1963	2,0	1866	2,0
Murcia	124	0,5	93	0,4
Navarra	205	2,1	148	1,4
P.Vasco	810	2,3	437	1,4
Valencia	1220	1,5	1645	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>13.370</b>	<b>1,7</b>	<b>15.452</b>	<b>2,1</b>

\* Tasa por 1.000 menores de 18 años

Como hemos dicho, la atención a los menores en separación familiar no agota las situaciones en las que se encuentran los menores atendidos en la Red Especializada de Protección del Menor de Navarra y, por ello, en la siguiente tabla, hemos

pretendido reflejar el conjunto de atenciones que la misma brinda, algunas de las cuales se salen incluso de los objetivos del presente Informe Especial centrado en los menores en protección.

RESUMEN DE MENORES ATENDIDOS EN LA RED ESPECIALIZADA	Año 2004	Año 2005
<b>En Programa de Prevención Secundaria</b>	109	205
<b>Equipos Externos de Apoyo</b>		
<i>Investigación y valoración de casos de menores en dificultad social elevada.</i>	31	36
<i>Valoración e intervención terapéutica en casos de abuso sexual a menores.</i>	3	13
<i>Programa de Intervención Familiar Especializada</i>	90	96
<i>Programa de Educación de Adolescentes</i>	20	30
<b>Acogimiento Familiar</b>	216	228
<b>Centros de Observación y Acogida (COA)</b>	105	145
<b>Centros Internamiento (Total)</b>	163	187
<b>Centro de Día</b>	*	19
<b>Puntos de Encuentro</b>	105	188
<b>Otros</b>		
<i>Menores con Ayuda Económica para pago Colegio</i>	20	21
<i>Menores con Ayuda Económica en Proceso de autonomía</i>	6	1
<b>Adopciones</b>		
<i>Menores en seguimiento de Adopción Internacional</i>	250	274
<i>Menores llegados en Adopción Internacional</i>	133	101
<i>Adopción Nacional</i>	4	9
<b>Menores con medida judicial:</b>		
<i>De internamiento</i>	81	45
<i>En medio abierto</i>	125	120
<i>Total</i>	206	165

\* Servicios puestos en marcha en el 2004.

## 8.2. INVESTIGACIÓN Y VALORACIÓN

Una vez presentado el estado general de situación, seguiremos el orden cronológico del proceso de actuación e intervención diseñado para el tratamiento de los casos en que se detecta o presenta una situación de riesgo o desprotección de un menor.

Desde el comienzo se ha partido de la premisa, comúnmente aceptada y establecida del reparto competencial al que hemos hecho referencia, de tal forma que conforme al mismo corresponde a las Entidades Locales de Navarra la detección, declaración e intervención de las situaciones de desprotección leve y moderada de los menores, mientras que a la Sección de Protección del Menor del Gobierno de Navarra le corresponde la declaración e intervención de las situaciones de desprotección grave o elevada, y las que requieren una separación temporal o definitiva del menor de su entorno familiar.

En consecuencia, a la hora de abordar este apartado concreto, partimos de la base de que aquellos casos de desprotección grave, o en los que se produce una situación de desamparo, han

sido por tanto derivados, tras una primera y rápida evaluación inicial desde los servicios de la red primaria o servicios sociales de base, a los servicios especializados, es decir a la Sección de Protección del Menor de la Dirección General de Familia del Gobierno de Navarra, que a través de su personal debe proceder en primer lugar a la verificación y comprobación de la situación que le ha sido trasladada, llevando para ello las tareas precisas de investigación y valoración en relación a la misma, completando en muchos casos la información que en tal sentido haya podido ser aportada desde los Servicios Sociales de Base al serles derivado el caso, y en otros llevando a cabo tal labor desde el inicio, como consecuencia de haberse notificado desde otros ámbitos directamente a dicha Sección la existencia de un caso de esta naturaleza.

Llegados a este punto, se trata por tanto de analizar la actuación que al respecto debe llevarse a cabo desde la Sección de Protección del Menor ante estos casos.

Tomando como referencia lo recogido en el propio Manual de Intervención en situaciones de

desprotección infantil en la Comunidad Foral, la fase de investigación debe perseguir básicamente los siguientes objetivos:

1. Verificar la existencia de una situación de desprotección y valorar su gravedad.

2. Una vez confirmado que se ha producido una situación de desprotección o hay sospechas razonables y fundamentadas de que puede haberla, determinar si hay un riesgo grave e inminente para la salud y seguridad del niño/a en el domicilio familiar, y si es necesario adoptar medidas legales de protección de urgencia.

3. Si así se ha decidido, ejecutar las medidas legales de protección de urgencia pertinentes.

Después de la fase de investigación, sigue cronológicamente la de valoración, cuyos objetivos, tomando como referencia igualmente el citado Manual, son:

1. Identificar los factores individuales, familiares y sociales que pueden estar relacionados con el origen y mantenimiento de la situación de desprotección, así como los aspectos positivos del funcionamiento familiar.

2. Valorar cuáles han sido las consecuencias de la situación de desprotección en el proceso de desarrollo físico, cognitivo, psicológico y/o social del niño/a.

3. Determinar cuáles son las necesidades de tratamiento y apoyo del niño/a y su familia.

4. Determinar el pronóstico para la capacitación de los padres.

#### **8.2.1. Información, mediación, negociación (acuerdos)**

La primera de las actuaciones a llevar a cabo, en este caso la investigación, debe estar centrada lógicamente en la obtención del máximo de información posible sobre el niño, su situación y la atención que recibe.

Para ello, deberá recabarse la más amplia información posible sobre el menor, sus padres, hermanos si los tuviera, relaciones y condiciones familiares, circunstancias que motivan la situación, etc. En definitiva, se trata de recopilar los distintos elementos en relación con la vida del menor que permitan valorar la situación de riesgo o desprotección detectada y, en consecuencia, poder adoptar la decisión oportuna.

En principio, y conforme a los criterios de actuación aceptados en esta materia, debe obtenerse información de todas aquéllas fuentes que pueden aportar datos sobre la familia y la situa-

ción del menor, entre otras, información social, médica, psicológica y psiquiátrica, ámbito escolar, policial, etc.

Además, resulta importante en esta fase que se acceda también a los propios padres con el fin de recabar de ellos información directa sobre la situación e informarles incluso de los pasos que se tiene previsto dar en relación al caso.

En cuanto a los expedientes que han sido objeto de análisis en la Sección de Protección del Menor, ha de precisarse en este sentido que se ha observado que no siempre contienen la pluralidad de informes a que se ha hecho referencia anteriormente, en especial por lo que se refiere a las realidades educativas y sanitarias de los menores y sus familias, existiendo, eso sí, en algunas de estas ocasiones referencias a informes emitidos por otros servicios u organismos.

En este sentido, el propio Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia ya hacía referencia a que uno de los puntos débiles de la fase de investigación que se lleva a cabo desde estos servicios especializados del Gobierno de Navarra, lo constituía el que, en general, los informes de investigación/evaluación disponen de escasa información sobre la situación del niño/a.

Por otra parte, en lo que se refiere a los contactos y entrevistas con los padres, si bien en ocasiones existen en los expedientes observados breves anotaciones puntuales en relación con las ocasiones en que éstas se producen, normalmente en la fase de evaluación y antes de adoptar una medida de protección sobre los menores, sería conveniente que quedara constancia de una forma más pormenorizada de la actuación e intervención realizada, sobre todo de aquellas circunstancias y actuaciones más relevantes, de tal forma que toda esa fase de la investigación no quede oculta en la realidad procedimental.

El Manual de Intervención vuelve a constituirse en un elemento de trabajo válido que aporta información sobre el contenido y procedimiento para realizar la investigación/evaluación, pero debe insistirse en que, dejando a salvo los casos de urgencia y extremo riesgo en que, lógicamente, es necesaria y se exige una pronta decisión y resolución, resulta indispensable recopilar el caudal de información necesario para la adopción de las medidas de protección y que se documenten fehacientemente las diferentes intervenciones, junto con los hechos y extremos técnicos observados por los profesionales que han intervenido.

El incremento de los niveles de información y la debida constancia de todo ello se convierte en

un elemento esencial de cara a la toma de decisión, garantizando en mayor medida el acierto de la que finalmente se adopte, a la vez que permite que puedan ser supervisados y revisados los distintos elementos que llevan a la misma, así como que otras personas que participen en el expediente analicen también los hechos y circunstancias concurrentes. Con ello, sin duda, no sólo se gana en seguridad jurídica, sino que se preservan de mejor forma los derechos de los menores y personas implicadas.

Con respecto al conjunto de los procedimientos de valoración y decisión, se viene achacando a los mismos una realidad que, con carácter general, resulta incuestionable, unos niveles ciertamente bajos de participación activa de los menores 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, no sólo debido a la importante sobrecarga de trabajo que vienen soportando los profesionales de los mismos, sino probablemente también por una cierta inercia o cultura que se ha venido observando en general en el funcionamiento de los servicios sociales en estos aspectos, en el sentido de minimizar o no tener en cuenta la participación del usuario en cualquier área de lo social. A ello cabría añadir también la consideración en estos asuntos, no siempre justificada, de que los usuarios no están ni en posición ni en actitud de comprender las actuaciones que se promueven en este ámbito.

Por ello, el papel de los profesionales en esta fase de intervención resulta especialmente importante, a la vez que delicado y extremadamente complejo, por cuanto deben aplicar los medios necesarios para garantizar el bienestar de las personas menores de edad y, en no pocas ocasiones, esto supone defender los derechos del menor cuando entran en conflicto con los derechos de los padres. Lógicamente, la contradicción de intereses que se produce en estos casos dificulta y complica las intervenciones, y ése es precisamente el núcleo de la cuestión.

Por tanto, la principal función de los profesionales en estos supuestos debe consistir, 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.

Cabe afirmar en este sentido que, como norma general, excluyendo lógicamente casos extremos y puntuales en los que incluso se llegan a producir

amenazas a los profesionales intervinientes, a los padres les preocupa el bienestar y el porvenir de sus hijos, incluso cuando han dado muestras patentes de abandono. Por ello, es importante que se les trate de implicar en la elección y en la decisión de las medidas, con lo que, en no pocas ocasiones, se conseguiría superar la primera y casi inevitable reacción de rechazo que cualquier persona mostraría cuando un tercero hace constar su incapacidad parental. De esta forma, y aún reconociendo las dificultades existentes, se podría conseguir que se minimizaran tales reticencias y la oposición a la intervención, e incluso que se mostraran colaboradores.

Sin duda, éste es uno de los aspectos más complejos del sistema de protección de menores y del trabajo de sus profesionales, pero también constituye la manera más adecuada de responder a las necesidades del menor, de garantizar las mejores condiciones de aplicación de las medidas, y de favorecer la reintegración en el núcleo familiar.

Lógicamente, para tratar de conseguir estos resultados, deben tomarse las medidas de apoyo necesario a los profesionales que trabajan en este ámbito, dotándoles de más recursos así como incidiendo en la necesaria formación y asesoramiento a los mismos.

Si bien es cierto que las entrevistas que se llevan a cabo en los procedimientos aplicados en la actualidad tratan de acercarse a esta función, sin embargo la percepción de las familias en muchos casos es la de no tener la posibilidad de participar adecuadamente, bien porque no se les pregunta, bien, porque 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.

No debe obviarse, sin embargo, que tal percepción frecuentemente está condicionada por los propios sentimientos de quienes no asumen que se ponga en cuestión el cumplimiento de sus deberes y, además, que las posibilidades de una mayor o menor participación no pueden determinarse de forma general y apriorística, sino que dependerán de los condicionantes del caso planteado y de las propias circunstancias personales y sociales de los familiares.

Entrar en el circuito de protección infantil resulta sin duda una experiencia difícil. Todos los elementos que intervienen resultan ajenos: el entorno físico, los profesionales, los procedimientos y el lenguaje, no se ajustan a cuanto estas personas conocen en su entorno habitual. En tales circuns-



tancias, 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 ello, es necesario que los padres reciban explicaciones que se ajusten a su nivel de comprensión. Las notificaciones formales, que si bien se vienen mejorando en cuanto a su contenido y extensión, se caracterizan por un vocabulario y una redacción jurídico-administrativa oscuros, son instrumentos de legalidad, que deben ser complementadas con estas otras medidas; por ello las entrevistas que mantienen con los profesionales, que tienden a cumplir parcialmente esta función, deben mejorarse incrementando el componente de información. Por más que sea una cuestión reiterada, resulta imprescindible 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 sin duda a las familias a enfrentarse a un mundo que desconocen y que, por lo tanto, temen.

En esta línea, incluso podría analizarse la conveniencia de adoptar medidas como que pudieran acudir a la Comisión Técnica de Valoración que se convocara para la adopción de todo este tipo de decisiones, por cuanto, y aun siendo conscientes de su dificultad, por ejemplo tendrían ahí 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.

De otra parte, la participación de los propios menores y adolescentes también resulta manifiestamente mejorable. El derecho a ser oído es recogido en las leyes reguladoras de esta materia como elemento fundamental en cuantas cuestiones afectan a las personas menores de edad. En consecuencia, ello supone, no sólo el deber de escucharle por parte de la autoridad competente en materia de protección, sino también de ofrecerle los cauces necesarios para expresarse y, siempre que sea posible, tener en cuenta su opinión a la hora de adoptar una decisión.

El que un menor entienda lo que está ocurriendo cuando interviene el sistema de protección, requiere las adecuadas explicaciones: 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.

Se hace necesario, por tanto, incidir en aspectos tan fundamentales como éste con el fin de que se apliquen las pautas de actuación que garanticen una práctica profesional adecuada en un momento de tanta trascendencia en la vida de un niño y de una familia.

De la misma forma, sería interesante producir materiales didácticos, ajustados a la capacidad de entendimiento de los 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.

### **8.2.2. Garantías y asistencia**

Cuando hacíamos referencia a los bajos niveles de participación activa de los menores y de las familias, achacábamos parte de esa situación a la consideración en estos asuntos, no siempre justificada, de que los usuarios no están ni en posición ni en actitud de comprender las actuaciones que se promueven en este ámbito.

Pues bien, en este sentido, y este es también un fallo generalizado en nuestro sistema de servicios sociales, tampoco existe 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.

En esta línea, se echa en falta la implementación de soluciones como asignar esta función de reclamación a la Comisión de Valoración, 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, como se ha expuesto anteriormente, 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.

Por otra parte, y en lo que respecta al asesoramiento necesario para las distintas actuaciones que se llevan a cabo en estos procedimientos, debe tenerse presente que, en ocasiones, se extienden durante un tiempo nada despreciable y los afectados difícilmente tienen conocimiento de sus derechos, además de que pueden desconocer los motivos porqué les son retirados sus hijos. En estas circunstancias no tienen posibilidad alguna de disfrutar de asistencia jurídica gratuita, y por tanto del asesoramiento y dirección jurídica de su caso por parte de un abogado hasta que el procedimiento llega a su fase judicial. Entretanto, se dan casos en que las familias llevan un tiempo considerable sin tener contacto con sus hijos y sin saber muy bien como defenderse.

Como hemos tratado de explicar con ocasión del análisis jurídico que se ha efectuado del sistema de protección, nos encontramos ante unos procedimientos de indudable complejidad técnica que pueden afectar a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y administrativo. Por un lado, se sustancian cuestiones civiles de las reguladas en el Libro Primero del Código Civil, por lo general referidas a los deberes inherentes al ejercicio de la patria potestad. En estos procedimientos interviene la Administración, actuando como Ente Público de Protección de Menores, al incoar un expediente administrativo de protección sobre el menor en el que, una vez tramitado, lleva a que se adopten medidas en defensa de sus derechos, intereses y bienestar, medidas sobre las cuales los padres, titulares de la patria potestad, tienen el derecho de oponerse y recurrir.

A esto hay que añadir que, en determinados supuestos de maltrato, se podrían dar los supuestos típicos de determinados ilícitos penales (lesiones, delitos contra la libertad sexual, etc.), cuya tramitación en el ámbito penal podría ser paralela e incluso simultánea a los procedimientos civiles y administrativos antes aludidos. Esto hace más necesario, si cabe, la celeridad y agilización de su resolución, así como el tratamiento como un solo caso o expediente en estas instancias de las distintas causas o procedimientos judiciales en que se viera inmerso un menor, ante las consecuencias que cualquier pronunciamiento judicial de esta naturaleza (p. ej. penal) pueden tener en los procedimientos que se llevan a cabo por parte de la Administración Pública.

En este punto, y si bien es algo que se incardina en el ámbito de la Administración de Justicia, es evidente la necesidad de adoptar medidas que permitan contar con los recursos necesarios para que se observe la celeridad que requieren estos

casos, así como para que los actuales profesionales del Juzgado se vean reforzados en el ejercicio de sus funciones, de tal forma que la sobrecarga de trabajo que actualmente vienen soportando, no represente una merma en el desempeño de su importante labor, que lógicamente tiene su incidencia en la rapidez y en sus propias intervenciones.

Por lo que se refiere a la posición que cada parte ostenta, podemos afirmar que nos encontramos ante procedimientos en que existe una evidente desigualdad de medios o armas. La Administración es el Ente Público de Protección de Menores y los padres afectados por medidas de desamparo o disconformes con cualquier decisión de la Administración han de hacerles frente desconociendo la legislación y careciendo de las más elementales nociones sobre los procedimientos que les afectan. Una parte, la Administración Pública, exhibe pruebas emitidas por sus propios técnicos que avalan sus resoluciones (medidas de protección), y la otra, la familia del menor, no tiene modo de aportar argumentos con qué rebatirlas.

Si tenemos en cuenta, por último, que tales procedimientos afectan normalmente a personas con pocas posibilidades económicas, usuarios en muchos casos de los servicios sociales de base municipales, nos encontramos con una realidad incuestionable y es que esa falta de posibilidades económicas para poder costear pruebas periciales privadas, junto con la aplicación del principio procesal civil en virtud del cual la carga de la prueba corresponde a quien alega, hacen que la única línea de defensa posible de los interesados sea la disconformidad respecto de las formas del procedimiento, ya que en cuanto al fondo del asunto nada podrán alegar más allá de la protesta o desacuerdo con el contenido de los informes.

Pese a la evidencia anteriormente señalada, y de conformidad a lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, habrían de darse dos condicionantes para que se pudiera ampliar el derecho con la cobertura de los gastos de pruebas periciales privadas: la inexistencia de técnicos en la Administración que pudieran elaborar tales periciales y que así lo acordara el Juez o Tribunal mediante resolución en el que estimara tal medio probatorio.

Dado que tal regulación legal, de competencia estatal de conformidad al art. 149 de la Constitución, marca un estrecho límite a la posible inclusión en el ámbito del derecho a la justicia gratuita de las pruebas periciales, negándolo para el supuesto de la tramitación administrativa de los procedimientos, debe hacerse hincapié, en opinión de esta Institución, en la necesidad de posibi-

litar la extensión del derecho a la asistencia jurídica gratuita, mediante la intervención de abogados defensores, precisamente en esta tramitación administrativa, sobre todo con ocasión del inicio de los procedimientos de desamparo.

Esta solución, que ya se encuentra implantada en alguna Comunidad Autónoma, permitiría que todos los padres pudieran contar desde el inicio de la tramitación administrativa de este tipo de procedimientos con el asesoramiento de profesionales del Derecho con suficiente formación y pericia profesional en esta materia. Estos profesionales, a ser posible, deberían además de provenir de turnos de oficio especializados, al igual que ocurre en otro tipo de procedimientos, dada la especificidad y dificultad técnica de la materia a que nos estamos refiriendo, tal y como se ha puesto de manifiesto, a lo que hay que unir la necesaria premura en la formulación de las correspondientes actuaciones, bien sean en el ámbito administrativo o judicial, lo que sin duda requiere un nivel de formación y pericia acorde con tales exigencias.

Este planteamiento tiene su importancia, pues ha de insistirse en que los afectados son por lo general personas con nula formación jurídica y escasos medios económicos, que se ven abocados a hacer valer sus derechos asesorados por abogado ya en sede judicial, cuando el expediente administrativo se encuentra finalizado, habiendo realizado en el mismo comparecencias, alegaciones y manifestaciones que incluso pudieran resultar contraproducentes para sus pretensiones, sin que en muchos casos lleguen a agotar las vías de defensa que les ofrece la legislación.

Además el profesional, en la medida de su especialización en esta materia y de que pueda gozar de la confianza de estas personas, ayudándoles y apoyándoles durante esta fase del procedimiento, puede contribuir a la necesaria interlocución y relación que debe establecerse entre los padres y los técnicos intervinientes, posibilitando que la misma discurra por unos cauces lo más normalizados posibles y minimizando las lógicas reticencias y la probable oposición a la intervención.

### **8.2.3. Multidisciplinariedad en la decisión (Comisión de Valoración)**

Tras la investigación y sobre todo valoración de todas las circunstancias que concurren en el caso, debe adoptarse una decisión sobre la situación de desprotección que afecta al menor, bien aplicando una medida que suponga su separación del núcleo familiar, bien manteniéndolo en el mismo. Esta decisión debe venir acompañada del establecimiento de la correspondiente estrategia sobre la

intervención, evolución y el seguimiento de las medidas preventivas que se establezcan.

Además, es importante volver a insistir en ello, en la toma de decisión se debe buscar la máxima participación de los padres, los niños (teniendo en cuenta su nivel de desarrollo y grado de madurez) y los profesionales o servicios que hayan tenido o vayan a tener contacto con el caso. Igualmente, los padres y los niños y niñas tienen que ser informados, de manera completa y comprensible, de todas las actuaciones que afecten a su situación personal o familiar (artículos 9 y 22 de la Ley 1/96).

Se ha hecho referencia con anterioridad a cómo es necesario que las tomas de decisión en los distintos Servicios de Protección Infantil se lleven a cabo en equipo, nunca por parte de un único profesional. Para ello, además, los profesionales deben disponer de formación especializada.

Hemos dejado constancia también de cual viene siendo la situación que se presenta en este sentido en los Servicios Sociales de Base, cuándo se debe proceder a la adopción de este tipo de decisiones, en muchos de los casos realizada por un solo profesional con escasa formación en la materia.

En lo que se refiere a la toma de decisión en el ámbito de la Sección de Protección del Menor, el Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra, tras reiterar entre sus principios de actuación la importancia de que se lleve a cabo en equipo, por más que exista un Responsable técnico de cada caso, atribuye la responsabilidad última sobre la toma de decisiones a la Comisión de Valoración de Protección de Menores, órgano colegiado al que le asignan las siguientes funciones:

- Declaración de la situación legal de desamparo de los menores.
- Asunción de la tutela de los menores cuando éstos sean declarados en situación de desamparo o así lo determine una resolución judicial.
- Asunción de la guarda de los menores a petición de sus padres o por resolución judicial.
- Propuesta de cambio de recurso y cierre de expediente.
- Propuesta de internamiento en centros psiquiátricos.
- Valoración de todas las propuestas que se efectúen sobre expedientes que se encuentren judicializados.
- Propuestas de los acogimientos preadoptivos.

- Propuestas al juzgado correspondiente en materia de acogimiento y adopción.

- Propuestas al juzgado correspondiente relativas a los menores sujetos a responsabilidad penal.

- Determinación del régimen de relaciones personales de los menores con sus padres, parientes y allegados.

- Coordinación de los organismos y servicios de protección de menores.

- Colaboración con los órganos judiciales competentes en la materia.

La práctica, sin embargo, es que esta Comisión solamente se reúna para analizar casos muy especiales que, a juicio de los técnicos, requieran un análisis por parte de la misma. Sin embargo, la percepción sobre la conveniencia de que asuma las funciones que, en principio, le asigna el Manual, es considerada por parte de los técnicos como beneficiosa para el propio trabajo que desarrollan, si bien son conscientes que, con la actual estructura de medios, no sería posible mantener las sesiones de dicha Comisión con la frecuencia y periodicidad que se requiera en ese caso.

En el proyecto de Decreto Foral de desarrollo de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, se opta por mantener el papel limitado de dicha Comisión, en contra de las amplias funciones con que se configura por el Manual de Intervención. Así, en dicho texto solamente se le atribuyen las siguientes funciones:

a) Proponer la declaración y/o el cese de las situaciones de desamparo.

b) Proponer los cambios de recurso y de modalidad únicamente en casos excepcionales.

c) En circunstancias excepcionales, proponer todas las medidas que puedan adoptarse relativas a menores en situación de desprotección, conflicto social o reforma.

d) Cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por normas de carácter legal o reglamentario.

En cuanto a la composición de la misma, el citado proyecto de Decreto Foral no se distancia de la realidad actual, por cuanto determina una composición similar a la que en la práctica viene teniendo, en concreto:

a) Presidente: El/La Jefa de la Sección de Protección del Menor.

b) Vocales:

- El/La Jefa del Negociado de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional.

- El/La Jefa del Negociado de Atención a Menores en Dificultad Social.

- Dos representantes del equipo técnico encargado del asunto.

- Los Jefe/as de Negociado que pudieran crearse en la Sección.

- Un representante del Equipo de Conflicto.

c) Vocal-Secretario: El T.A.P. Rama Jurídica adscrito a la Dirección General de Familia y especializado en temas de protección del menor.

En general, por lo que se refiere a la práctica observada, los responsables de los Equipos de la Sección de Protección del Menor exponen que las decisiones se adoptan por estricto criterio técnico entre los profesionales que participan en la resolución del caso, en función de los hechos probados y las circunstancias del propio menor, y que tratan de actuar siempre dentro de los márgenes del sentido de la responsabilidad y el principio de protección del menor.

Habitualmente, los informes en los que se contiene la valoración del caso y se proponen las correspondientes medidas, son elaborados por dos profesionales del equipo correspondiente, en ocasiones un Trabajador Social y un Educador Social, o dos de cada uno, o uno de estos y un Psicólogo, indistintamente, si bien la práctica que se nos traslada es que habitualmente los casos y propuestas planteadas son tratados y discutidos informalmente en muchas ocasiones con otros miembros del equipo.

En cuanto a los informes propiamente dichos, en función de lo reciente de los expedientes de que se trata, se ha observado una mayor extensión y detalle de los mismos frente a los expedientes de mayor antigüedad, en los que el contenido de estos informes es considerablemente inferior. En este sentido se observa igualmente un cierto grado de autorreferencialidad, ya que en ocasiones se basan en otros informes emitidos por otros servicios u organismos, con lo que se corre el riesgo de crear un cierto corpus de información aparentemente fundamentada en diversos organismos y personas, que requeriría la incorporación de esas informaciones externas.

Una vez elaborado estos informes, que se ha observado que, en no pocas ocasiones, se formalizan con cierto retraso respecto a la fecha en que se ha adoptado o dado comienzo la medida propuesta, se elevan los mismos al Jefe de la Sec-

ción de Protección del Menor, que a la vista de su contenido y de las propuestas se efectúan, los somete a la consideración de la Dirección General de Familia que, a través de Resolución de su responsable, finalmente toma la decisión sobre la situación del menor y determina, en su caso, las medidas a adoptar.

Llegados a este punto, debe insistirse, a juicio de esta Institución, en la importancia de que este tipo de decisiones sean sometidas al conocimiento y propuesta de una Comisión de las características antes expuestas, integrada por diferentes profesionales (Trabajadores Sociales, Educadores, Psicólogos), ya que constituye una garantía suplementaria de que la decisión adoptada sea, de entre las posibles, la que mejor se ajuste a las necesidades del caso

Esta actuación debiera venir acompañada de la existencia de una verdadera función valorativa por parte de dicha Comisión, que tuviera su reflejo en la realidad documental del expediente, de tal manera que la formación de voluntad en esta fase resolutoria no se sustraiga del mismo, para lo que debería quedar también la oportuna constancia en un acta o documento similar de la actividad deliberadora de la Comisión, apreciando la oportunidad de las resoluciones propuestas y acreditando las razones y posiciones de sus miembros.

Este tipo de formalidades no deben obviarse ni pueden ser consideradas por parte de los profesionales como trabas a la labor que desempeñen, sino que constituyen verdaderas garantías de la intervención de la Administración. En todo caso, lo que no puede admitirse es que el principio de economía procesal llevado hasta sus últimas consecuencias, pueda representar una verdadera quiebra del principio de seguridad jurídica y al menor se le dificulte la transparencia de la actuación administrativa.

En cuanto al funcionamiento propiamente dicho de la Comisión, quizás sería conveniente que, formalmente, la misma esté abierta a la participación de representantes de otras instituciones públicas o privadas que cuenten con medios para atender el área de asistencia a menores en situación de desprotección y/u otros profesionales, p. ej. de los servicios básicos o comunitarios, que puedan asesorarle puntualmente.

En este punto habría que analizar incluso el papel que, en el seno de la misma, podría representar el 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 interven-

ción de éste en la vigilancia de los centros residenciales, pero la colaboración en una comisión periódica con capacidad para formalizar propuestas de actuación puede constituir una fórmula válida de coordinación interinstitucional para avanzar en el campo de las acciones multidisciplinarias. Convendría que esta alternativa se analizara de cara a que tuviera la posibilidad real de funcionar, principalmente en la valoración de aquellos casos susceptibles de pasar ante instancias judiciales.

No obstante, sea cual sea el modelo por el que se opte, es evidente, y así lo ponen de manifiesto los propios equipos técnicos, que los recursos formales de los que se disponen en estos momentos resultan bastante limitados para hacer frente a las actuales necesidades y que, en este contexto, un funcionamiento como el que se propone de la Comisión difícilmente podría ser asumido en las circunstancias actuales.

Una vez adoptada la decisión correspondiente en el sentido de si es necesario adoptar una medida legal de protección y, en su caso, la considerada más adecuada, es importante volver a hacer referencia a la relación que se debe mantener con el derivante/informante, es decir a que sea comunicada tal decisión a quién ha efectuado la notificación/derivación del caso. La importancia que esto tiene en la implicación y responsabilidad de estas personas con el sistema de protección y, especialmente, la relevancia de estas prácticas entre grupos de profesionales ya ha sido puesta de manifiesto en un apartado anterior en el que también se precisaba que todo ello debía realizarse en cualquier caso dentro siempre de los márgenes que impone el respeto al principio de confidencialidad.

Por último, nos parece necesario hacer una obligada referencia a la cuestión del tiempo o plazos de actuación en estas fases, por cuanto el paso del tiempo en todos estos supuestos juega un papel fundamental, máxime si tenemos en cuenta las edades tan tempranas en que pueden producirse este tipo de intervenciones.

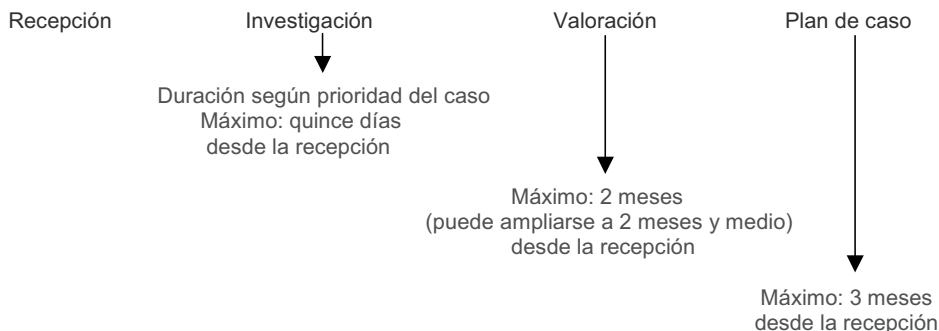
Debe insistirse en este sentido que el principal afectado por este tipo de procedimientos es el menor en cuyo favor se adoptan determinadas medidas de protección, medidas que para ser eficaces deben ser ágiles, sin dilaciones. Desde esta perspectiva, no resulta en modo alguno comparable la pérdida o suspensión de un derecho de contenido patrimonial, puramente económico, con las consecuencias de la pérdida o suspensión de derechos inherentes a la condición humana de las personas –relaciones familiares–, siendo así que el mero paso del tiempo puede hacer materialmente

injustas determinadas decisiones irreprochables desde el punto de vista de la técnica jurídica.

En el Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra se contienen diversas referencias a esta dimensión temporal de la intervención ante la importancia que se atribuye a la misma.

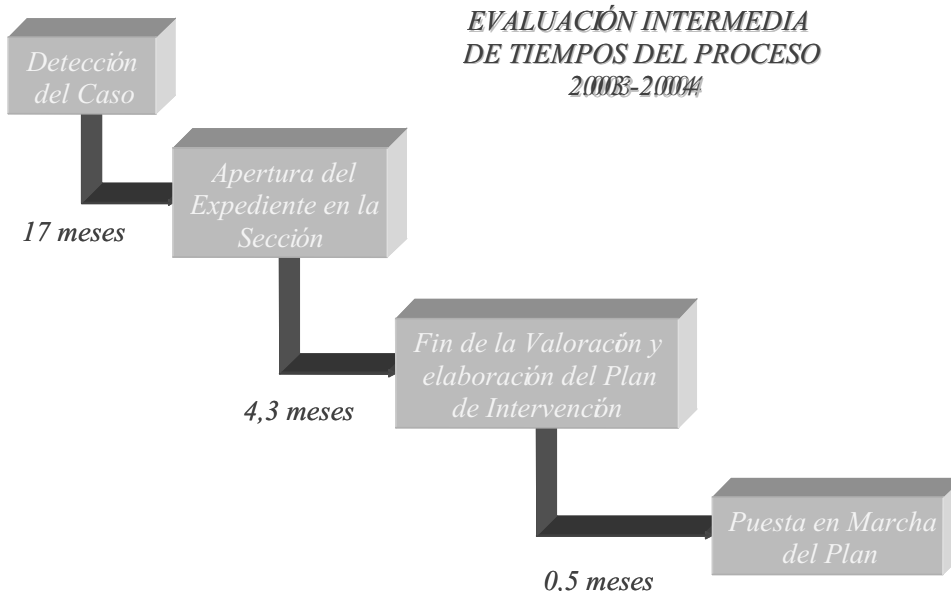
Así, de forma resumida, y por lo que se refiere a las distintas fases que hemos analizado, desde la recepción hasta la toma de decisión, que normalmente se formalizará a través de la aprobación del correspondiente Plan de Caso (al que haremos referencia a continuación), el citado Manual establece los siguientes plazos de actuación:

Cronograma de los expedientes abiertos en los servicios de protección infantil (SSB y DGF)



Los datos comparables de que disponemos en relación a dicho cronograma son los contenidos en la evaluación realizada de los años 2003 y 2004, en los que, como puede comprobarse, la tónica general es la de que se están superando ampliamente las referencias temporales estableci-

das, con las consecuencias que de ello se derivan en expedientes de esta naturaleza, que afectan a menores de unas edades en las que el mero paso del tiempo puede hacer que las situaciones sean irreversibles.



Esta situación, que se viene manteniendo en cuanto a la superación de los plazos establecidos en el Manual de Intervención, junto con la información que reflejaremos más adelante respecto a los ratios de expedientes por profesional que se vie-

nen produciendo, ponen en evidencia de nuevo la necesidad de dotar con más medios y recursos a los servicios de protección infantil, en este caso a los de la Sección de Protección del Menor, de tal forma que puedan cumplirse con carácter general

los plazos establecidos, y si fuera posible incluso disminuirlos, asumiendo para ello un número de casos o expedientes acorde con las necesidades de atención que los mismos requieren.

En el año 2006, en la petición de información realizada a la Dirección General de Familia sobre este tema se obtuvieron las siguientes respuestas:

¿QUÉ TIEMPO TRASCURRE...	
Desde la notificación de la sospecha al SSAP hasta que se elabora un informe de valoración inicial del riesgo?	15 días
Desde que se notifica la situación por el SSAP al SPM hasta que se elabora el informe multidisciplinar y se proponen las medidas?	3 meses
Desde que se proponen por el SPM las medidas de separación hasta que se aplican (el menor es internado o es acogido por una familia)?	Se hace de manera simultánea.

En la petición de Información a la Dirección General de Familia se formuló también la siguiente pregunta:

–“¿Qué sistemas se aplican para controlar los tiempos en función del grado de desprotección o riesgo?”

La respuesta recibida resulta manifiestamente insuficiente:

–“En función de la edad del menor y el riesgo de desprotección se respetan los plazos que marca el Manual de intervención con menores en dificultad social”

### 8.3. PLAN DE CASO, RESPONSABLE Y EVALUACIÓN

A la vista de la situación que ha dado lugar a la labor de investigación, valoración y toma de decisión de las medidas aplicables, se debe proceder a la aprobación y puesta en marcha del correspondiente Plan de Caso. En principio, conforme al procedimiento establecido en el Manual de Intervención, la aceptación o visto bueno del Plan de Caso debería de ser adoptada por la Comisión de Valoración, que elevaría a la Directora General de Familia su propuesta para su aprobación. Sin embargo, ya hemos expuesto anteriormente que esta no es la práctica que se sigue, pronunciándose dicha Comisión solo en casos muy especiales.

El Plan de Caso es un documento cuya propuesta de contenido ha tenido que ser previamente elaborada por el responsable técnico del caso y su equipo tras la valoración inicial del caso. Así, es definido en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia y en el propio Manual de Intervención al que continuamente estamos haciendo referencia, como un instrumento central en la fase de intervención, que debe recoger las principales decisio-

nes adoptadas para proteger a un menor hasta su integración definitiva, y en cuya elaboración deben participar de forma conjunta y consensuada los diferentes servicios implicados en la intervención con cada familia y niño/a en dificultad social.

Además, y como otra característica importante del mismo, se contempla que en su elaboración se busque, en la medida de lo posible, el consenso con la familia objeto de intervención, y que incluya también, siempre que se pueda, los compromisos que ésta haya adquirido en la intervención.

#### 8.3.1. Plan integral

Esta forma de elaborarse el Plan, que sin duda en lo que se refiere al consenso con la familia viene a tratar de despejar en un primer momento la incertidumbre que en este tipo de situaciones se genera en las mismas y en los menores al carecer de un conocimiento preciso de los planes y actuaciones previstos, debe permitir que se estructure de tal forma que facilite el trabajo analítico y la visión de conjunto del caso, permitiendo que las distintas decisiones tengan su correspondiente sustento.

Pero, además, y esto es lo más importante, el Plan debe aportar las soluciones adecuadas a los distintos retos que plantea la intervención en este tipo de casos, contemplando las distintas actuaciones que deben llevarse a cabo por cada dispositivo y fijando el objetivo final de la intervención. En definitiva, un Plan que coordine la aplicación de las medidas de protección y que comprenda, no sólo las actuaciones seguidas desde el sistema de protección, que también, sino que integre las relaciones con otros sistemas estrechamente relacionados, como el educativo, el sanitario, de servicios sociales y resto de Administraciones prestacionales que inciden en la vida del menor.

A esta finalidad viene a responder de alguna manera el contenido que el Manual de Intervención exige al Plan de Caso. Así, y como información o variables principales que deben reflejarse en el mismo, se citan:

- 1) Datos de identificación del menor y su familia.
- 2) Antecedentes del caso:
  - a) Antecedentes de la historia familiar.
  - b) Intervenciones anteriores con la familia (recursos asignados y medidas legales de protección adoptadas con anterioridad).
- 3) Finalidad de la intervención:
  - a) Valoración-Intervención.
  - b) Preservación familiar.
  - c) Separación temporal y reunificación familiar (con su familia de origen).
  - d) Separación permanente e integración en nueva familia (con o sin visitas de su familia de origen).
  - e) Separación permanente y preparación para la emancipación.
  - f) Separación permanente e integración en un entorno residencial especializado
- 4) Objetivos generales a conseguir con el menor y con la familia.
- 5) Plazos de tiempo para la consecución de los objetivos.
- 6) Necesidad de medida legal y, en su caso:
  - a) Tipo: Tutela/Desamparo (administrativo o judicial) o Guarda.
  - b) Duración prevista de la separación.
  - c) Recurso específico de protección a utilizar (Acogimiento Familiar en familia extensa o ajena, Acogimiento Residencial, Adopción).
  - d) Condiciones concretas para su aplicación: duración, ubicación geográfica, características que debe poseer la familia o centro que acoja al menor (p. ej. provisión de servicios terapéuticos o educativos especiales, rango de edades del resto de menores en la familia/centro).
  - e) Régimen de visitas del menor con sus familiares (con/sin visitas, frecuencia, presencia de supervisión externa, etc.).
  - f) Recursos jurídicos a proponer.
- 7) Propuesta sobre otras intervenciones necesarias tanto con el niño como con la familia:

a) Servicios especializados (p. ej. Intervención familiar).

b) Servicios comunitarios (p. ej. colegios, centros de salud, patronatos de cultura y deporte, ludotecas, asociaciones juveniles, asociaciones de mujeres, otros programas de los Servicios Sociales de Base, etc.).

c) Otros servicios o recursos especializados (p. ej. centros de salud mental, servicios de tratamiento de toxicomanías, etc.).

8) Plan idóneo: diferencias con el Plan propuesto, recogiendo las razones concretas que motivan que el primero de ellos no pueda llevarse a cabo.

9) Plan de contingencia: que de forma alternativa pueda ser llevado a cabo cuando determinadas decisiones tengan que ser modificadas ante la presencia de nuevas circunstancias.

10) Acuerdos y compromisos establecidos con la familia y el menor.

11) Responsable técnico del caso.

12) Plazo de tiempo para la revisión del caso.

De cara a dotar de contenido a las variables anteriores, el Manual de Intervención aporta una serie de principios básicos o criterios a tener en cuenta, así como para efectuar las correspondientes propuestas.

Cobra especial importancia en esta tarea la propuesta y logro de acuerdos respecto al propio Plan con los diferentes agentes implicados en su ejecución; la familia de origen del menor; el propio menor si tiene edad y capacidad para ello; servicios en relación con la familia; si es pertinente y dependiendo del caso otros servicios comunitarios que van a participar directamente en el proceso de intervención, el centro de acogida o familia acogedora u otras personas o servicios implicados en el caso.

Pero con carácter destacado, y con ocasión de la referencia al ya reiterado principio del mantenimiento de la unidad familiar como alternativa prioritaria del sistema de protección, viene a reflejarse de nuevo la especial importancia de que todos los servicios implicados en la rehabilitación de las familias mantengan una estrecha coordinación en las acciones que se realicen.

El Manual de Intervención pone de relieve esta faceta de la intervención añadiendo que:

“A pesar de que los casos de gravedad elevada son derivados al INBS –actualmente Sección de Protección del Menor– y éste se convierte en el



responsable de la Intervención, otros niveles de servicios siguen interviniendo con la familia. La coordinación interinstitucional se convierte en un pilar básico, tal como ha sido recogido en los principios de actuación del Capítulo I.

No debe olvidarse que, a pesar de que el menor haya sido separado del hogar, la familia a menudo sigue siendo atendida por los servicios comunitarios y que estos fueron, en la mayoría de las ocasiones, la puerta de entrada a los Servicios de Protección Infantil. Así, muchas familias perciben la relación con los Servicios Sociales de Base como la relación más cercana e inmediata a la que pueden recurrir en caso de necesidad, cuando quieren manifestar su disconformidad con las acciones que se están llevando a cabo.

Asimismo, no debe olvidarse que aquellos casos en los que se consigan los objetivos del Programa de Reunificación Familiar, pasarán en algún momento a ser competencia de los Servicios Sociales de Base (o se solicitará la colaboración de los Centros de Servicios Sociales de Base). Con el objetivo de ofrecer a los niños y niñas y a sus familias intervenciones coherentes y eficaces, la comunicación y coordinación entre los diferentes niveles pasa a ser de vital importancia.”

Como cuestión a tener en cuenta, el propio Manual aporta una reflexión más al afirmar, no sin lógica, que la propuesta de Plan de Caso, y por tanto el propio Plan, tiene que poder llevarse a cabo. En ocasiones, los servicios no cuentan con los recursos idóneos para cada uno de los supuestos. Puede ocurrir que se valore que un determinado caso necesita una serie de recursos o servicios, pero, en la práctica, éstos no están disponibles o no lo están en las condiciones requeridas. Se dice que, cuando esto sucede, es necesario buscar otras alternativas que, además de responder a las necesidades del caso, sean viables.

Con ello se viene a condicionar cualquier criterio objetivo de actuación en relación con estos casos, como por otra parte ocurre en otras áreas prestacionales de la Administración, a las disponibilidades de recursos existentes, pero que en esta materia adquiere una negativa relevancia ya no sólo por la especial consideración que debieran merecer los destinatarios de estas actuaciones, sino por la propia descripción que se efectúa de la situación existente en la Comunidad Foral.

Así, el Manual de Intervención hace referencia a cómo el Programa 6 del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia del año 2003, proponía la implantación de manera generalizada de progra-

mas estables de prevención secundaria para la atención a las familias. Sin embargo, continúa exponiendo el citado Manual, en la actualidad estos recursos no se encuentran disponibles de manera generalizada y es común la utilización de recursos alternativos. Esta importante disfunción lleva a que, a efectos de poder evaluar la adecuación de los recursos a las necesidades, se establezca la distinción entre “Plan Idóneo” y “Plan Propuesto,” a efectos de disponer de datos fidedignos de cuáles son las necesidades específicas en cuanto a nuevos recursos o servicios.

Por otra parte, y como elemento de garantía, la existencia del Plan de Caso y el reflejo en el mismo de las diferentes incidencias que se presenten, constituye igualmente, además de un instrumento de trabajo importante para analizar su evolución y las decisiones que se han ido adoptando, un indudable elemento de acreditación, p. ej. ante instancias judiciales, de las distintas medidas llevadas a cabo para tratar de lograr la permanencia del menor en su entorno familiar, cuando los citados órganos judiciales deban analizar la oposición de los padres a la separación del núcleo familiar, en el caso de que esta proceda.

La realidad observada en los expedientes analizados en la Sección de Protección del Menor dista bastante de las formalidades antes descritas. En algunos de estos expedientes sí que existe un documento breve denominado Plan de Intervención que viene a hacer las veces de Plan de Caso por cuanto alguna de las variables del mismo son reflejadas, pero que no alcanza la amplitud ni el nivel de información a que se ha hecho anteriormente.

La práctica a que se alude por parte de los profesionales de la Sección hace referencia a la existencia de coordinación entre los diferentes servicios implicados y al cumplimiento en lo básico de los principios y criterios establecidos para la aplicación de las correspondientes medidas. Sin embargo, de nuevo nos encontramos con que muchas de estas cuestiones no tienen su debido reflejo en la realidad documental del expediente, cuestión esta que se ve dificultada por la propia estructura y sistemática seguida en la elaboración de los expedientes, en los que la diversidad de documentos que obran en ocasiones en los mismos (informes sanitarios, sociales, psicológicos, educativos, notificaciones judiciales, sentencias, notificaciones administrativas, etc.), hace de ellos instrumentos complejos y heterogéneos, y, a veces, de incómodo manejo para los profesionales en su práctica diaria.

### 8.3.2. Graduación y proporcionalidad

En materia de protección de menores ya se ha tenido ocasión de exponer las amplias posibilidades de intervención y de graduación de su actuación que la actual normativa otorga a la Administración para abordar las distintas situaciones en función a las peculiaridades y circunstancias de cada caso.

Los propios principios rectores contenidos tanto en la Ley Orgánica 1/1996, como en la Ley Foral 15/2005, constituyen un claro ejemplo de ello, posibilitando que se pueda abordar o resolver cualquier situación de estas características fomentando la integración familiar y social, mediante la prevención de aquéllas que pudieran perjudicar al desarrollo personal del menor, mediante la aplicación de recursos de atención comunitaria, etc.

En cualquier caso, y aún a riesgo de reiterar algunas de las ya citadas, podemos afirmar que la dirección a la que se apunta en la actualidad, en lo que se refiere a las distintas pautas o alternativas de intervención, responde a las siguientes características:

- Amplia gama de alternativas y dispositivos que puedan responder a la diversidad de necesidades existentes.
- Prioridad a las medidas que permitan 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 menor en la adopción de las medidas que le afectan.
- Se tiende a favorecer el acogimiento familiar sobre el acogimiento institucional (residencial) para los menores de edad inferior a diez años.

- Se recomienda la aplicación de fórmulas diversas de integración en familias.

- Se considera que el acogimiento residencial puede ajustarse mejor a las necesidades y deseos de determinados grupos de población, como adolescentes y grupos de hermanos, respecto a los que se considera esencial la no separación de estos.

- Se observa una progresiva reducción del número de menores en acogimiento residencial.

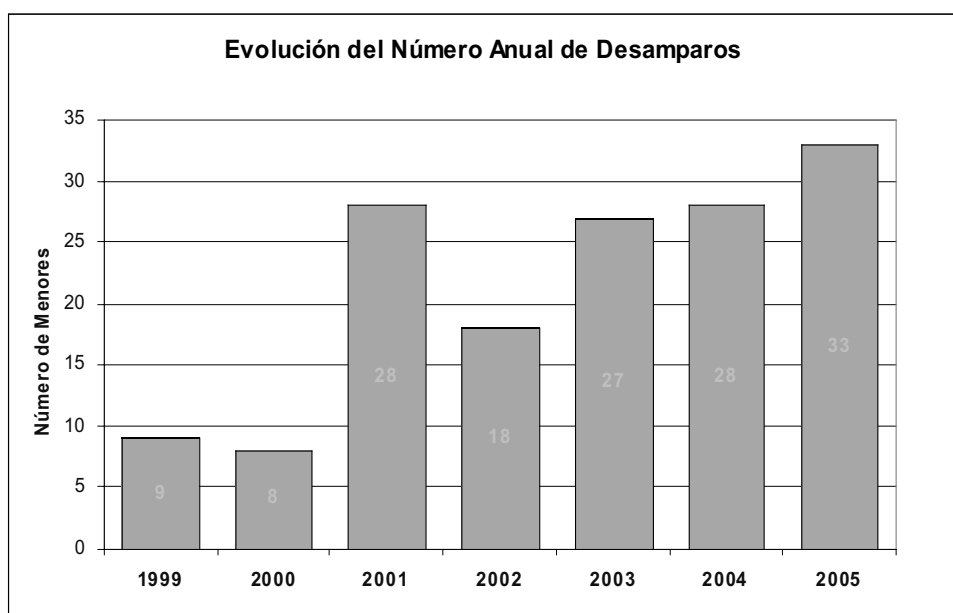
- Se observa y recomienda el cierre progresivo de las grandes instituciones y su sustitución por servicios residenciales de reducida capacidad y de características diversas.

De cara a la decisión sobre la medida legal que proceda en cada caso y la intervención a llevar a cabo con respecto tanto a la familia como al menor afectado, el propio Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra, además de establecer los criterios de evaluación de gravedad y riesgo en este tipo de situaciones, aporta también una serie de criterios técnicos a utilizar para la adopción de las diferentes medidas posibles, tales como proponer un Programa Especializado de Intervención Familiar, determinar la duración de una separación (temporal o permanente), decidir el contacto del menor con su familia de origen durante la separación y condiciones del mismo, decidir la pertinencia de un Acogimiento Familiar en sus distintas modalidades, o un Acogimiento Residencial o, por último, para llevar a cabo una Adopción.

En los cuadros siguientes podemos observar en relación con los años 2002 y 2004 las medidas adoptadas, así como la evolución del número anual de desamparos:

#### MEDIDAS DE PROTECCIÓN ADOPTADAS

Medidas de Protección adoptadas	Número		Porcentaje	
	2002	2004	2002	2004
Guarda	219	229	55,3%	53,0%
Tutela	93	125	23,5%	29,0%
Sin medida	84	78	21,2%	18,0%
<b>TOTAL</b>	<b>396</b>	<b>432</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>



Por otra parte, y en relación con los recursos de intervención utilizados por parte de la Sección de Protección del Menor, observamos en el cua-

dro siguiente cómo la intervención familiar todavía no alcanza unos porcentajes equiparables a los acogimientos en sus dos modalidades:

#### ATENDIDOS POR LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR

Recursos de intervención utilizados	Número		Porcentaje	
	2002	2004	2002	2004
Intervención familiar	63	81	16,6%	18,6%
Acogimiento en familia extensa	128	151	33,7%	34,6%
Acogimiento en familia ajena	49	57	12,9%	13,1%
Acogimiento Residencial	138	134	36,3%	30,7%
Adopción	2	13	0,5%	3,0%
<b>TOTAL</b>	<b>380</b>	<b>436</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Debe volver a insistirse con ocasión de los datos anteriormente reseñados que la prestación de apoyo adecuado a los menores y sus familias en fases tempranas de aparición de situaciones de riesgo, contribuye a la disminución de los casos que alcanzan unos niveles de gravedad que implique la adopción de una medida de desamparo o de separación familiar de larga duración.

En consecuencia, si se contara con este tipo de recursos de apoyo e intervención en estas fases previas, es evidente que bastantes de los casos en que finalmente se declara el desamparo no hubieran llegado a tal situación y podrían haber seguido siendo tratados en su entorno familiar.

Y ello porque la mejora de estos programas de intervención y del desarrollo de la atención y prevención comunitaria debe llevar lógicamente a una mejora en los niveles de atención, que se traducirá en un aumento del número de total de menores y de familias que entran en contacto con el sistema de protección.

Por otra parte, y en la línea con lo anteriormente manifestado, se aprecia en las medidas adoptadas en la Comunidad Foral Navarra una mayor relevancia del Acogimiento Familiar frente al Residencial, siguiendo de esta forma las pautas establecidas en esta materia, siendo muy superior el porcentaje de familias extensas frente a las ajenas.

### 8.3.3. Evaluación

Una vez ha sido elaborado y aprobado el Plan de Caso, en el que se contienen las medidas legales a adoptar, competencia en este caso de los servicios especializados, es decir la Sección de Protección del Menor, debe procederse a la puesta en marcha del mismo, llevando a cabo las medidas propuestas y definiendo las funciones y responsabilidades entre los diferentes servicios implicados en el mismo.

Adquiere especial importancia en todo este proceso el denominado Responsable Técnico de Caso, en los términos que utiliza el propio Manual de Intervención, ya que, de alguna forma, además de encargarse de su elaboración va a ser quien fundamentalmente debe impulsar y coordinar las distintas propuestas que en el mismo se contienen, además de efectuar su adecuado seguimiento.

El que exista esta figura debe valorarse de forma ciertamente positiva, por lo que representa de aportación para tratar de solucionar una de las mayores dificultades del sistema de protección, que no es otra que la dificultad en establecer el adecuado seguimiento de los menores desprotegidos, además de atribuir la concreta responsabilidad de ello. La variedad de servicios y la diversidad de medidas y alternativas posibles representan un panorama complejo que solo puede ser ordenado a través de una acción coordinada y con la corresponsabilidad de todos los profesionales y agentes que participan en el procedimiento de protección.

Desde el primer momento en que se inicia la actuación preventiva o protectora con la apertura de un expediente, los menores, e incluso las familias, son atendidos por diversos técnicos y personas que deciden y condicionan su vida, por lo que el establecimiento de una figura de estas características contribuye a ofrecer una mayor seguridad y garantía al menor y su familia, al convertirse en su referente en caso de dudas o conflictos.

En opinión de esta Institución, además debería tenerse en cuenta, de cara al establecimiento de un referente de estas características, la situación que actualmente se viene dando en general en nuestro sistema de protección como consecuencia de la duplicidad de funciones que tienen actualmente asignadas los profesionales de estos servicios especializados, por cuanto desde los primeros contactos con los menores y sus familias aparecen como los responsables de la intervención que, en ocasiones, llevará consigo la separación del núcleo familiar, y, por otra parte, son los encargados de tratar de reconducir tal situación,

alcanzando acuerdos con los menores y con sus padres respecto a las intervenciones a llevar a cabo, e implicándoles en la asunción de los compromisos que sean precisos.

Esta duplicidad de funciones ocasiona en nuestra opinión una serie de contradicciones o conflictos a los profesionales que las realizan y genera la lógica incertidumbre y confusión en los usuarios del sistema de protección, fundamentalmente en las familias, que los perciben en unas ocasiones como agentes fiscalizadores y en otras como colaboradores.

De cara, por tanto, a la asignación de esta tarea de Responsable Técnico de Caso debiera tenerse en cuenta esta circunstancia y tratar de que se contara con el adecuado número de profesionales que permitiera efectuar una necesaria distinción y distribución de estas funciones, más allá de los casos en que, actualmente, y en virtud de la medida que se adopte, sean trasladados los expedientes a otro Negociado de la Sección de Protección del Menor.

De entre las diferentes funciones que debe llevar a cabo el Responsable Técnico de Caso, tomando como referencia el Manual de Intervención, cabe destacar:

- La recogida de información permanente sobre la situación del menor y la familia, y la evolución de la intervención, dejando constancia de dicha información en el expediente.
- Dirección, coordinación y apoyo técnico a los profesionales intervinientes en el caso.
- Análisis periódico formal, junto al equipo que interviene en el caso, con una frecuencia semestral para niños/as mayores de cuatro años y cuatrimestral para niños/as de menor edad, de la información recabada durante la intervención y, si es pertinente, elaboración de propuestas de modificación de diferentes aspectos del Plan de Caso o de la revisión del mismo, si fuera el caso.

Una vez más, es evidente la capital importancia que en el ejercicio de esta función cobra la coordinación entre los distintos equipos y profesionales de los diferentes servicios para la aplicación y el seguimiento de las medidas adoptadas, siendo preciso destacar el papel que en este ámbito pueden desempeñar los servicios sociales de base como elementos más cercanos al entorno del menor y la familia, si bien se requiere que se les dote de las capacidades reales de acción en esta materia.

La evolución y seguimiento que se efectúe del Plan de Caso debe llevar finalmente a que se

determine el cierre del expediente, cuando la actuación del sistema de protección ya no es necesaria, o a que se adopte una medida definitiva respecto al menor que puede ir desde el mantenimiento o reinserción/integración en la familia de origen, integración en familia extensa o en familia ajena, preparación para la emancipación o preparación para la integración en un centro especializado.

De nuevo, el aspecto temporal cobra importancia al fijar el propio Manual de Intervención unos plazos máximos para adoptar estas medidas definitivas, en concreto seis meses para niños menores de dos años, año y medio para niños de entre dos y cuatro, y dos años para los niños mayores de cuatro años.

La realidad constatada vuelve a reflejar la carencia de una sistemática de funcionamiento en los términos descritos, ya que no existe constancia en los expedientes de quién es el Responsable de Caso, ni se refleja en los mismos esta práctica en la recogida de datos.

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.

Lógicamente en esta situación influye la actual carga de trabajo que viene soportando la Sección de Protección del Menor y cuyo reflejo significativo lo constituyen los ratios de casos por profesional que se vienen dando en la misma.

En el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia ya se comenzaba a hacer alguna referencia a esta cuestión, estableciéndose una serie de ratios orientativos, para los que se tomaron como referencia el funcionamiento de servicios especializados de protección infantil de entornos cercanos o de características similares a la Comunidad Foral de Navarra.

Así, y por equipos, establecía los siguientes:

**RATIOS DE PERSONAL ESPECIALIZADO  
RATIOS ORIENTATIVOS DEL PLAN DE ATENCIÓN.**

	Ratio/profesional	
Investigación y valoración	5	Casos *
Intervención Familiar	15-20	Familias
Acogimiento Residencial	25-30	Familias
Acogimiento Familiar	35-40	Expedientes
Reforma y Conflicto	15-20	Menores

*\* Se asume que la investigación-valoración es llevada a cabo por equipos de dos profesionales).*

En la Memoria de la Dirección General de Familia correspondiente al año 2004 se aportan unas primeras aproximaciones de la evaluación efectuada en este sentido, y en la información

más actualizada que nos ha sido remitida desde el propio Departamento sobre esta cuestión se reflejan los siguientes datos:

	Ratio		
	2003	2004	2005
Neg. Acogimiento Familiar y Adopción Nacional	-	41,16	*
Equipo Adopción Internacional	78,5	81,4	68,83
Neg. Menores en Dificultad Social	-	68,5	*
Equipo de Reforma	-	68,5	*

\* Pendiente Próxima evaluación 2005-2006

**COMPARATIVA ENTRE LOS RATIOS /PROFESIONAL DEL PLAN  
Y LOS DECLARADOS POR LA DIRECC. GEN . FAMILIA**

<b>RATIOS POR PROFESIONAL</b>	<b>Ratios del Plan</b>		<b>Ultimo Ratio disponible</b>
Equipo de Acogimiento y Adopción Nacional	35-40	Expedientes	41,2
Equipo de Adopción Internacional			68,8*
Equipo de Valoración y Acogimiento Residencial			
Investigación y valoración	5	Casos	68,5
Intervención Familiar	15-20	Familias	
Acogimiento Residencial	25-30	Familias	
Equipo de Conflicto y Reforma	15-20	Menores	68,5

Como se comprueba, los ratios orientativos establecidos en la Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia se encuentran por lo general ampliamente superados, con las consecuencias que ello conlleva en la debida atención a cada caso por parte de los profesionales de la Sección de Protección del Menor, hecho éste al que, además, debe sumarse la creciente diversificación y complejidad de los casos que en los últimos tiem-

pos se vienen presentando, que, lógicamente, requieren cada vez más una mayor atención y dedicación, que en estas condiciones difícilmente puede darse.

Se desconoce el método empleado en la Evaluación Intermedia para el cálculo de los ratios, por lo que nos limitaremos a poner en relación la actividad de cada uno de los equipos con su personal.

**RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE CONFLICTO Y REFORMA**

	Protección			Reforma			TOTAL		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Menores en Centros	48	58	71	36	20	16	<b>94</b>	<b>78</b>	<b>87</b>
COA de 12 a 18 años	64	77	92	45	25	14	<b>122</b>	<b>102</b>	<b>106</b>
Medidas en Medio Abierto				125	137	145	<b>125</b>	<b>137</b>	<b>145</b>
Educación Adolescentes y otros	21	30	28				<b>30</b>	<b>30</b>	<b>28</b>
Valoraciones	37	23	12	9	130	180	<b>46</b>	<b>170</b>	<b>192</b>
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>188</b>	<b>203</b>	<b>215</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>417</b>	<b>517</b>	<b>558</b>
<b>Personal del Equipo</b>							<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

**RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE VALORACIÓN  
Y ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**

	2004	2005
Valoración menores en dificultad social		
COA De 0 a 12 años. Xilema	63	65
Otras valoraciones sin separación familiar	?	?
Centro de Día	*	19
Seguimiento Menores en Acogimiento Residencial		
Navarra Nuevo Futuro	57	80
Xilema	43	51
Programa de Intervención Familiar	90	96
Menores en Programa de Prevención Secundaria	109	205
<b>TOTAL</b>	<b>362</b>	<b>515</b>
<b>Personal del Equipo</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

**RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE ACOGIMIENTO FAMILIAR  
Y ADOPCIÓN NACIONAL**

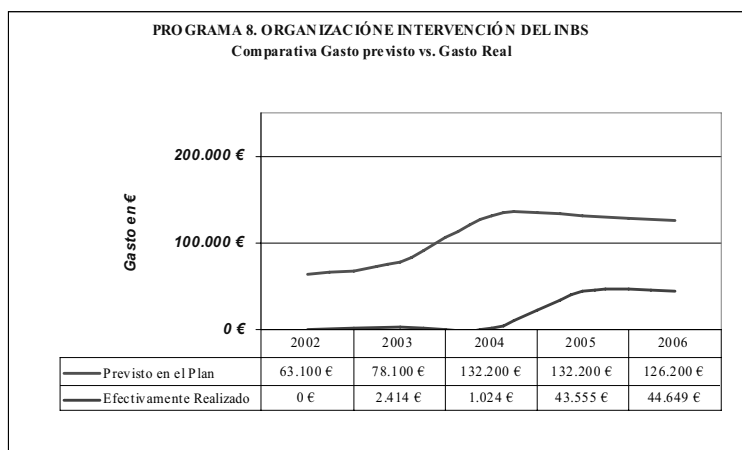
	2004	2005
Familias solicitantes de adopción Nacional	127	151
Menores en adopción Nacional	4	9
Familias acogedoras	178	192
Menores en acogimiento familiar	216	228
<b>TOTAL</b>	<b>525</b>	<b>580</b>
<b>Personal del Equipo</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

**RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL**

<i>Equipo de Adopción Internacional:</i>	2004	2005
Familias solicitantes	173	175
Menores en adopción	133	101
<b>TOTAL</b>	<b>306</b>	<b>276</b>
<b>Personal del Equipo</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

La información económica nos permite comprobar que las previsiones de refuerzo de las estructuras técnicas contempladas en el Programa

8 del Plan de Atención "Organización y Procedimiento de Intervención del INBS" no han llegado todavía a cumplirse.



Entre dichas previsiones se contemplaban expresamente las siguientes:

– “Mantener la ratio expediente/profesional en una proporción tal que permita a los profesionales del INBS proporcionar la atención directa e indirecta requerida a las necesidades de cada caso.”

– “Analizar la necesidad de las distintas figuras profesionales y establecer la proporcionalidad numérica entre éstas.”

Sí se ha cumplido el compromiso incluido en este Programa de “Garantizar la suficiente asesoría jurídica a los/as profesionales responsables de las tomas de decisión, especialmente cuando éstas implican asunción de guarda o tutela” y se está en fase de implantación del “Sistema de informatización de expedientes que permita actualizar la información de manera ágil, acceder rápidamente a dicha información, y proporcionar indicadores útiles para evaluar el funcionamiento del INBS y del conjunto del Sistema de Protección.”

## 8.4. INTERVENCIÓN FAMILIAR ESPECIALIZADA

### 8.4.1. Marco teórico

Como ya hemos señalado, tanto los principios rectores de la Ley como las pautas o alternativas de intervención técnicas dan prioridad a las medidas que permitan responder a las necesidades de protección, manteniendo la convivencia de la unidad familiar, y apuestan más por la cooperación y participación de las familias que por los modelos coercitivos de intervención.

En esta línea, el Plan de Atención contempla como una de sus líneas directrices:

– “La preservación familiar y las necesidades de apoyo y tratamiento de los padres/madres en dificultad social”

La preservación de la unidad familiar y la provisión de servicios de apoyo y tratamiento dirigidos a la capacitación y autonomía de los padres y madres en su rol parental, debe ser la primera alternativa de intervención en las familias en las que ya han aparecido problemas de desprotección infantil.

La mayor parte de los padres y madres que tienen dificultades para atender y cuidar adecuadamente a sus hijos/as pueden ser ayudados y llegar a cumplir adecuadamente su rol parental. Las posibilidades de conseguirlo dependen de varios factores, entre ellos:

– La prontitud con la que se intervenga (cuanto antes, más posibilidades de recuperación existirán).

– La gravedad de los problemas de la familia.

– El grado en que los padres/madres reconocen sus dificultades y están dispuestos a iniciar un proceso de cambio.

– La adecuación del tratamiento a los problemas y necesidades de la familia.

Es por ello que, salvo en los casos de extrema gravedad, la alternativa preferente de intervención en las familias en las que ya han aparecido situaciones de desprotección infantil, ha de ser la capacitación de los padres en el rol parental y el mantenimiento de la unidad familiar.

Cuando ha sido necesario separar temporalmente al niño/a de su familia, la alternativa preferente de intervención será la reunificación familiar. Para ello, los servicios de protección infantil deben ser capaces de proporcionar a los padres y madres los recursos de apoyo y tratamiento que necesiten para su rehabilitación y capacitación.

Sólo cuando se haya constatado que estos recursos no han conseguido los resultados deseados (bien porque los padres/madres los han rechazado, bien porque no han sido eficaces) y que el bienestar y desarrollo del niño/a se encuentran seriamente dañados o comprometidos, podrá plantearse la necesidad de separar definitivamente al niño/a de su familia.

En esta línea, el Plan de Atención se plantea el objetivo de:

– Conseguir que, en todos los casos que lo necesiten, las familias de los niños/as en situación de desprotección infantil grave puedan recibir recursos de apoyo y tratamiento que permitan evitar la separación de los niños/as de su entorno familiar y social.

Para lograrlo, se preveía poner en marcha, entre otras, las siguientes actividades:

– Realizar un análisis detallado del número de familias que precisan recibir la intervención de un Programa Especializado de Intervención Familiar, considerando como variables esenciales el tipo de desprotección existente, el pronóstico para la capacitación familiar y los objetivos de la intervención (Preservación Familiar, Capacitación Parental, Complemento Familiar, tratamiento del Abuso Sexual Intrafamiliar e Intervención en crisis).

– Poner en marcha equipos que lleven a cabo los Programas Especializados de Intervención Familiar citados en el punto anterior y que tengan capacidad suficiente en cuanto al número de profesionales, cualificación, flexibilidad, horarios, etc., para abordar el número de casos que presenten necesidades de intervención.

La evaluación de la eficacia del Programa se basaría, por tanto, en el aumento del número de niños/as, jóvenes y familias con problemas de desprotección infantil de gravedad elevada, atendidos en Programas Especializados de Intervención Familiar y en la disminución del porcentaje de casos que precisen separación del niño/a de su entorno familiar.

El Programa Especializado de Intervención Familiar, que se ha ido desarrollando en varios programas y subprogramas, tiene como objetivo fundamental no sólo acabar con la situación de desprotección, sino también la rehabilitación del núcleo familiar, coincidiendo los distintos programas y subprogramas en que su unidad de atención es la familia en su conjunto.

Varios de los subprogramas se dirigen a evitar la separación del menor, mientras que otros atienden a la situación producida tras la misma, tal como veremos en el apartado de “Seguimiento y Apoyo”.



Los recursos que se asignan al Programa son: educadores familiares, atención psicoterapéutica/psiquiátrica y supervisores/coordinadores de caso, cada uno de los cuales interviene en mayor o menor grado según el subprograma aplicado.

Según que exista o no un referente familiar capaz de ejercer adecuada o mínimamente las responsabilidades en el cuidado y atención del menor, se opta por el Programa de Capacitación Parental o por el Programa de "Complemento" a la Familia.

– El Programa de Capacitación Parental. El tiempo para la rehabilitación familiar puede variar entre seis meses y cuatro años, y como media en los casos de gravedad moderada y severa la intensidad de visitas domiciliarias del Educador/a Familiar a la familia puede situarse entre dos o tres visitas semanales.

– El Programa de "Complemento" a la Familia. Implica una intervención a largo plazo, necesaria en algunos casos hasta la autonomía del menor y requiere una intervención aún más intensa. Como media en los casos de gravedad moderada y severa la intensidad de visitas domiciliarias del Educador/a Familiar a la familia, puede situarse entre tres y cinco visitas semanales.

Un caso particular requiere una actuación aún más intensiva:

– La intervención con casos en riesgo grave e inminente de separación. Ha de ser muy intensiva y a corto plazo, con una duración máxima de seis meses. Ha de contar con un servicio de atención permanente a las familias, ha de estar especializado en intervención en crisis, y sus profesionales han de estar disponibles para intervenir en situaciones de crisis y mantener una presencia muy prolongada en el domicilio familiar.

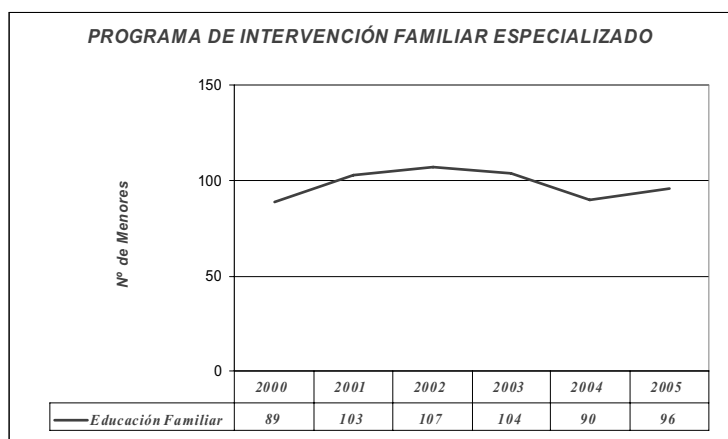
Además de sus propios recursos, estos programas han de estar perfectamente coordinados con la red de servicios comunitarios, debiendo hacer el máximo uso de ellos. Especial importancia reviste su coordinación con los servicios de Salud Mental, con los servicios de tratamiento de alcoholismo y toxicomanías, así como y la disposición de guarderías, centros de día y centros lúdicos dirigidos a servir de respiro a los padres, proporcionar estimulación, apoyo y tratamiento a los niños/as, y realizar un seguimiento continuado de la situación y los cuidados recibidos por los niños/as en la familia.

#### 8.4.2. Situación actual

Ya en el año 1994 el Gobierno de Navarra puso en marcha la primera iniciativa para la intervención familiar dirigida a familias maltratantes y negligentes.

En la actualidad, si bien el seguimiento, la evaluación y temporalidad de cada una de las intervenciones del Programa las realiza el Equipo de Atención a Menores en Dificultad Social, de la Dirección General de Familia, el desarrollo de las actuaciones de intervención se lleva a cabo mediante contratación a la empresa Pauma de un Equipo Externo de Intervención Familiar Especializada que atiende a menores de 0 a 18 años, cuya problemática socio-familiar puede ser tratada en su entorno, evitando el desarraigo que generaría un internamiento en un centro o piso de acogida. Ver Capítulo 6.2. Red Especializada.

El Programa incide en el menor y en su familia mediante el asesoramiento y la orientación para mejorar la relación y los cuidados a proporcionar al menor, así como el seguimiento educativo de todas las áreas que le afectan (psicológica, escolar, sanitaria, desarrollo físico, familiar, relacional, etc.).



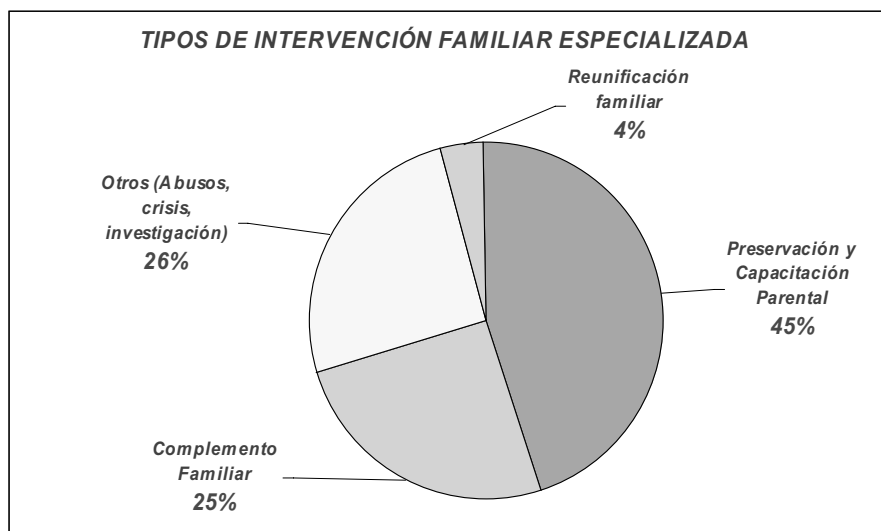
Fuente: Memoria Cuentas Generales de Navarra 2005

Como puede apreciarse, el Programa Especializado de Intervención Familiar está estabilizado en cuanto al número de menores a los que presta atención.

Por lo que hace referencia al tipo de Intervención Familiar, el siguiente gráfico muestra que un 45% de las familias participan en el Programa de Capacitación Parental, mientras que un 25 % lo

hacen en el Programa de Complemento Familiar.

En otro 26% de los casos se realizan otras modalidades de actuación, incluidas las situaciones de Riesgo Grave e Inminente de Separación que tienen un carácter mixto de intervención, pero también de valoración diagnóstica previa a la decisión de separación o no del menor de su familia biológica



De la información solicitada a la Dirección General de Familia, se deduce que al parecer todos los menores que son calificados en situación de "Desprotección Grave" reciben algún tipo de intervención familiar en mayor o menor grado:

"Son competencia de la Dirección General de Familia los casos de desprotección grave. De estos, aquellos en que no es necesaria la separación del menor de su entorno familiar, se incluyen

en el Programa de Intervención Familiar asignándose un número mayor o menor de horas de intervención en la familia en función de la gravedad."

Igualmente, de la información facilitada, se puede deducir que la distribución de menores en situación de desprotección grave sin separación familiar atendidos en el año 2005 es la que figura en la siguiente tabla:

**PROGRAMAS DE APOYO A LA FAMILIA BIOLÓGICA  
EN CASOS SIN SEPARACIÓN FAMILIAR**

MENORES EN DESPROTECCIÓN GRAVE SIN SEPARACIÓN FAMILIAR	Menores Atendidos 2005
En Programas de Intervención Familiar Especializado	96
En Centro de Día	19
En Programas de Intervención Adolescentes	30
Intervención terapéutica en casos de abuso sexual a menores	16
<b>En Punto de Encuentro Familiar</b>	<b>140</b>
En Programa de Prevención Secundaria	205 *

\*La cifra resulta de acumular las atenciones del Centro de Día, del Programa de Intervención con Adolescentes y de las familias que acuden al Punto de Encuentro Familiar

Como ya hemos señalado en otros apartados de este Informe, además del Programa de Intervención Familiar, otros menores en situación de desprotección grave se benefician de otros programas ambulatorios en el Centro de Día, en el Programa de Intervención con Adolescentes y en el Programa de Intervención terapéutica en casos de abuso sexual a menores.

La Dirección General de Familia aporta el dato de que 205 menores en situación de desprotección grave sin separación familiar son atendidos en el Programa de Prevención Secundaria. Al menos en teoría, este Programa no parece el más adecuado para situaciones de desprotección grave, ya que en el Plan de Atención se define como dirigido a menores en situación de "riesgo de desprotección" y responsabiliza de su aplicación al nivel primario.

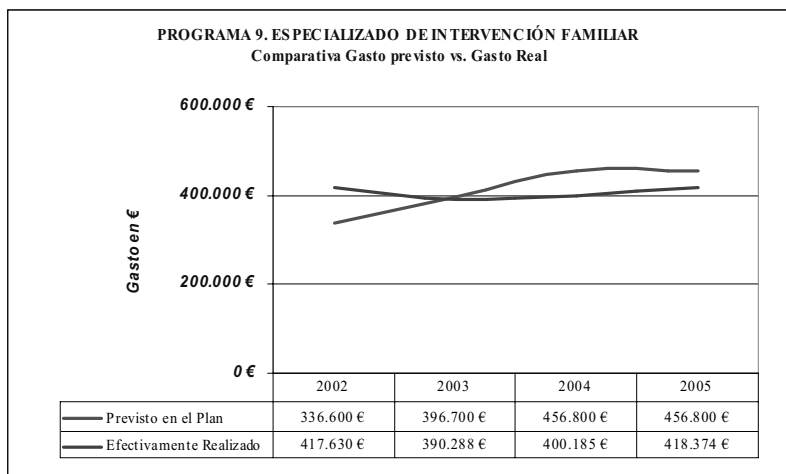
No debemos olvidar que, en los casos de desprotección grave, la atención principal corresponde a los servicios especializados de la Sección de Protección del Menor, al margen de que se produzca o no la separación del menor de su entorno familiar, toda vez que los Servicios Sociales de Base disponen de recursos limitados para la intervención familiar, y los que existen no parece que

sean suficientes para abordar la severidad de los problemas familiares asociados al menor en estas situaciones.

Como ya hemos señalado, los sistemas actuales de información están excesivamente orientados al recurso aplicado y no tanto al seguimiento de la situación de los menores. Ello hace que conozcamos con bastante precisión cuantos menores han sido atendidos en cada uno de los recursos. Sin embargo, es difícil tener una visión global y conocer con precisión cuantos menores en total están en el sistema de protección y en cada uno de los niveles de gravedad.

Este hecho es particularmente evidente cuando analizamos la información disponible sobre los menores que en algún momento fueron calificados en situación de desprotección grave y que no fueron separados de sus familias, ya que el sistema actual de información no refleja la situación actual y la evolución observada por estos menores, pero cabe pensar que a lo largo de los años el número de menores en esta situación haya ido acumulándose.

La gráfica que sigue nos muestra que se han cumplido en un 90% las previsiones económicas establecidas en el Plan de Atención para el Programa 9 "Intervención Familiar Especializada":



#### 8.4.3. Áreas de mejora

Dicho esto entendemos, sin embargo, que la cuantía asignada sigue siendo insuficiente para asumir los objetivos previstos, como se comprueba, por el escaso número de familias atendidas en estos años, que no sólo no experimenta incremento alguno, sino que parece descender en el año 2006. Todo ello nos permite llegar a la conclusión

de que se hace necesaria una mayor dotación de medios para ampliar el grupo de casos atendidos y mejorar sustancialmente dicha atención, si bien las previsiones económicas que se nos trasladan para los años 2007 y 2008 no incrementan la cuantía destinada a este programa.

En la actualidad no sólo no se atiende a todas aquéllas familias que pudieran necesitar este tipo

de intervención, como por otra parte lo destaca el propio Manual de Intervención, sino que las limitaciones actualmente existentes llevan en muchos casos a que la forma e intensidad con que se lleva a cabo dicha intervención, e incluso la duración de la misma, no se adecue a las necesidades del caso y a las previsiones del Plan de Atención, anteriormente comentadas.

Debe garantizarse que el Equipo de Atención a Menores en Dificultad Social cuente con los recursos suficientes para garantizar no solo el seguimiento y evaluación de los casos derivados al Equipo Externo, sino también el seguimiento y la intervención adecuada de todos los demás casos de años anteriores.

Debe evitarse el riesgo de confundir un caso de desprotección grave que no requiere separación familiar con un caso menos grave y evitar que dicha clasificación reduzca la preocupación por el caso y la intensidad de la intervención.

Debieran mejorarse los sistemas de información para conocer con más precisión la evolución temporal de los menores calificados en situación de desprotección grave y que no fueron separados de sus familias. Confiamos en que el nuevo Programa Informático se oriente de manera adecuada a este objetivo, ya que el Plan de Atención incluía precisamente como el segundo de sus objetivos del Programa de Intervención Familiar Especializada el "conocer la eficacia de este programa".

La insuficiente claridad de los datos aportados sobre la situación de los menores impide, por ejemplo observar de forma sistemática indicadores básicos para evaluar la eficacia en la disminución del porcentaje de casos que precisen separación del niño/a de su entorno familiar.

A este respecto, se hace necesario llevar a cabo la actividad ya prevista en el Plan de Atención para la mejora del sistema de evaluación:

- Implantar el sistema ya definido en el Manual para evaluar la cobertura, proceso y resultados de estos Programas.

Resulta igualmente oportuno clarificar el papel que pueda corresponder a los actuales y futuros EAIA's en el seguimiento a medio y largo plazo de los menores en situación de desprotección grave y sin separación familiar.

Otro aspecto esencial a considerar es la mejora de la coordinación con los Servicios Sociales de Base y con la red de Salud Mental, toda vez que su colaboración resulta esencial para garantizar una adecuada cobertura y equidad territorial

sin olvidar que la responsabilidad final en estos casos sigue siendo especializada.

Queda mucho por hacer también hasta lograr disponer de las plazas de guarderías, de los centros de atención diurna y centros lúdicos dirigidos a servir de respiro a los padres, proporcionar estimulación, apoyo y tratamiento a los niños/as, y realizar un seguimiento continuado de la situación y los cuidados recibidos por los niños/as en la familia.

El Programa de Intervención Familiar Especializado debiera adquirir cada día un mayor carácter integral o, alternativamente, constituir una pieza de un engranaje de intervención integral socioeducativa que trate de dar el soporte requerido a familias que presenten un perfil muy desestructurado con múltiples carencias materiales y habilidades sociales, y, por ello, debiera garantizarse que exista algún tipo de vinculación entre los Programas de Protección del Menor con el Plan de Exclusión Social, toda vez que, con frecuencia, comparte tanto la causalidad como la necesidad de un abordaje integral.

Pero, sobre todo y ante todo, conviene recordar, una vez más, el objetivo de preservar la familiar, prestándole para ello el apoyo y tratamiento necesario a los padres y madres en dificultad social.

## 8.5. ACOGIMIENTO FAMILIAR

### 8.5.1. Finalidad y objetivo

Tomando como referencia el propio Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, así como el Manual de Intervención, encontramos la filosofía básica y principios de actuación que deben orientar las actuaciones en este punto.

Así, uno de los principios básicos que cabe destacar consiste en "la integración del niño/a en un entorno familiar estable y seguro, preferentemente el suyo de origen, como finalidad de la Protección Infantil".

Se continúa manifestando en dichos documentos que, para la mayor parte de los niños y niñas, el entorno idóneo para tener cubiertas sus necesidades básicas es una familia, preferentemente su propia familia de origen. Por ello, el objetivo primero y prioritario de los servicios de protección infantil debe ser capacitar a los padres en el rol parental, de manera que puedan proporcionar a los hijos/as un cuidado adecuado y preservar la unidad familiar.

De esta forma, cuando sea necesario proceder a la separación del niño/a de su familia de origen, los Servicios de Protección Infantil tienen que dirigir sus esfuerzos a intentar la reunificación familiar. En estos casos, se considera imprescindible:

– Mantener la máxima frecuencia e intensidad de contactos padres-hijo (siempre en función de las necesidades particulares del niño/a).

– Permitir y promover que los padres sigan ejerciendo el máximo de responsabilidades parentales.

– Proporcionar a los padres y a los niños y niñas recursos de apoyo específicos que les ayuden en su proceso de rehabilitación personal y familiar.

En consecuencia, y conforme a estos principios o pautas de actuación, se viene a establecer que, salvo excepciones, cuando un niño/a menor de 12 años sea separado temporal o definitivamente de su familia, la alternativa idónea es su acogimiento en otra familia (en acogimiento simple o permanente para separaciones a corto o medio plazo y en acogimiento preadoptivo si la separación es definitiva), debiéndose valorar siempre en estos casos en primer lugar la opción del acogimiento en familia extensa que, por lo general, deberá ser preferente a su acogimiento en familia ajena.

Como veremos más adelante, sólo de manera excepcional los niños/as menores de doce años deberán permanecer en un acogimiento residencial. Esta indicación ha de seguirse de forma especialmente rigurosa en el caso de los niños/as menores de seis años, ya que en estas edades, y salvo excepciones, esta modalidad de acogimiento está contraindicada. De hecho, estas excepciones tienen que estar debidamente justificadas y valoradas por la Comisión de Valoración, no obstante lo cual se añade que el tiempo máximo en que puede permanecer un menor de seis años en acogimiento residencial no puede superar los tres meses.

Considerado pues el acogimiento familiar como un recurso que proporciona al niño/a una atención sustitutoria o complementaria durante un período de tiempo determinado, cuando su propia familia no puede atenderle y cuando la adopción no es posible o deseable, el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia contempla un programa específico con la denominación de acogimiento familiar, y con su secuenciación en el tiempo (2002-2006), así como con sus correspondientes previsiones económicas.

Es importante destacar que respecto a su contenido, el programa se divide o estructura en dos subprogramas, de los que nos interesa reflejar alguna de las actividades que se recogen en los mismos:

A) Subprograma de captación, formación, selección y valoración de las familias acogedoras.

- Poner en marcha nuevas campañas de información dirigidas a la captación de familias acogedoras.

- Poner en funcionamiento recursos propios o concertados que permitan atender las demandas de información de las familias acogedoras, evaluación de las mismas y formación y selección, adecuándolas a las necesidades de los niños/as.

- Promocionar el desarrollo del acogimiento familiar simple en familia ajena y el acogimiento profesionalizado.

- Implantar el sistema definido en el Manual para la evaluación del programa de acogimiento familiar que analice su cobertura, proceso y resultados.

B) Subprograma de apoyo y seguimiento post-acogimiento.

- Diseñar un programa de apoyo y seguimiento de las familias acogedoras.

- Poner en marcha recursos propios o concertados que desarrollen este programa de apoyo y seguimiento de las familias acogedoras.

### 8.5.2. Los datos obtenidos

En lo que se refiere al primer subprograma, y en concreto a la actividad llevada a cabo para la captación de familias acogedoras, tenemos constancia de la realización en el mes de octubre de 2004 de una campaña para dar a conocer el programa de acogimiento familiar de menores que, bajo el lema "Recíbelo en tu casa. Es su mejor destino", tenía como principal objetivo sensibilizar a la población sobre la importancia de esta figura para dar respuesta a menores con dificultad social.

En la misma se pretendía: a) informar sobre los procedimientos que se deben seguir para convertirse en familia de acogida; b) fomentar una cultura del acogimiento, que significa apostar por valores de solidaridad y apoyo mutuo que incide especialmente en los menores de las familias de acogida; y c) aclarar conceptos que no están suficientemente claros, como son acogimiento y adopción.

Con un presupuesto de 32.000 euros, la campaña incluyó, según información facilitada por el

propio Gobierno de Navarra, publicidad en prensa, carteles de soporte y la edición de 30.000 folletos (27.000 en castellano y 3.000 en euskera), que se distribuyeron en servicios sociales y mancomunidades, centros de salud, centros escolares, ayuntamientos, centros cívicos, asociaciones de familia y de infancia, o parroquias, entre otros.

Durante la misma, un total de 83 familias formalizaron por escrito su interés aportando sus datos a tal fin, de las que 60 acudieron a la sesión informativa correspondiente. Finalmente, 42 de ellas cumplimentaron el cuestionario para la valoración y 23 recibieron la idoneidad.

Por otra parte, cuando nos hemos interesado por conocer algunos datos más sobre estos subprogramas a través de nuestra solicitud de información dirigida al Departamento de Bienestar Social, se nos ha manifestado lo siguiente:

1. En relación con la información solicitada sobre los recursos específicos para el desarrollo especialmente del segundo de los subprogramas, se nos ha comunicado que desde finales de enero de 2006 se ha incorporado una psicóloga más al Equipo de Acogimiento Familiar con la finalidad de realizar el apoyo y seguimiento de las familias acogedoras.

2. En cuanto al número y tipo de actividades que se desarrollan para prestar el apoyo requerido a las familias de acogida, se nos manifiesta lo siguiente:

“Desde siempre las familias acogedoras han contado con un tipo de seguimiento por parte de los técnicos de la Sección, seguimiento que se concretaba en una conversación telefónica una vez al año y, en los casos complejos o recientes, con una mayor frecuencia de entrevistas.

El programa de apoyo y seguimiento post-acogimiento que se desarrolla desde inicio de 2006 consiste en términos generales en:

- Entrevistas con el menor y la familia
- Contactos telefónicos
- Visitas domiciliarias
- Entrevistas con otros profesionales”

3. En relación a las familias de acogida que reciben algún tipo de ayuda, se nos contesta:

“Ayudas económicas por:

- Mantenimiento de menores: 130 familias
- Tratamiento psicológico: 3
- Servicio de Orientación Familiar: 1

– Equipo externo de Valoración y Tratamiento: 5  
Seguimiento en colaboración con:

– EAIA de Estella y Pamplona, así como con algunos Servicios Sociales de Base.

– Centro de Día: 1

Seguimiento directo por el equipo de acogimiento”

4. En lo que se refiere al seguimiento realizado a menores con acogimiento iniciado en 2006, se informa que:

“Se han iniciado 18 nuevos acogimientos en 2006:

– Uno de ellos cesa en septiembre por regreso de la acogedora a su país de origen.

– Un expediente realiza el seguimiento en coordinación con el EAIA por lo que las intervenciones son indirectas.

Con los otros 16 expedientes se han realizado las siguientes intervenciones:

– 105 contactos telefónicos con las familias acogedoras

– 40 contactos telefónicos con las familias biológicas

– 24 entrevistas con las familias acogedoras

– 15 entrevistas con las familias biológicas

– 61 entrevistas o contactos telefónicos con otros servicios o familiares”

5. Por último, se nos efectuaba la siguiente descripción del programa básico de seguimiento de familias acogedoras:

“Una vez establecido un acogimiento y firmados los acuerdos se inicia el seguimiento del menor en la familia. Este consta como mínimo el primer año de:

– Entrevista con la familia acogedora: 2

– Una entrevista con el menor

– Contactos telefónicos con la familia acogedora que son semanales el primer mes y que se van convirtiendo en quincenales y mensuales en función de la evolución del menor y de la familia

– Evaluación al cabo de un año de acogimiento en la que se realizan las entrevistas necesarias con las familias para conocer la situación del menor y el pronóstico del acogimiento

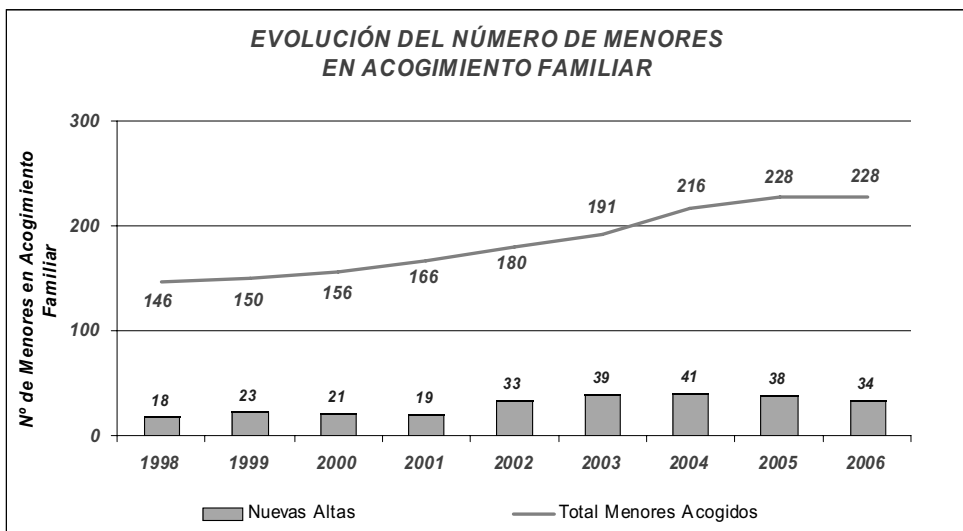
– Dependiendo de la edad y problemática del menor, entrevistas o contactos telefónicos con tutores del colegio

– Además se informa a las familias de la disponibilidad de los profesionales responsables del caso a cualquier demanda que tengan sobre el desarrollo del acogimiento

Durante el primer año del acogimiento en términos generales hablaríamos de 10 horas 30' de dedicación con la familia acogedora. Durante el segundo año de acogida, entre 7 u 8 horas de

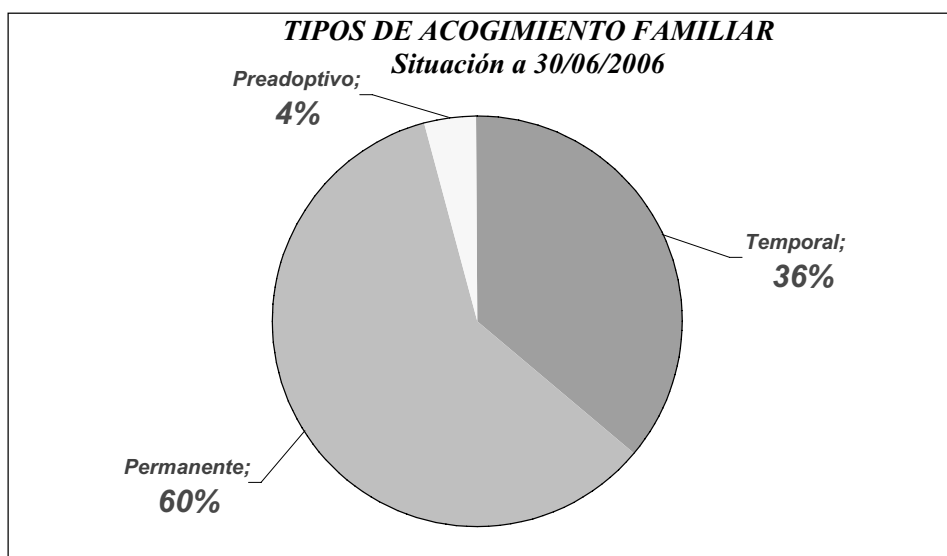
dedicación. Las situaciones más especiales requieren de una mayor dedicación.”

En los siguientes gráficos se reflejan algunos de los datos más relevantes en relación a esta modalidad de acogimiento que, como puede observarse en el primero de ellos, viene incrementándose exponencialmente año a año, con especial incidencia en el período 2003-2005.



En cuanto al tipo de acogimiento familiar, se observa una clara preeminencia del permanente frente al temporal o simple, con lo que esto repre-

senta de cara a una mayor extensión de los mismos.



Fuente: Información facilitada por la Dirección General de Familia

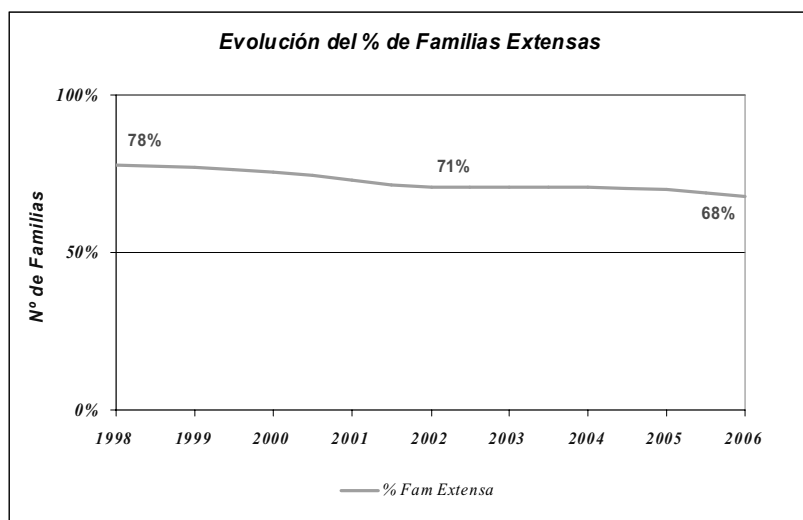
Esta tónica viene manteniéndose con ligeras variaciones en estos años, tal y como se refleja en el cuadro que sigue a continuación:

### **EVOLUCIÓN MENORES EN ACOGIMIENTO FAMILIAR SEGÚN TIPOS**

	2002	2004	2006
Acogimiento simple	35%	40%	36%
Acogimiento permanente + Preadoptivo	65%	60%	64%

En lo que se refiere al tipo de familia de acogida, se mantiene un mayor porcentaje de familias extensas frente a las familias ajenas, si bien el

mismo ha experimentado una cierta disminución en estos últimos años, tal y como se refleja en el siguiente gráfico y cuadro de información:



### **MENORES EN ACOGIMIENTO FAMILIAR SEGÚN TIPOS**

**Situación a 30/06/2006**

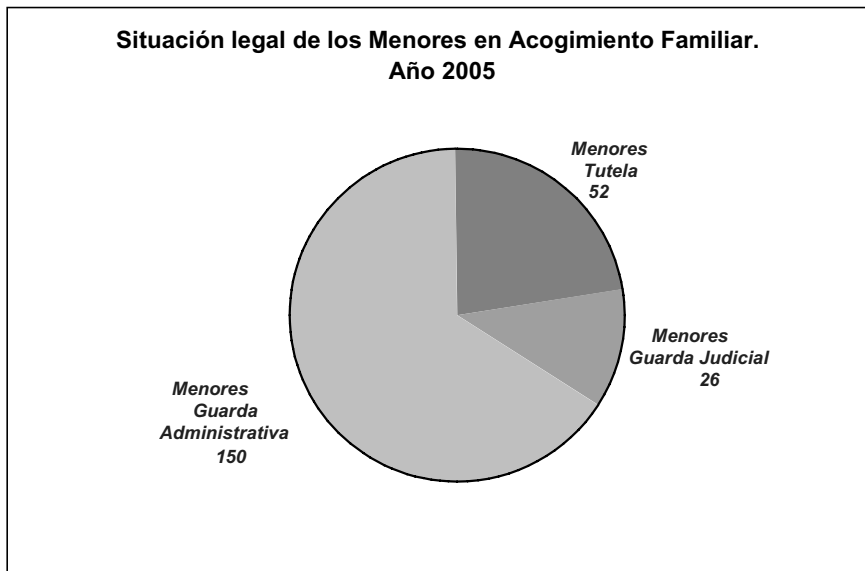
Número de Menores	Familia Extensa	Familia Ajena	TOTAL
Temporal.	57	27	84
Permanente	98	41	139
Preadoptivo	0	10	10
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>78</b>	<b>233</b>

Distribución Porcentual	Familia Extensa	Familia Ajena	TOTAL
Temporal.	68%	32%	100%
Permanente	71%	29%	100%
Preadoptivo	0%	100%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>68%</b>	<b>32%</b>	<b>100%</b>



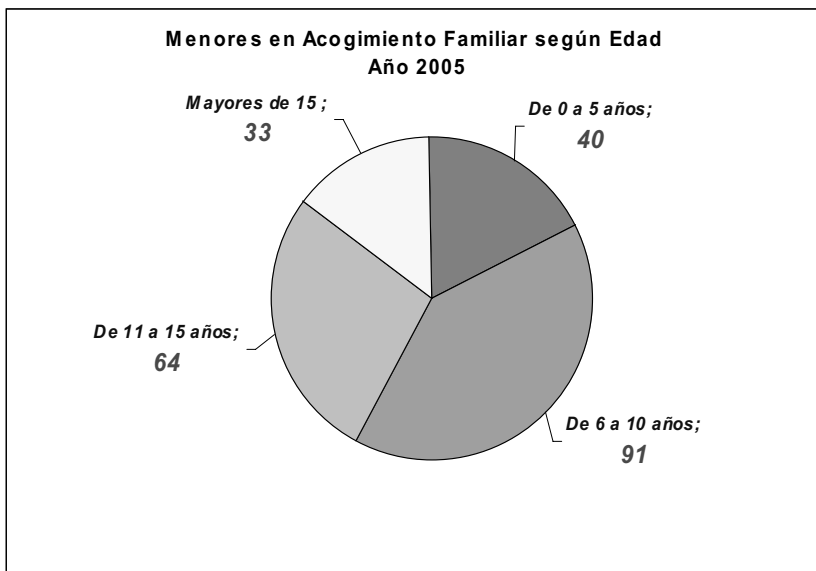
Por lo que respecta a la situación de los menores, predomina la situación de los menores con guarda administrativa, tal y como se desprende del siguiente gráfico, si bien se constata que en

algunos de estos casos, ante el paso del tiempo, los padres acaban oponiéndose a la misma, lo que conlleva que, finalmente, tenga que constituirse la guarda judicial.



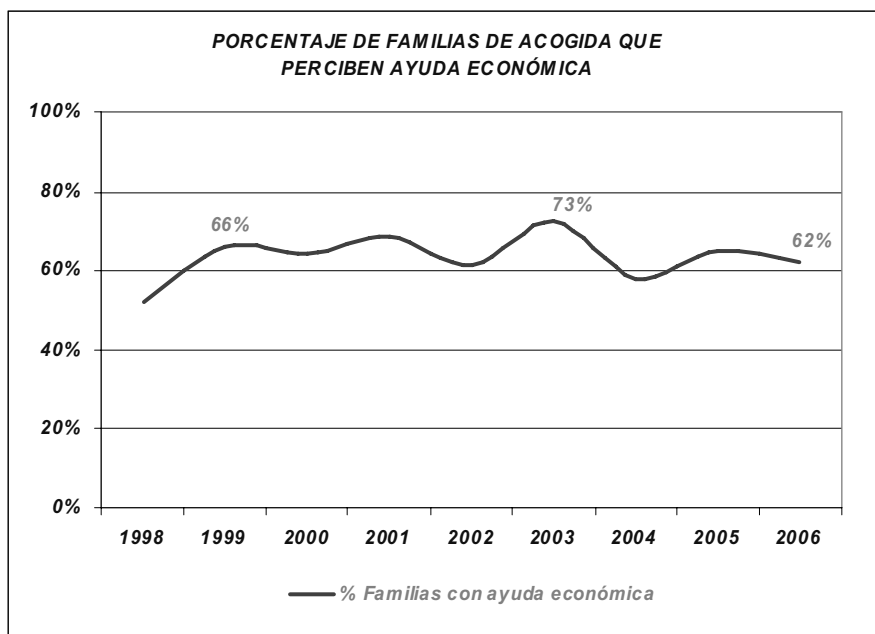
En lo que se refiere a las edades de los menores en acogimiento familiar, se pueden observar los distintos tramos de edad, en los que debe tenerse en cuenta la lógica evolución de las eda-

des reflejadas en función a la permanencia en esta situación por un período prolongado que no es infrecuente, como veremos más adelante.



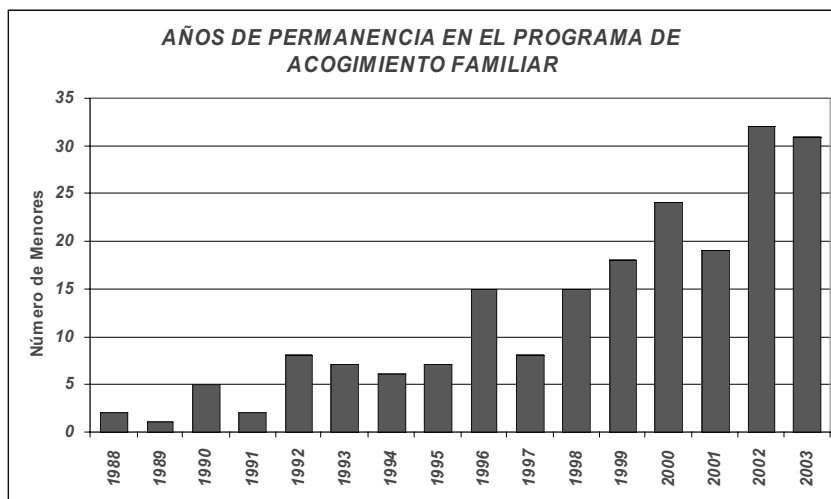
Si bien se contempla la posibilidad de establecer ayudas económicas a las familias de acogida, no todas tienen un suficiente conocimiento de tal posibilidad, no obstante lo cual una mayoría de ellas percibe tales ayudas de forma periódica para

contribuir a los gastos de manutención del menor, a lo que deben añadirse algunas ayudas puntuales que igualmente se conceden para necesidades puntuales.



En cuanto a actividad propiamente dicha, debe reflejarse también que en el año 2006 se entregaron 15 menores en adopción (la intervención del Equipo de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional acaba con la entrega del menor, no efectuándose por lo general el posterior seguimiento).

Por último, para finalizar con la información que se refleja en relación a esta modalidad de acogimiento, se incluye la siguiente tabla que viene a poner de manifiesto el incremento del número de casos en relación con los años de permanencia en acogimiento familiar.



Al margen de la evolución en progresivo aumento que se aprecia en los cuadros reflejados anteriormente del número de acogimientos, especialmente a partir del año 2000, debe hacerse mención, por la incidencia que tiene en esta figura, la existencia de dos proyectos de Decretos Forales en la materia, uno inicial al que ya hemos hecho referencia a lo largo de este informe, que pretende desarrollar la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, y un segundo que se ocupa específicamente de regular las ayudas en materia de protección del menor.

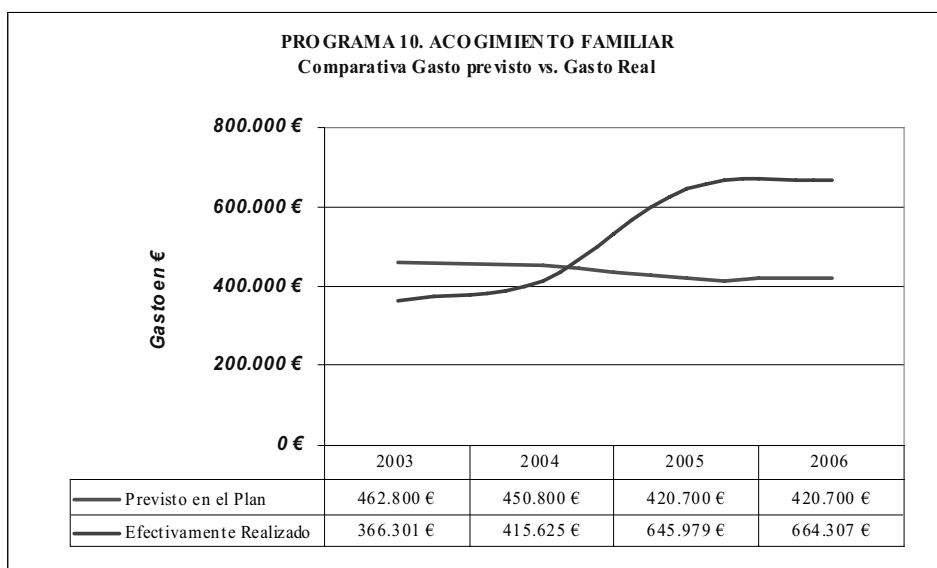
En el primero de ellos se contemplan aspectos tales como la presentación de solicitudes de acogimiento familiar, los criterios de valoración, el procedimiento y declaración de aptitud, las obligaciones de la familia acogedora y, por último, el tema de la posible remuneración.

Esta última cuestión se concreta en el segundo de los proyectos de Decreto Foral, que recoge un capítulo específico de ayudas a las familias acogedoras, en el que se delimita el objeto de la ayuda económica, cuya cuantía se dice que se

determinará anualmente, el tratamiento a los casos de acogimientos múltiples, acogimiento en familia ajena o extensa y, por último, la posibilidad de conceder ayudas extraordinarias a las familias acogedoras para hacer frente a determinados gastos.

Finalmente, y en lo que se refiere a otros apoyos a esta modalidad de acogimiento, se debe hacer referencia a que, en virtud de la última reforma fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobada en el mes de diciembre de 2006 por el Parlamento de Navarra, han pasado a estar exentas de tributación todas las cantidades percibidas de instituciones públicas por acogimiento de menores, que ya no tributarán en el IRPF de la familia de acogida.

Por lo que respecta al esfuerzo económico realizado, la gráfica siguiente muestra una comparativa entre el gasto previsto en el Plan de Atención para el Programa 10 de "Acogimiento Familiar" y el gasto efectivamente realizado, que como puede apreciarse ha superado ampliamente las previsiones establecidas.



### 8.5.3. El seguimiento y apoyo a las familias acogedoras

Una vez establecido un acogimiento y firmados los acuerdos, se inicia el seguimiento del menor en la familia. Este consta, como mínimo, el primer año de:

- Entrevistas con la familia acogedora: 2.
- Una entrevista con el menor.

- Contactos telefónicos con la familia acogedora, que son semanales el primer mes y que se van convirtiendo en quincenales y mensuales en función de la evolución del menor y de la familia.

- Evaluación al cabo de un año de acogimiento, en la que se realizan las entrevistas con las familias necesarias para conocer la situación del menor y el pronóstico del acogimiento.

• Dependiendo de la edad y problemática del menor, entrevistas o contactos telefónicos con tutores del colegio

• Además, se informa a las familias de la disponibilidad de los profesionales responsables del caso a cualquier demanda que tengan sobre el desarrollo del acogimiento.

#### 16 casos iniciados en el primer semestre de 2006

	Entrevista	Telefónico	Total
Con la familia acogedora	1,5	6,6	8,1
Con otros servicios o familiares.	0,8	3	3,8
<b>Total</b>	<b>2,3</b>	<b>9,6</b>	<b>11,9</b>

El número de contactos en los primeros meses de un acogimiento familiar es elevado (11,9) si

bien, como se puede apreciar, el contacto es en su mayor parte telefónico.

#### **FAMILIAS ACOGEDORAS INCLUIDAS EN PROGRAMA POST ACOGIMIENTO**

	2002	2004
Familias acogedoras en programa post Acogimiento	44,0%	36,5%

El programa de apoyo y seguimiento post-acogimiento que se desarrolla desde inicio de 2006 consiste en términos generales en:

– Entrevistas con el menor y la familia

– Contactos telefónicos

– Visitas domiciliarias

– Entrevistas con otros profesionales

#### **SEGUIMIENTO Y APOYO A MEDIO PLAZO A LA FAMILIA ACOGEDORA** **Promedio de Contactos en la Fase de Seguimiento**

	Promedio de contactos por familia
Nº de Llamadas Telefónicas /año	Una conversación telefónica al año
Nº de Entrevistas con el menor y la familia	"En los casos complejos"
Nº de Visitas Domicilio/año por Familia	No se concreta
Horas de dedicación/año por Familia	
En el Primer año	10 horas 30'
En el Segundo año	7 u 8 horas
En años posteriores	No se concreta

#### **FAMILIAS ACOGEDORAS QUE RECIBEN ALGÚN TIPO DE AYUDA** **Situación a septiembre de 2006**

Familias acogedoras que reciben algún tipo de ayuda	Nº	%
Ayudas económica por gastos de mantenimiento del menor	130	63%
Otras ayudas económicas	9	4%
<i>Tratamiento psicológico</i>	3	1%
<i>Servicio de Orientación Familiar</i>	1	0%
<i>Equipo externo de Valoración y Tratamiento</i>	5	2%
Ninguna ayuda Específica	68	33%
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>100%</b>

**ACOGIMIENTOS FAMILIARES FALLIDOS**

Acogimientos fallidos	2002		2004	
	En Familia extensa			11
En Familia ajena			2	2,7%
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1,1%</b>	<b>13</b>	<b>4,9%</b>

**8.5.4. La percepción de las familias acogedoras**

Con el fin de tener un mejor conocimiento de la realidad que presenta el acogimiento familiar en Navarra, y siguiendo la metodología que desde esta Institución se viene llevando a cabo con ocasión de la realización de este tipo de informes especiales, en el sentido de conocer la opinión de los sectores sociales afectados, bien a través de sus respectivas asociaciones, bien directamente a través de las personas afectadas, se han mantenido diversos contactos con las familias acogedoras a través de dos vías diferentes.

Por un lado, a través de la única asociación actualmente existente en Navarra que agrupa a este tipo de familias, denominada Magale. Por otro, mediante la cumplimentación de un total de veinte cuestionarios por parte de distintas familias acogedoras, con los que se pretendía conocer la valoración que les merecen determinados aspectos del funcionamiento actual de esta modalidad de acogimiento en Navarra.

La información recogida es, por lo tanto, de marcado carácter cualitativo, a pesar de que algunos de los ítems se han cuantificado valorando ciertos aspectos del 1 al 10.

*Información recogida en entrevista con la Asociación MAGALE:*

En dicha entrevista se trataron diferentes aspectos que influyen en el proceso de acogimiento familiar así como sobre la actividad de la propia asociación.

La Asociación MAGALE se constituyó el 13 de agosto de 2003 y agrupa en la actualidad a unas treinta y cinco familias asociadas (que representan un 18,4% de las familias acogedoras). Su objeto social es fomentar el acogimiento de menores, colaborando con la Administración Pública en su mejora y potenciación, así como asesorar, informar y apoyar a las familias, personas acogedoras y acogidas; y, por último, defender los derechos de aquellas y de los menores.

Son un grupo de padres y madres que aglutinan unas necesidades y problemas muy similares

en el proceso del acogimiento, y que vienen observando unas importantes carencias tanto en el ámbito técnico, económico y de recursos humanos.

Estas carencias, según expresan, se desglosan en tres campos bien diferenciados:

1. Un deficitario seguimiento de las familias biológicas, impidiendo que un amplio porcentaje de ellas se puedan reorganizar dignamente a escala social, económica y sanitaria, para poder recuperar a sus hijos biológicos.

2. Un deficitario seguimiento de las familias acogedoras. La tutela de un niño de acogida supone para estas familias un esfuerzo adicional, debido a los componentes de desarraigo y provisionalidad del niño acogido, que la mayoría de las ocasiones produce una importante desestructuración de la familia. Y un periodo de adaptación, que a veces se prolonga a lo largo de todo el acogimiento en el seno de estas familias acogedoras consideran que estos problemas necesitan un adecuado apoyo profesional, que ayude a minimizar las situaciones de conflicto en esta familias que abren sus brazos a un nuevo o nuevos hijos no biológicos.

3. Y el más importante, un deficitario seguimiento de los niños, tanto de los de acogida como los propios biológicos, que deberían ser atendidos periódicamente por un equipo especializado en el acogimiento infantil.

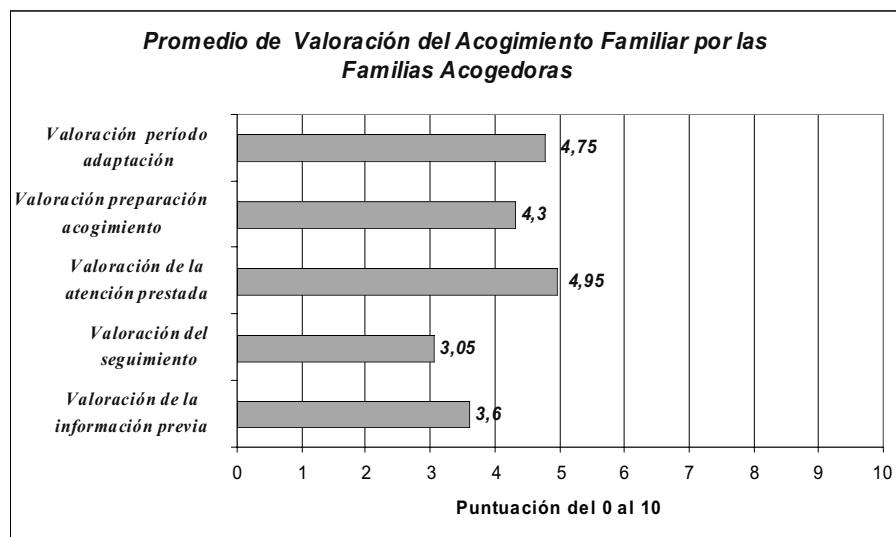
Consideran que esta falta de seguimiento por parte de la Administración, que la perciben como más evidente en los últimos años de forma progresiva, conduce al fracaso de algunos acogimientos, en especial en la etapa de la adolescencia, y que, por el contrario, un adecuado seguimiento ayudaría enormemente a fomentar este tipo de acogimientos.

Finalmente, muestran su preocupación por la falta de estudios sobre la evolución del acogimiento en Navarra: éxitos, fracasos, derivaciones en adopción o recuperación de la familia biológica; y sobre todo, la solución que se está dando a los niños que llegan a la mayoría de edad, tanto institucionalizados como en acogimiento familiar, cuya

inserción en la vida social, laboral y personal está sin regular, dejándoles desamparados frente a la vida.

*Información recogida a través del cuestionario remitido a familias acogedoras:*

La siguiente tabla refleja los datos obtenidos de las encuestas cumplimentadas por un total de veinte familias agrupadas en torno a la citada asociación MAGALE, que fue la que permitió que pudiéramos hacer llegar a las mismas los citados cuestionarios.



De los datos obtenidos en los cuestionarios cumplimentados, se pueden obtener algunas conclusiones:

1. La mayoría de estos acogimientos familiares corresponden a familia ajena, en una proporción de 15 a 5. No obstante, deben tenerse en cuenta los datos globales que reflejan una tendencia contraria, ya que en este caso se trata por lo general de respuestas remitidas por familias ajenas, que son las que mayoritariamente componen la asociación.

2. La mayoría de los acogimientos son permanentes en una proporción de 13 acogimientos permanentes y 4 simples, existiendo el dato significativo de que 3 de las familias desconocen si el suyo es un acogimiento simple o permanente. El hecho de que la mayoría de los acogimientos sean permanentes, tal y como se refleja en los datos, y corroborado por la información recibida en la entrevista mantenida con la Asociación, crea efectos negativos tanto en los menores como en las familias de acogida. En los menores provoca inseguridad, y las familias evitan repetir, debido a los largos tiempos en que se extienden estos acogimientos permanentes.

3. La media del tiempo de acogimiento es de 6'4 años, siendo el menor período de 3 años y el mayor de 15 años. Este largo período de tiempo

de los acogimientos repercute de forma importante tanto en los menores como en las familias acogedoras, tal y como se ha señalado en el punto anterior.

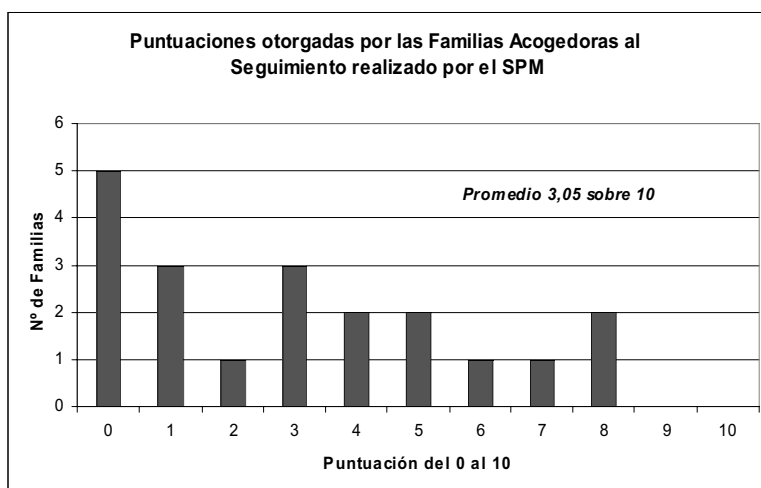
4. En cuanto a la compensación económica por el acogimiento, 16 de las 20 familias la perciben (80%), aunque 4 de ellas no.

5. La valoración de la preparación que se les hace a las familias para el acogimiento es de 4'3, siendo significativo que varias familias hayan puntuado con un 0 dicho ítem (siendo la categoría de valoración de 0, muy mala a 10, muy buena).

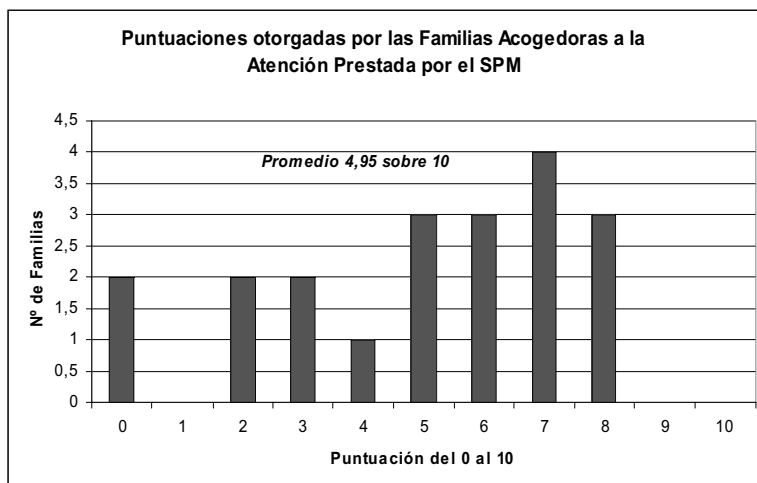
6. La media de valoración del período de adaptación o acoplamiento del menor es de 4'75 existiendo, al igual que en el ítem anterior, varias familias que lo han valorado con un 0.

7. La media de la valoración de la información previa recibida es de 3'6, existiendo 4 familias que la han puntuado con 0.

8. La media de la valoración del seguimiento es la más baja de todas, siendo de un 3,05. La mayoría de las familias señala algún contacto telefónico y escasos contactos presenciales, existiendo familias en las que no se ha dado ningún tipo de contacto a partir de la formalización del acogimiento.

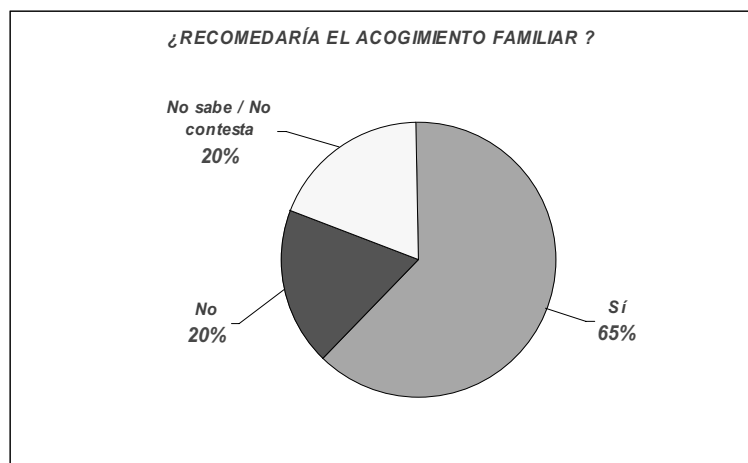


9. La media de la valoración de la atención prestada es un 4'95.



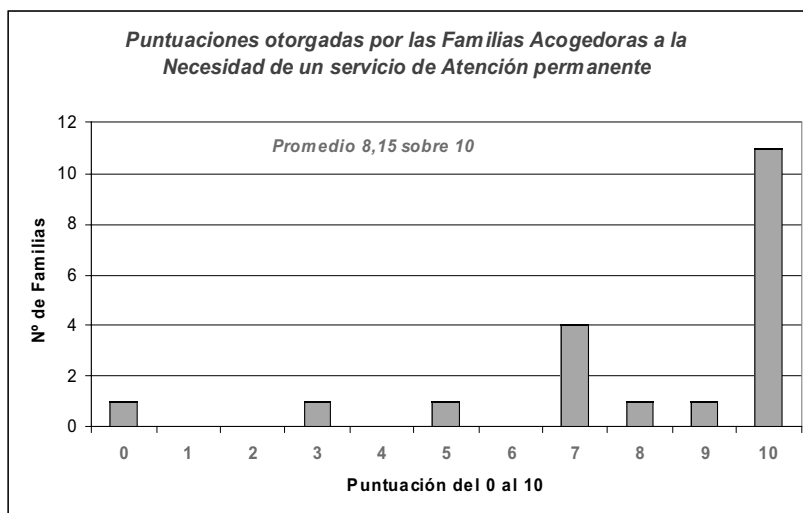
10. De las 20 familias consultadas, 13 recomendarían a otras familias que se ofrecieran para poder acoger a un menor, 3 no lo recomendarían y 3 no contestan (consideran que no es algo que hay recomendar, sino que es una decisión personal). Estos resultados nos llevan a la conclusión

de que a la mayoría de las familias acogedoras, a pesar de las dificultades, la experiencia les resulta gratificante, sobre todo por que, según sus propias palabras “consideran que es lo más beneficioso para los niños en situaciones desfavorables”



11. En cuanto a la necesidad de contar con un servicio permanente de atención al que poder acudir ante cualquier incidencia que se les pre-

sente, la mayoría lo considera como muy necesario, siendo la media de dicha valoración de un 8'15, la más alta de todos los ítems.



Para finalizar, podemos concluir que, en general, la valoración global del servicio prestado por la Administración no es muy satisfactoria por parte de estas familias acogedoras, ya que ningún ítem alcanza una puntuación de 5. A destacar la baja valoración del seguimiento prestado a las familias y a los menores, y de la información previa al acogimiento, algo fundamental si consideramos el bien del menor acogido. Especialmente en esta fase, una cuestión en que las familias insisten en su preocupación es la de la poca o escasa información que se recibe respecto a la situación sani-

taria del menor de cara a tratamientos médicos, situaciones a tener en cuenta, etc.

Debería profundizarse en esta modalidad de acogimiento sobre el papel o implicación que pueden tener los distintos Servicios Sociales de Base, ya que habitualmente no intervienen en estos casos de acogimiento familiar, sobre todo en los de familia ajena, con lo que el peso de la atención recae en los técnicos de la Sección de Protección del Menor. La proximidad y operatividad que en general caracterizan las intervenciones de estos servicios hacen que constituyan un cauce adecua-



do para poder efectuar un seguimiento periódico de la evolución del acogimiento en coordinación con la Sección de Protección del Menor y el técnico responsable del caso.

También llama la atención la alta puntuación dada a la necesidad de un servicio de atención permanente, que resulta significativo en cuanto a la ansiedad e inseguridad que puede generar el acogimiento en las familias. En este punto, y ante la actual carencia existente en este sentido, se recomienda revisar cómo se realiza la preparación, valoración y selección de las familias acogedoras para prevenir este tipo de situaciones.

No debe olvidarse que este tipo de acogimiento no es suficientemente conocido, pero es muy necesario. Por el bien del menor, las familias acogedoras, que llevan a cabo un indudable acto de generosidad y solidaridad con el acogimiento, deben tener el reconocimiento social y el apoyo institucional necesario para que estos menores que ya están pasando o han pasado por experiencias “no recomendables” para un desarrollo tanto físico como psíquico positivo, no sufran un nuevo fracaso que podría resultar nefasto para su futuro.

#### **8.5.5. Punto de encuentro y régimen de visitas**

Se trata de un recurso que viene a facilitar acompañamiento profesionalizado, en un espacio neutral, para la realización de visitas entre padres e hijos.

Si bien de forma mayoritaria atiende los casos de las familias inmersas en procesos de separación y divorcio con conflictos en el mantenimiento de este tipo de relaciones, atiende también a los casos de aquéllas familias que tienen sus hijos en acogimiento familiar o residencial.

La mayoría de los casos atendidos son derivados desde el Juzgado de Familia o desde algún otro de distinto orden, al ir referidos a procesos de familia o penales con medidas de carácter civil, siendo el resto derivados fundamentalmente desde el Equipo de Acogimiento Familiar, ya que en los casos de los menores en acogimiento residencial, estos encuentros suelen ser gestionados

por las entidades responsables del centro o piso de acogida, llegándose a producir bastantes de estos encuentros en los propios espacios con que cuentan para tal fin.

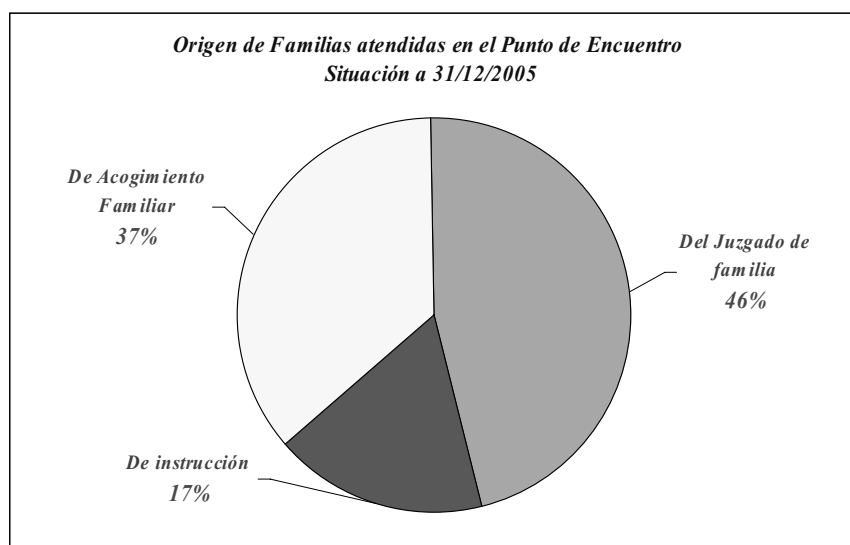
Como de su propio nombre se desprende, este espacio contribuye al mantenimiento de los lazos familiares, facilitando y haciendo posible para ello la continuidad de las relaciones entre el niño y sus familias cuando, en alguna de las situaciones antes citadas, el ejercicio del derecho de visita se ve interrumpido o bien es de cumplimiento difícil o conflictivo.

Por sus propias características, es un recurso transitorio y temporal, encaminado a la normalización del régimen de visitas, y entre cuyos objetivos podríamos destacar los siguientes:

- Posibilitar el encuentro del menor con el padre/madre con el que no convive a diario, sin interferencias y en condiciones de seguridad.
- Escuchar, contener y acompañar las emociones del niño y de los padres, propiciando la posibilidad de elaboración de la propia situación y de encuentro emocional satisfactorio.
- Facilitar pautas educativas para la mejora de las relaciones entre padres e hijos.
- Generar un espacio de estructuración afectiva para los menores donde, a partir de un espacio seguro, poder ir integrando nuevas experiencias en las relaciones con sus progenitores.
- Apoyar la función parental en todas sus formas y el ejercicio de la coparentalidad conjuntamente entre ambos padres.

Las modalidades en que se presta son las de entrega y recogida; visitas supervisadas y, por último, visitas de acogimiento familiar.

En lo que se refiere a los datos sobre su funcionamiento, a continuación se refleja la información facilitada desde el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud en relación al número de casos y problemáticas atendidas, tipologías de las visitas, entidad derivante y procedencia de los progenitores:



En el cuadro se puede comprobar el origen de las familias que utilizan el Punto de Encuentro. Por lo que se refiere al ámbito de este Informe, que abarca al sistema de protección y no al de reforma, es de destacar el 37% que proceden de aco-

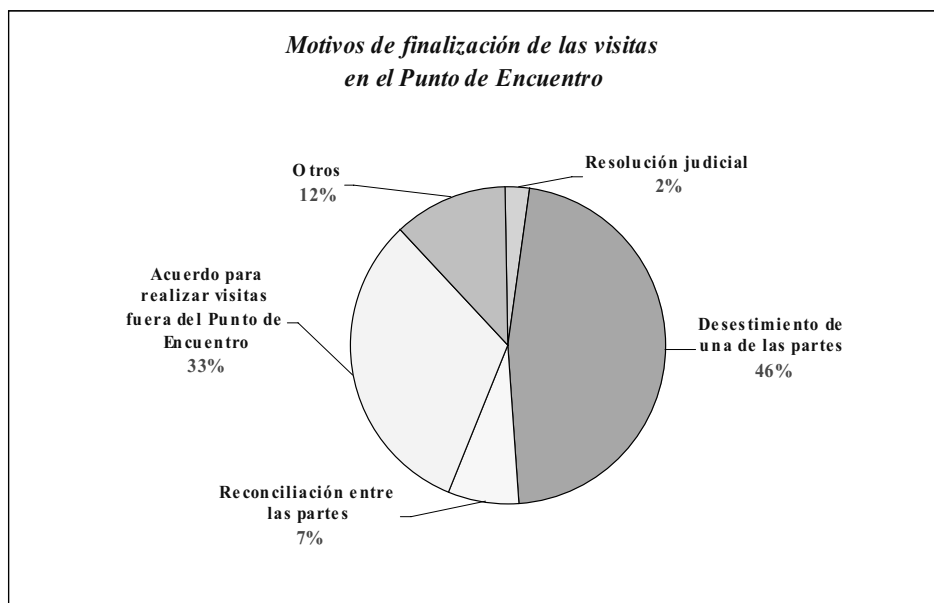
gimiento familiar y que son competencia del equipo del mismo nombre, si bien debe tenerse en cuenta que la gestión que conlleva la organización de las atenciones del resto recae en la propia Sección de Protección del Menor.

**EN EL PUNTO DE ENCUENTRO**

TIPO PROBLEMÁTICAS	Nº de casos	%
Separación conflictiva	46	34%
Violencia familiar	40	29%
Consumo de alcohol	8	6%
Consumo de drogas	11	9%
Enfermedad mental	11	9%
Abusos sexuales	9	6%
Dificultades de relación entre progenitor no custodio e hijo	12	9%

Si bien hemos comentado que no todos los supuestos atendidos en este recurso se corresponden con el objeto propiamente dicho de este Informe, nos parece importante reflejar estos

datos que nos han sido facilitados respecto a las problemáticas atendidas y los motivos de finalización:



Cabe afirmar que este recurso se encuentra entre los servicios que con distintas denominaciones vienen regulándose en los países de nuestro entorno y que, por lo que se refiere al caso de España, ha seguido esencialmente el modelo francés, de tal forma que los primeros que entraron en funcionamiento lo hicieron en el año 1994, estando en estos momentos extendidos prácticamente en todas las provincias españolas.

La práctica que se viene observando lleva a una serie de conclusiones a tener en cuenta por la repercusión que tienen en el funcionamiento de este servicio.

Así, y por más que como hemos expuesto se trata de un recurso transitorio y temporal, la realidad viene demostrando que en el tiempo que lleva funcionando los casos se cronifican en un alto porcentaje, ya que muchos de ellos son parejas que acuden de algún modo forzadas y que no admiten por principio ningún tipo de mediación para solucionar el problema de las visitas allí donde no ha sido posible un previo acuerdo al respecto.

Las consecuencias de esta cronificación consideramos que deben ser analizadas detenidamente, sobre todo las que afectan a los menores, con

el objetivo último de reajustar el recurso, sus objetivos, los límites.

Además, como expone el propio Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, en ocasiones se produce una derivación a este recurso sin valorar debidamente las características de su funcionamiento y las posibilidades que presenta para la resolución del conflicto y normalización del régimen de visitas. Ello a pesar de que, paulatinamente, viene mejorando el nivel de conocimiento del mismo por parte de los órganos judiciales y, en concreto, por el Juzgado de Familia, con el que se mantiene reuniones periódicas.

En cuanto a los profesionales que prestan sus servicios en el mismo, aunque existe una reglamentación relativa al funcionamiento del recurso tendente a definir su actuación, en ocasiones, no disponen de una orientación clara sobre cuál es su misión y el nivel de intervención que deben tener, cuestionándose el deber de realizar informes a los que, en última instancia, podrán tener acceso las partes en los Juzgados, con el riesgo de que ello les convierta en objetivo de los padres para utilizarlos en su propio interés, deteriorando en unos casos la relación con ambos o, en otros, con el que se siente perjudicado por el informe.

Por otra parte, tales profesionales no se sienten con autoridad suficiente ante los padres en litigio, siendo éste el origen de los incumplimientos por parte de estos de las normas de funcionamiento del recurso. Además, resulta difícil evaluar en esas condiciones si los profesionales que lo atienden están debidamente cualificados para cumplir una función que no está perfectamente definida.

En Navarra este recurso ya hemos dicho que comenzó a funcionar en el año 2002, y que para ello se dictó la Orden Foral 18/2002, de 20 de febrero, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud, por la que se clasifican los servicios de "Punto de Encuentro Familiar" y los "Centros de Día Infantiles y Juveniles." En la actualidad, al primero de los locales destinados a este fin, ubicado en la calle Joaquín Beunza de Pamplona, se ha unido en los primeros días del mes de febrero de 2007, un nuevo espacio en la avenida Barañáin también de Pamplona, siendo gestionados por la Asociación Xilema en base al correspondiente concierto existente.

No obstante, y pese a las previsiones de la citada Orden Foral, se echa en falta una regulación más detallada que regule este recurso en los distintos aspectos, definición, destinatarios del mismo, forma de acceso, perfiles profesionales de quienes lo atienden y condiciones materiales de funcionamiento, sin obviar incluso unas mínimas normas técnicas que establezcan las condiciones arquitectónicas de este espacio que, dada su finalidad, deberá reunir unas características determinadas que se adecuen a los objetivos para los que ha sido establecido.

También debe reflejarse la importante dedicación que la gestión de las distintas visitas, encuentros y demás incidencias que acaecen, representa para el Equipo de Acogimiento Familiar, ya que son muy frecuentes las cancelaciones de estas visitas por la imposibilidad de acudir en muchos casos por parte de las familias, bien sean las acogedoras, bien las biológicas. En este último caso, además, debería analizarse la conveniencia de habilitar los medios adecuados para facilitar los desplazamientos o adecuar los horarios de las visitas a las posibilidades reales de efectuarlos por parte de las familias biológicas, que en muchos casos carecen de los recursos necesarios para contar con más medios que no sean los regulares de transporte.

La limitación horaria a la que se ve sometido el régimen de visitas (miércoles y viernes de 16 a 20 horas, y sábados y domingos de 9 a 14 horas y de 16 a 20 horas), unido a la ausencia de una herra-

mienta técnica adecuada en el sistema de gestión de las mismas, que le dote de una mejor coordinación y operatividad, constituyen factores claves en la causa de la actual situación, que cabe calificarla como muy mejorable en este aspecto y a la que esperamos que la apertura del nuevo local contribuya en parte.

En este punto, debe llamarse la atención sobre la preocupación que suscita el régimen de visitas, no tanto en su definición cuanto en el procedimiento para alterarlo o suspenderlo. Se ha venido insistiendo en que, conforme a los criterios establecidos, resulta de especial importancia diseñarlo de forma flexible, con el fin de que la Administración Pública pueda alterarlo según las circunstancias (vacaciones, etc.). Sorprende, por tanto, a los ojos de estas familias que sean las entidades públicas quienes puedan decidir la suspensión de las visitas, limitándose el Juez a ratificar una decisión en la mayoría de los casos ya ejecutada.

## 8.6 ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

### 8.6.1. Finalidad y objetivo

El acogimiento en la modalidad conocida como residencial viene a suponer la integración del menor en un centro de protección o piso funcional, que en el caso de Navarra se encuentran más implantados, quedando bajo el régimen de dicho establecimiento o centro de acogida, cuyo director será quién ejerza esa función protectora.

Conforme a la filosofía y principios de actuación a que estamos haciendo referencia, cuando un niño/a menor de 12 años es separado temporal o definitivamente de su familia, la alternativa idónea es su acogimiento en otra familia, bien sea extensa o ajena. Solamente de manera excepcional los menores de esa edad pueden permanecer en un acogimiento residencial y, en el caso de los menores de seis años, además de que esto deba observarse de forma especialmente rigurosa, el tiempo de estancia no puede superar los tres meses.

Esto no es sino consecuencia de lo preceptuado en la propia Ley Foral 15/2005, en su art. 69, b), que, entre sus principios rectores, considera que esta modalidad de acogimiento constituye la última medida aplicable, y solamente cuando no haya otra opción.

Todo ello sin perjuicio de que el acogimiento residencial constituye habitualmente el primero que tiene lugar (en el Centro de Observación y Acogida), en tanto y cuando se procede a valorar la situación del menor y adoptar, en su caso, las

medidas más adecuadas para su protección. No obstante, y en contraposición, se establece que el período de estancia en acogimiento residencial será lo más breve posible, salvo que el bienestar y el interés del menor aconsejen una duración mayor.

Debe tenerse presente que existe en este sentido un cierto reconocimiento, si bien reciente, de la concepción de la atención residencial como parte de un conjunto de servicios en el que esta opción no se limita a ser una solución de larga estancia, sino que viene a cumplir otra serie de funciones tales como acogida de urgencia, de transición a acogimientos familiares, o de acogida en caso de fracaso del acogimiento familiar. Se considera, por tanto, como una modalidad dotada de cierta polivalencia, que posibilita en diversas fases del proceso de intervención el desarrollo y aplicación eficaz de las demás opciones.

El Manual de Intervención nuevamente vuelve a aportar los elementos esenciales de esta modalidad de acogimiento.

Así, la considera como una opción adecuada cuando se aplica en las circunstancias y condiciones apropiadas. Se insiste en que se utilizará cuando una intervención de este tipo resulte más beneficiosa para el menor que cualquier otra posible. Tal y como se recoge en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra, el Programa de Acogimiento Residencial busca garantizar la estabilidad, la seguridad y la satisfacción de las necesidades fundamentales de los niños que se encuentren en dicha modalidad de acogimiento.

De esta forma, la atención residencial debe garantizar una adecuada cobertura de las necesidades básicas de los niños/as en los siguientes niveles:

- Necesidades materiales (alimentación, vestido, etc.)
- Atención sanitaria
  - Escolarización
  - Refuerzo y corrección del aprendizaje escolar
  - Acceso a las experiencias normales propias de los niños/as de su edad (vivienda adecuada, horarios, actividades, modelos educativos, actividades de ocio y tiempo libre, etc.)

Además, la atención residencial debe organizar todos sus recursos con el objetivo de lograr un contexto que proporcione al menor afecto, protección, confianza, seguridad y estabilidad, debiendo

disponer, junto al resto del sistema de protección infantil, de los recursos necesarios para responder a las necesidades de los niños y familias que tiene que atender. Como consecuencia de ello, las distintas áreas que deben contemplarse en esta atención deben ir referidas, cuando menos, a los siguientes aspectos:

- Organización de la vida cotidiana
  - Salud
  - Formación
  - Autonomía, responsabilidad e intervención ante conflictos
  - Ocio y comunidad
  - Relaciones sociales y de grupo convivencial
  - Relaciones familiares
  - Relaciones con otras instituciones

Cada niño/a debe ser contemplado en función de sus únicas circunstancias y necesidades, de forma que cada menor atendido en un centro residencial debe ser valorado de manera individualizada, tras lo cual se tiene que elaborar un Plan Educativo Individual como concreción del Plan de Caso.

Para ello, y en lo que se refiere a las características de los centros residenciales, se viene a establecer que las reglas de planificación, organización y funcionamiento de los mismos deben tener su justificación en la mejor atención a las necesidades de los niños y niñas tanto a nivel individual como grupal

En esta materia, la Ley Orgánica 1/1996, en su art. 21, establece la obligación de las entidades públicas de someter este tipo de servicios o centros especializados de acogida de menores a previa autorización, acreditación y registro, además de regular de manera diferenciada el régimen de funcionamiento de los mismos, prestando especial atención en cuestiones de seguridad, sanidad, número y cualificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno, y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos, estableciéndose expresamente que la entidad pública competente en materia de protección de menores realice la inspección y supervisión de los centros y servicios semestralmente, asignando al Ministerio Fiscal, además, la responsabilidad de ejercer su vigilancia sobre los mismos.

En la normativa navarra, la Ley Foral 15/2005, en sus arts. 91 y siguientes, contiene determinados preceptos relativos al régimen de los centros y

al estatuto de los menores residentes, remitiendo, no obstante, a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de su organización y funcionamiento que, en principio, no se contiene en el texto del proyecto de Decreto Foral de desarrollo de la Ley Foral, por lo que esta materia debería ser objeto de una regulación lo más preferente posible, actualizando y completando las previsiones que en tal sentido contiene el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, sobre régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de Servicios Sociales.

Pese a que el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia contempla específicamente como uno de sus programas el de acogimiento residencial, puede afirmarse que no existe un programa ni centro de atención residencial válido para todos los casos. Como ya se ha puesto de manifiesto, las necesidades de los menores que precisan estos recursos son muy diversas. Además, las mismas han cambiado a lo largo del tiempo y las características y necesidades de los menores que

acceden a los centros residenciales son muy diferentes a las de hace unos años.

En definitiva, adecuarse y responder de manera apropiada a las diferentes características y necesidades de los niños y adolescentes que precisan este recurso constituye el reto fundamental de la atención residencial, y a tal fin la red de dispositivos residenciales debe diversificarse, debiendo además tener su reflejo en distintos programas de atención y distintos tipos de centros.

En el Manual de Intervención se recoge una serie de programas que pretenden dar respuesta a esta importante cuestión, si bien por lo que se refiere a la situación actual que presentan los diferentes centros en Navarra responde básicamente al Programa Residencial Básico. Este es el primero de los que contempla el Manual, que puede ser complementado con otros dependiendo de las características y necesidades de los niños/adolescentes que cada centro pretenda atender.

Los Programas contemplados son los siguientes:

<i>Programa Residencial Básico</i>	Se denomina "básico" porque se encuentra en la base del resto de los programas. Constituye la opción adecuada para responder a las necesidades de una gran parte de los niños/as y adolescentes con medida legal de protección de edades entre cuatro y catorce años.
<i>Programa de Atención de Urgencia</i>	Proporciona atención inmediata ante situaciones de crisis que requieren la salida inmediata del niño/a o adolescente de su domicilio para su protección.
<i>Programa de Respiro</i>	Proporciona atención al niño/a o adolescente cuando su cuidado o la convivencia con él se convierte temporalmente en una fuente de tensión excesiva para la familia, y se valora que esta situación puede hacer peligrar seriamente la estabilidad familiar. Se atiende a casos en riesgo de desprotección infantil.
<i>Programa de Atención a la Primera Infancia</i>	Proporciona atención a niños/as entre cero y tres años de edad que han debido ser separados de sus familias e origen como medida de protección, y para los que no se ha considerado adecuado o no ha sido posible el acogimiento en otra familia (se desarrollará sólo para casos excepcionales).
<i>Programa de Atención a Menores con Minusvalías Graves</i>	Proporciona atención a niños/as y adolescentes que necesitan una medida de protección y que sufren minusvalías físicas o psíquicas que suponen un nivel de incapacidad significativo y, por tanto, requieren apoyos especiales continuados.
<i>Programa de Atención a Menores con Minusvalías Graves</i>	Proporciona atención a niños/as y adolescentes que necesitan una medida de protección y que sufren minusvalías físicas o psíquicas que suponen un nivel de incapacidad significativo y, por tanto, requieren apoyos especiales continuados.
<i>Programa de Atención a Menores con Graves Problemas de Comportamiento</i>	Proporciona atención a niños/as y adolescentes que necesitan una medida de protección y que presentan una problemática comportamental muy grave con dificultades específicas para la convivencia en grupo, que en ocasiones se encuentran asociadas o son consecuencia de trastornos psiquiátricos (agudos o crónicos) o abusos de drogar.
<i>Programa de Atención a Menores Extranjeros "no acompañados"</i>	Proporciona atención y apoyo a adolescentes (mayores de doce años) extranjeros no acompañados que presentan problemática de desprotección familiar total y necesitan una medida de protección, con el objeto de lograr su plena autonomía y su inserción social y laboral.
<i>Programa de Preparación para la Emancipación</i>	Proporciona atención y apoyo a adolescentes (mayores de catorce años) con necesidad de medida de protección con el objeto de desarrollar las habilidades esenciales para su integración en la comunidad como personas autónomas

El Manual de Intervención desarrolla igualmente la definición de cada uno de estos programas, la población a la que van destinados, los servicios a ofrecer o incluir en cada caso, así como los recursos precisos para ello, haciendo referencia incluso en alguno de los casos a acciones ya previstas y contenidas en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, como la de llevar a cabo el desarrollo de un programa de formación específico para los profesionales de los hogares y centros de acogimiento residencial.

Finalmente, y en la línea con lo que ya se ha expuesto, una vez más se hace un llamamiento a la coordinación institucional como condición necesaria para garantizar la salvaguarda de los derechos y la protección de los niños/as. A lo largo de todo este informe se viene reflejando la necesidad de llevar a cabo un trabajo multidisciplinar, multi-sectorial y en red, tal y como se recoge por otra parte en el propio Manual de Intervención.

Así, además de los contactos periódicos individuales que los técnicos de la Sección de Protección del Menor tengan con los servicios y profesionales intervinientes en el caso, es importante asegurar

que dichos servicios/profesionales dispongan de canales y sistemas estables y ágiles para coordinarse y transmitirse directamente información relevante para sus respectivas intervenciones.

Debería asegurarse desde el inicio de la intervención que existen y funcionan adecuadamente, convocándose y promoviéndose por parte del responsable del caso las reuniones conjuntas de revisión y coordinación precisas en las que estén representados los distintos servicios/profesionales intervinientes en el caso (Servicios Sociales de Base, Centro de Acogida, Equipo Especializado de Intervención Familiar, Educación, Salud Mental)

#### 8.6.2. Los datos obtenidos

Los datos sobre las entidades o asociaciones que gestionan los centros actualmente existentes en Navarra, en sus diversas modalidades, así como el número de plazas con que cuenta cada una de ellas, se reflejan a continuación en base a la información que nos ha sido remitida desde las mismas. En todos estos centros, según nos ha manifestado el propio Departamento en su respuesta a nuestra solicitud de información, el programa que se desarrolla es el de residencial básico:

#### **CENTROS DE OBSERVACIÓN Y ACOGIDA** **Detalle de atendidos de 2004 a 2006**

	Año 2004	Año 2005	Año 2006
<b>Centro de Observación y Acogida (COA)</b>	<b>110</b>	<b>147</b>	<b>161</b>
De 0 a 12 años. Xilema	41	63	65
De 12 a 18 años. Ilundain Haritz Berri	69	84	96

#### **CENTROS DE OBSERVACIÓN Y ACOGIDA** **Altas Bajas y Atendidos en el año 2006**

	año 2006		
	Altas	Bajas	Atendidos
<b>Centro de Observación y Acogida (COA)</b>	<b>147</b>	<b>151</b>	<b>161</b>
De 0 a 12 años. Xilema	55	60	65
De 12 a 18 años. Ilundain Haritz Berri	92	91	96

Un caso particular de menores que pasan por los Centros de Observación y Acogida es el de los menores extranjeros no acompañados, que en el caso de Navarra hasta el momento no ha tenido gran magnitud.

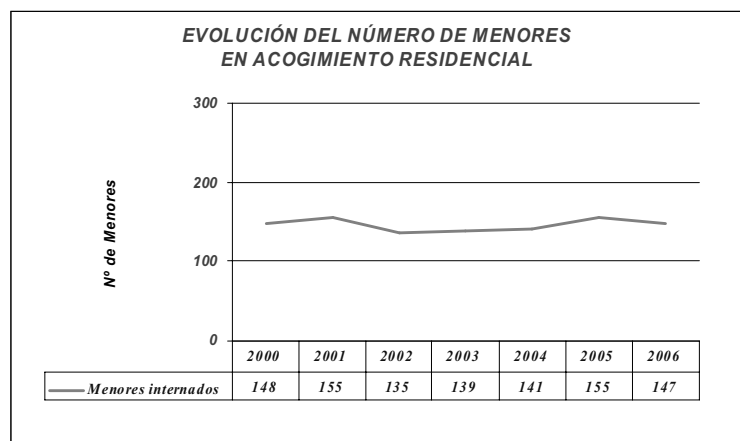
#### MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

	Ene.- Dic. 2005	Ene.- Sep. 2006
Pasan por el Centro de Observación y Acogida (COA)	18	12
Permanecen en el Centro de Observación y Acogida (COA)	1	1

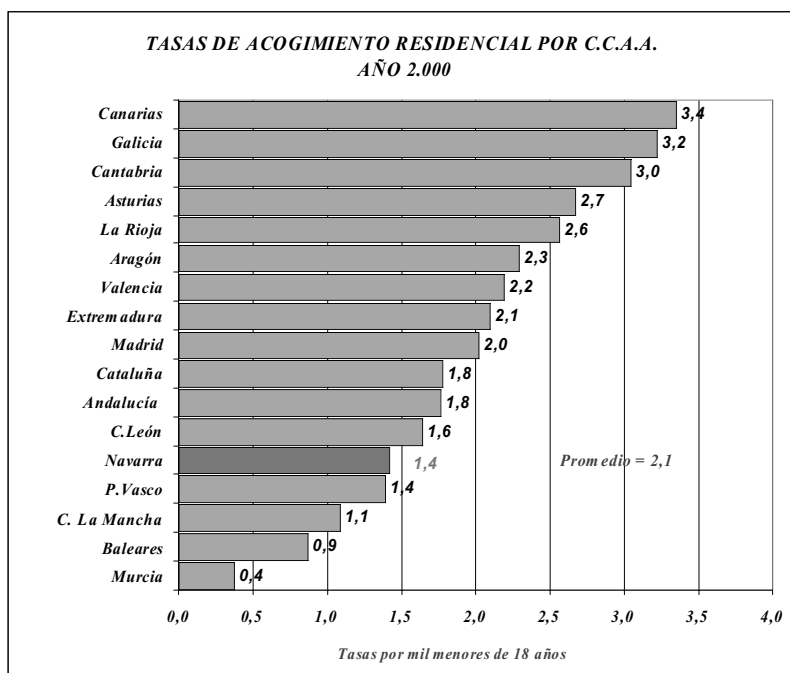
Las nacionalidades de los menores acogidos han sido diversas: rumana, marroquí, portuguesa, argelina, croata y francesa.

Según nos manifiesta la Dirección General de Familia, a la mayoría de estos menores se les envió de nuevo con su familia si la tenían, otros menores iban escapados y fueron declarados en desamparo en otras comunidades autónomas, por lo que se les remitió a sus centros.

En noviembre del 2006 la Dirección General de Familia nos informó que se estaba procediendo al diseño de un recurso para menores extranjeros no acompañados, en respuesta solidaria al llamamiento que hizo la Administración General del Estado para el traslado y atención a menores no acompañados desplazados a la península desde Canarias.







**ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**  
**Situación a 31 de diciembre de cada año**

	Situación al 31/12/05	Situación al 31/12/06
<b>Centro de Observación y Acogida (COA)</b>	<b>14</b>	<b>10</b>
De 0 a 12 años. Xilema	10	5
De 12 a 18 años. Ilundain Haritz Berri	4	5
<b>Centros de Acogida</b>	<b>141</b>	<b>144</b>
Pisos Navarra Nuevo Futuro	63	58
Pisos Xilema	40	37
Residencia de chicas. Ilundain Haritz Berri	5	10
Residencia de chicos Asoc. Nav. Sin Fronteras	16	18
Residencia de chicas Asoc. Nav. Sin Fronteras	13	11
Centro de deshabitación Dianova	4	3
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>147</b>

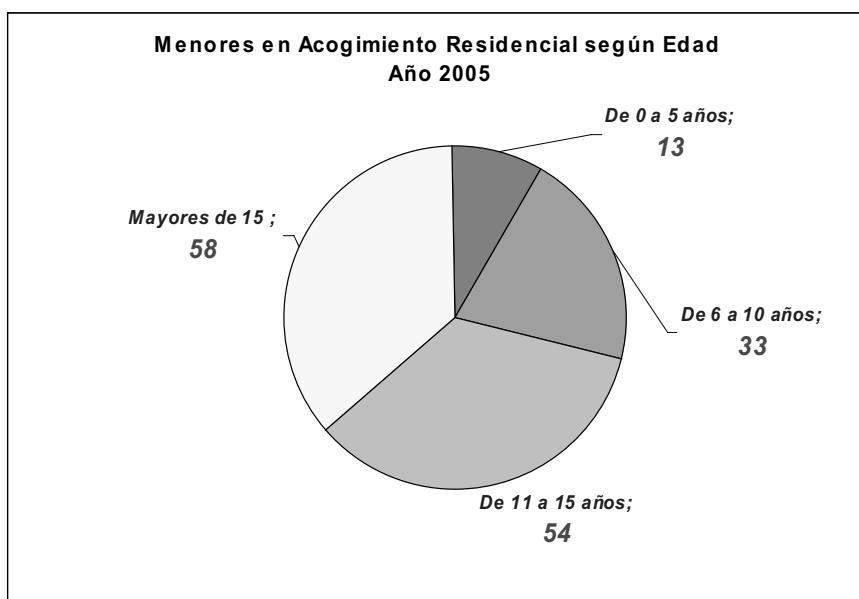
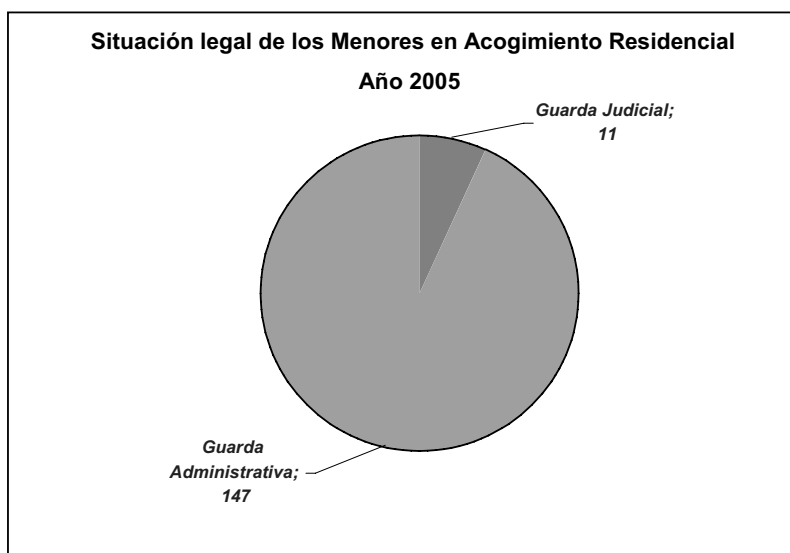
**ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**  
**Altas Bajas y Atendidos en el año 2006**

	año 2006		
	Altas	Bajas	Atendidos
<b>Centros de Internamiento</b>	<b>76</b>	<b>57</b>	<b>212</b>
Pisos Navarra Nuevo Futuro	22	20	85
Pisos Xilema	18	5	53
Residencia de chicas. Ilundain Haritz Berri	14	9	19
Residencia de chicos Asoc. Nav. Sin Fronteras	11	9	27
Residencia de chicas Asoc. Nav. Sin Fronteras	6	8	19
Centro de deshabitación Dianova	5	6	9

En determinados casos particulares, la Dirección General de Familia concede ayudas económicas para la estancia en “Centros Residenciales No Concertados” de menores en situaciones especiales de dificultad social.

**CENTRO RESIDENCIAL NO CONCERTADO**

	2004	2005
Nº de Ayudas Económicas Centro Residencial No Concertado	20	21
Importe Total	64.341	59.400
Importe Medio por Caso	3.217	2.829



En relación con este tipo de centros y hogares funcionales, cuando nos hemos interesado ante el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, sobre los criterios y estándares de calidad que se han establecido para la atención residencial de menores en situación de desprotección, se nos ha manifestado en la respuesta escrita a nuestra solicitud de información que:

“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen los contratos para la gestión de las plazas de acogimiento residencial recogen la necesaria evaluación técnica para comprobar los niveles de calidad material y de funcionamiento. Algunas entidades que gestionan estos centros están en posesión de la acreditación oficial (EFQM). Otras están en proceso para su implantación. La Dirección General de Familia por su parte se dispone a evaluar en 2007 todos y cada uno de los centros residenciales”

Respecto a los controles que se establecen sobre los centros, con qué periodicidad y por parte

de quién se realizan, y si se dispone de informes en este sentido, se nos manifiesta que:

“Los técnicos de la Sección mantienen reuniones semanales con los equipos técnicos de los centros residenciales. Cuando ingresa un menor en un centro residencial se elabora el PEI o Programa Educativo Individual, que será el que sirve de guía para el seguimiento a efectuar, un programa que se revisa y se reelabora anualmente. Normalmente se elaboran muchos informes a petición del juzgado de familia y siempre que se efectúan cambios de recurso”

Finalmente, en relación a la formación que se ha dado a los profesionales de estos Centros, se nos informa que, a partir de septiembre de 2004 se ha puesto en marcha un plan de formación dirigido a estos profesionales, planificado conjuntamente entre la Dirección General de Familia y los directores y/o responsables pedagógicos de los mismos.

#### **ACTIVIDAD FORMATIVA DIRIGIDA AL PERSONAL DE LOS CENTROS DE ACOGIDA**

	2005	2006
Nº de Cursos	1	2
Horas	35	24
Nº de Convocatorias	4	6
Total Horas impartidas	140	72
Participantes		
<i>Dianova-Zanduetta</i>	3	
<i>Fundación Ilundáin</i>	9	3
<i>Navarra Sin fronteras</i>	24	29
<i>Nuevo Futuro</i>	25	44
<i>Mensajeros de la Paz</i>	14	37
Total Participantes	75	113
Promedio de Horas recibidas por Trabajador	14,3	7,2

Los cursos realizados y la planificación de los mismos son los siguientes:

Año 2005 CURSO: “El acogimiento residencial: aspectos básicos a considerar y buenas prácticas”

– Módulo 1: Intervención del equipo psicosocial del Juzgado de Familia en los casos de acogimiento.

– Módulo 2: La Protección a la infancia.

– Módulo 3: Comprensión de la experiencia de maltrato/abandono.

– Módulo 4: El rol del educador social en un centro de acogimiento.

– Módulo 5: La calidad más allá de las estructuras.

– Módulo 6: Consumo de drogas.

Año 2.006 CURSO: “Trabajo con familias en acogimiento residencial”

– Módulo 1: Comprensión del funcionamiento de las familias y de la relación Institución-familias

– Módulo 2: La comunicación con la familia.

– Módulo 3: El trabajo con las familias desde la experiencia.

Año 2006. SESIÓN DE TRABAJO: "La Ley del Menor. Su aplicación en Centros de Acogimiento Residencial".

Además de los datos que se han recabado directamente del Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra, y al igual que en el caso del acogimiento familiar, hemos contactado con las distintas entidades y asociaciones que gestionan estos centros y hogares funcionales a fin de conocer con mayor detalle el funcionamiento de los diferentes servicios residenciales existentes en la Comunidad Foral de Navarra. El objetivo ha sido obtener una visión cualitativa de esta modalidad de acogida, que constituye una parte esencial dentro de las medidas existentes en el sistema de protección de menores. La metodología aplicada ha consistido en entrevistas semiestructuradas con los responsables de los Centros y la aplicación de un cuestionario para recoger ciertos aspectos cualitativos como pueden ser número de plazas, tipología, edades de los menores atendidos, etc.,

Dentro de esta labor de contacto, entre los meses de noviembre y diciembre de 2006, se han llevado a cabo una serie de entrevistas en los Centros de Atención a Menores existentes en Navarra con el fin de añadir toda la información complementaria de cara a una mejor valoración de la situación, por más de que somos conscientes de que estas visitas y el tiempo dedicado a las mismas no pueden aportar un conocimiento de la realidad de los Centros comparable al que tienen sus responsables. Las entidades con las que se han mantenido dichas entrevistas han sido:

- Asociación Navarra Nuevo Futuro (hogares funcionales)
- Xilema (hogares funcionales, COA, centro de día)
- Fundación Ilundain Haritz Berri (COA, Granja escuela, residencias)
- Asociación Sin Fronteras (residencias)
- Dianova (especializado en consumos)

En primer lugar, y por lo que se refiere a las características propias de cada entidad, y en función al tiempo que llevan trabajando con menores, las diferentes asociaciones han desarrollado una evolución en varios sentidos: uno, hacia la modificación de las estructuras necesarias, adaptándolas a las nuevas necesidades; otro, fundamental, hacia la transformación de actitudes, formas de planificación individual, implantación de programas, autoevaluación, intervención con las familias de los menores; y, finalmente, la formación, prepa-

ración y profesionalización de las personas que trabajan en ellas. En definitiva, de alguna forma han tratado de adaptarse a las nuevas y diversas problemáticas que cada día aumentan y que suponen un reto y una gran preocupación para cualquier institución que forma parte de la red de protección de menores.

Como dato a tener en cuenta sobre este particular, se ha observado que todas estas entidades cuentan con protocolos de actuación en las cuestiones más importantes (recepción, evaluación, actuaciones puntuales, etc.), obteniendo algunas de ellas acreditaciones en materia de calidad. Además, el equipo técnico de los Centros trabaja con las familias de los menores acogidos.

Se constatan, no obstante, algunas diferencias en cuanto a su manera de enfocar los proyectos y de llevarlos a cabo. Hay que tener en cuenta el tiempo de experiencia de cada Centro, su filosofía y principios, trayectoria, etc., pero en cualquier caso con carácter general hemos observado en las entrevistas y visitas realizadas que todas ellas aportan innovaciones positivas en la realización de sus planes individuales y colectivos que realizan con una adecuada frecuencia según las características de cada Centro.

A destacar el enfoque de la actuación que se lleva a cabo en algunos casos, que parte de una metodología basada en una respuesta integral a la problemática que presentan los menores, abarcando las diferentes áreas en que se ven inmersos: personal, familiar, social, sanitaria, escolar, laboral y cultural.

En todos los casos se nos ha manifestado que los menores cuentan con su Plan Educativo Individual que viene a contener de alguna forma la programación individual de la actuación con el menor. Si bien es un instrumento que se utiliza de forma cada vez más sistemática, debe hacerse hincapié en evitar que se convierta más en un requerimiento formal que real de verdadero elemento de trabajo que permite y facilita el seguimiento del caso y la planificación y evolución de la situación del menor.

En relación a las características de los centros, y conforme al proceso de cambio y evolución que se ha venido dando en esta modalidad, en el sentido de pasar de grandes instituciones a pequeñas unidades de convivencia, podemos afirmar que en el caso de Navarra el modelo responde a esta segunda modalidad, tratando con ello de conseguir un mejor desarrollo de pautas de convivencia y de buenas relaciones entre los menores, así

como una mayor integración de éstos en el entorno social.

La capacidad de estos centros oscila entre las ocho plazas habituales de los pisos u hogares funcionales y las dieciséis plazas con la que cuenta la Residencia juvenil "Félix Echegaray" de Pamplona, todas ellas, concertadas con la Administración. Algunos de estos centros, debido a sus características, están destinados para chicos y chicas por separado y en otros casos son de carácter mixto.

Las edades de los menores atendidos oscilan desde los 0 años hasta los dieciocho. El acceso de estos menores a los diferentes servicios se lleva a cabo desde la Sección de Protección del Menor de la Dirección General de Familia, si bien la asignación del centro a cada caso obedece más a criterios que tienen que ver con la disponibilidad de plazas cuando se produce el ingreso que a consideraciones relacionadas con las necesidades de los menores.

Las diferencias observadas respecto al funcionamiento responden, en general, al nivel de especialización que presentan y a las características de los menores atendidos. Existen, como se ha dicho anteriormente, los Centros de Observación y Acogida (COA), los Pisos u Hogares Funcionales, las Residencias Juveniles y otros Centros especializados en menores con problemática de exclusión social o consumos.

En concreto, las visitas realizadas lo han sido a tres pisos u hogares funcionales, al COA de 0 a 12 años y al COA de 12 a 18 años, a tres residencias y al centro de internamiento terapéutico por consumo de drogas.

En general, puede afirmarse que todos estos espacios reúnen unas aceptables condiciones en lo que se refiere a sus diferentes elementos más importantes (habitaciones, espacios de uso común, cocina, servicios, etc.) para poder cumplir el fin al que se destinan, si bien se observan algunas diferencias lógicas en función de la antigüedad de las instalaciones y, en el caso de los COA, se viene sobrepasando con frecuencia el número de plazas previstas en ambos casos ante las necesidades de dar respuesta a determinadas situaciones que vienen surgiendo constantemente y que requieren dicho internamiento.

Por lo que respecta al personal de estos centros, es de destacar como resultado de las visitas realizadas la implicación que en general se observa que mantienen los diferentes profesionales en la atención a los menores acogidos, por más que manifiestan las dificultades que conlleva su trabajo. La información recabada a través del cuestio-

nario cumplimentado por las diferentes entidades en relación con los menores acogidos en los centros y la plantilla de personal con la que cuentan para su atención ha sido ya recogida en el Capítulo 6.

En relación con el personal que atiende estos centros, y con independencia de que se cumple la proporción mínima de presencia permanente y de atención directa establecida en el Decreto Foral 209/1991, la continua atención que el funcionamiento de estos centros requiere, ya que deben permanecer atendidos durante todo el día todos los días del año, acarrea unas condiciones de trabajo y jornada laboral, que unido a unas remuneraciones no demasiado atrayentes, repercute en la continuidad de dichos profesionales y tiene como consecuencia la rotación, especialmente en el caso de los educadores, con las repercusiones que esto tiene en una buena calidad asistencial.

Las distintas entidades han indicado que comunican anualmente a la Administración las variaciones que se producen en sus plantillas y que realizan actuaciones de supervisión de los equipos intervinientes en cada centro u hogar, atribuidas por lo general al propio equipo técnico con que cuentan las entidades y, en ocasiones, además con personal contratado a tal fin.

Pese a que se nos ha manifestado que se llevan a cabo por parte de estas entidades acciones internas de formación específica y continuada de su propio personal, ante la diversidad de situaciones a las que tienen que hacer frente y los problemas que en el marco de esta atención residencial empiezan a plantear algunos de los menores acogidos, resulta necesario dotar a este personal de la formación adecuada, especialmente en todo aquello que tiene que ver con prevención y evitación de conflictos o incidentes violentos, que pese a plantearse de forma muy puntual constituye una de las principales preocupaciones de los profesionales de estos servicios especializados.

Por último, y como aportaciones de las distintas entidades o asociaciones respecto a la visión de esta modalidad de acogimiento residencial, en las entrevistas mantenidas se apuntaron algunas coincidentes, de entre las cuales podemos destacar:

– Constatan la sobrecarga de trabajo que viene soportando el sistema, que hace que no se atienda con la celeridad que se debiera determinadas situaciones. En este sentido, si bien no tienen queja de la actuación de los equipos de la Sección de Protección del Menor, aprecian la normal lentitud y burocratización que supone el traslado

del modelo administrativo a actividades como la que nos ocupa.

– Consideran que cada vez se presentan más casos y más difíciles en esta materia, por lo que debe darse una diversificación de recursos. No pueden tratarse todos los casos como iguales tal y como está actualmente configurado el sistema, existen situaciones en las que los recursos y atenciones son claramente diferentes (autismo, enfermedades mentales, problemas de comportamiento, etc.), y en estas situaciones desde el sistema convencional no se les puede atender adecuadamente, ya que no todos los menores en situación de protección son iguales, hay multitud de casos especiales que necesitan una atención especial.

– Además, existen nuevos problemas en este sentido, como la inmigración (menores extranjeros no acompañado) o la cada vez más frecuente existencia de actuaciones del sistema de protección en familias que no obedecen al estereotipo habitual de desestructuración.

– En algún caso, se ha hecho referencia a la conveniencia de buscar soluciones de espacios de ventilación para los profesionales que trabajan en el tema. Pese a que estos profesionales vienen siendo mejor apreciados por las familias biológicas, ya que al fin y al cabo se les ha entregado el menor para su ayuda, se enfrentan a situaciones cada vez más complejas y dificultosas.

– A fin de facilitar esta difícil labor que el personal de los centros tiene que desempeñar, cuentan con apoyo técnico para los profesionales, algo que consideran fundamental dado el tipo de trabajo que desarrollan. De esta manera, tratan de conseguir también que la movilidad laboral se minimice.

– Respecto a la relación con la Sección de Protección del Menor, están satisfechos con el seguimiento que realiza, no creen necesario un teléfono de atención permanente en esta modalidad de acogimiento, puesto que cuentan con recursos propios a la hora de atender las necesidades de los menores, si bien, como se ha comentado anteriormente, sería necesaria una mejora de la valoración uno a uno de los menores por su parte, así como una mayor información sobre la casuística individual.

– Echan en falta una mayor permeabilidad e implicación entre los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra para con estos menores. Consideran que esto representaría un gran avance para el funcionamiento global de todos los centros y para la debida atención a los menores en todos los ámbitos: escolar, laboral, sanitario, etc. En general, hacen referencia a los problemas que

representa la incompreensión con que se encuentran en el ámbito escolar o, especialmente, el conseguir una adecuada atención por parte de los dispositivos de salud mental, teniendo en algunos casos que contratar estos servicios con gabinetes médicos particulares. Son conscientes en ambos casos que esto es consecuencia principalmente de la saturación a su vez que vienen soportando estos ámbitos.

– En cuanto a la salida del sistema por el cumplimiento de la mayoría de edad, llevan planteando desde hace tiempo que no tiene sentido que se dediquen durante una serie de años de la vida del menor recursos públicos para protegerlo, y que, al cumplir los dieciocho años se le ponga literalmente en la calle, excluyéndolo sin más del sistema. Además de que los menores viven la proximidad a esta edad como un verdadero trauma ante esta perspectiva, al final probablemente no tienen otra solución que volver con su familia cuando esto puede ser contraproducente. Por ello, consideran que debería establecerse algún nuevo recurso de independización (tipo pisos-puente), como necesario referente de hogar y con alguien que esté al tanto de ellos, para que entre los 18 y los 21 años se pudiera acoger a estos chicos, y que no tendría unos costos tan excesivos, ya que podrían contribuir a los gastos en función de sus ingresos, etc. A este respecto, algunas de estas entidades están desarrollando algún proyecto de inserción laboral, pero consideran que en esta labor deberían implicarse mucho más las Administraciones y todos los demás estamentos como empresas, centros sociales en los barrios, en definitiva, una intervención global. Es un tema que nos afecta a todos.

– En algún caso se ha manifestado la conveniencia de que desde el propio Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, se promovieran reuniones o foros de encuentro periódicos entre las diferentes entidades para poder intercambiar experiencias, prácticas e impresiones sobre el funcionamiento de los centros, que consideran que contribuiría en gran manera al enriquecimiento y la mejora de los servicios que se prestan.

– Alguna de estas entidades, no todas, han expresado los problemas económicos que les genera el retraso en los pagos por parte de la Administración, por lo general en torno al mes, aunque en ocasiones este plazo se ve superado.

A modo de conclusión de este apartado, es preciso insistir respecto a esta modalidad de acogimiento en la conveniencia de tener una imagen menos residual de la que generalmente se tiene de ella, ya que se manifiesta como verdaderamen-

te útil en determinadas circunstancias y, a la vista de lo anteriormente expuesto, dispone de una gama de servicios que permiten combinar en cada caso y en las diferentes fases de intervención los recursos que resulten más adecuados a sus particulares necesidades.

En este sentido, debe destacarse la labor que vienen realizando estas asociaciones de carácter privado que constituyen una red de apoyo al sistema público, necesaria en una sociedad en la que se busca el bienestar y el desarrollo positivo, en todos los sentidos, de los menores (adultos futuros), y que merecen de toda colaboración y apoyo institucional que sea posible.

### 8.6.3. La percepción que tienen los menores

Como se ha comentado anteriormente, para la elaboración de este informe, además de las entrevistas con los responsables de las distintas asociaciones, visitas a los Centros, cuestionarios destinados a ellos y observación directa, se ha querido contar con la visión de los menores atendidos, ya que considerábamos importante que se sintieran partícipes de una parte de nuestro informe y que, de esta forma, se reflejara la opinión que ellos tienen de la atención que se les viene prestando por el sistema de protección, como destinatarios principales que son del mismo.

Para conocer su perspectiva, además de mantener breves entrevistas con ellos, se ha diseñado un cuestionario muy sencillo que consta de unos ítems adaptados a su comprensión y fáciles de completar, con los que se ha tratado de recabar toda la información relacionada tanto con su bienestar dentro del centro o piso, como con su opinión sobre su funcionamiento, además de su relación con los cuidadores y personas responsables que están en contacto con ellos.

Así, se han efectuado preguntas en relación a aspectos como cosas que les gustan del centro o no, qué opinan sobre las reglas, a quién acuden cuando algo va mal, como canalizar una queja, capacidad de decisión, interpretación de las diferentes situaciones, colaboración en situaciones cotidianas, qué les falta y que les gustaría, etc.

Obviamente, somos conscientes de que los deseos y opiniones expresados son los propios de todos los menores, por lo tanto hay que tener en consideración su vertiente idealista y ser cautos a la hora de valorar ciertas consideraciones que, por otro lado, son inviables en algunos casos, dadas las características del Centro y de la situación del propio menor.

No obstante, la impresión manifestada por ellos es de que, en general, y salvando los lógicos condicionantes de su situación, se encuentran básicamente satisfechos con las condiciones del lugar en que se encuentran y con la atención que reciben.

A continuación se hace referencia a los datos por los que nos interesábamos en los cuestionarios, así como a los resultados obtenidos en los mismos:

#### Tabla nº 1: Número de menores por centro que han contestado a los cuestionarios

Los cuestionarios han sido contestados por 36 niños y niñas que se encuentran residiendo en los siguientes Centros: Asociación Navarra Sin Fronteras (Gaztebide y Félix Etxegaray), en los pisos y en el COA de Xilema, en la residencia La Loma y el COA de la Fundación Ilundain y en los pisos de la Asociación Nuevo Futuro.

Número de niños, niñas y adolescentes		Sin Fronteras		Xilema		Ilundáin		Nuevo Futuro	Totales
		Gaztebide	Félix Etxegaray	Centros	COA	La Loma	COA		
Edad	6-11 años			3				2	5
	12-15 años	2	3	1	1	2	3	4	15
	16-18 años	5	2				3	4	14
	Mayor edad							1	1
Sexo	Masculino		5	1			3	4	13
	Femenino	7		3	1	2	3	7	23
TOTAL		7	5	4	1	2	6	11	36

Del total de niños y niñas entrevistados, la mayoría son adolescentes, el 80'55 %, son menores comprendidos entre 12 y 18 años, de los cua-

les la mitad tienen entre 12 y 15 años y la otra mitad entre 16 y 18. Por lo tanto, el cuestionario ha sido rellenado mayoritariamente por adolescentes

#### COSAS QUE LES GUSTAN DEL CENTRO Y COSAS QUE NO LES GUSTAN

	Sí	Regular	No
Los compañeros	86,1%	11,1%	2,8%
Los educadores	80,6%	8,3%	8,3%
El director	80,6%	5,6%	13,9%
La forma en que tratan con tu familia	77,8%	0,0%	22,2%
La comida	72,2%	8,3%	19,4%
Los juegos	69,4%	0,0%	30,6%
El ambiente del Centro	66,7%	8,3%	27,8%
La decoración	58,3%	2,8%	38,9%
Las reglas del Centro	41,7%	8,3%	50,0%

La primera cuestión que se les planteaba era qué les gustaba y qué no de ciertos aspectos generales y cotidianos del Centro en el que vivían. La mayoría de los menores contestan que les gustan aspectos como la comida, los juegos, el ambiente del Centro y los compañeros, este ítem por encima de todos los demás con un 86%, predecible dada la edad de los menores, una edad en la que el grupo de iguales es su referente más significativo.

Las puntuaciones más coincidentes han sido las referidas a las Reglas del Centro, dónde sólo hay una diferencia de tres entre la respuesta negativa y la positiva, siendo mayor la negativa. Posicionarse contra la norma también es una característica de la adolescencia bastante habitual, teniendo en cuenta sobre todo la situación peculiar y de desarraigo familiar que viven estos menores internos en Centros.

También es significativo que los aspectos más valorados después de los compañeros, sean los educadores y el director con la misma puntuación. 29 menores de 36 han contestado que les gustan tanto los educadores como los directores de sus Centros.

En general, la mayoría de los menores, tanto de los pisos como de las residencias, tienen una respuesta positiva a todas las cuestiones presentadas, demostrando una estancia satisfactoria en dichos centros así como una buena adaptación a los mismos.

Como era de esperar, en el COA para menores de 12 a 18 años las respuestas son más bien negativas, exceptuando los compañeros, en una proporción de 1 a 5. Hay que tener en cuenta las características de este Centro y la brevedad del tiempo que pasan por allí los menores, lo que hace que no lo sientan como un hogar.

Tabla nº 3: Privacidad y Confidencialidad

	Si	A veces	No	TOTAL
Si no puedes cerrar el pestillo del baño cuando entras, ¿preferirías hacerlo?	91%	0%	9%	100%
¿Te gusta tu habitación?	80%	0%	20%	100%
¿Te sientes a gusto en ella?	71%	0%	29%	100%
¿El personal llama a la puerta antes de entrar?	66%	6%	29%	100%
¿Compartes tu habitación?	60%	0%	40%	100%
¿Tienes un sitio adecuado para guardar las cosas que aprecias?	62%	0%	38%	100%
¿Puedes cerrar el pestillo del baño cuando entras?	43%	0%	57%	100%
¿Puedes llamar por teléfono de forma libre y privada?	29%	6%	66%	100%
¿Puedes cerrar un armario o un cajón con llave?	8%	0%	92%	100%



Las respuestas a estas cuestiones de privacidad y confidencialidad se encuentran muy repartidas en positivas y negativas, tanto por Centros como por ítems, destacando la respuesta negativa en cuanto a si pueden cerrar un armario y cajón con llave, que probablemente es una regla general en todos los hogares funcionales y residencias, por lo que no se considera de importancia significativa.

A la mayoría de los menores les gusta su habitación y se sienten a gusto en ella, a pesar de que más de la mitad la comparten.

Un 55'56 % de los menores no pueden cerrar con pestillo el baño cuando hacen uso de él, siendo un 88'9 % los que sí preferirían hacerlo. La

necesidad de intimidad en los adolescentes es una característica primordial y necesaria para un correcto desarrollo, por más que pueda representar algún tipo de conflicto con algunas de las necesidades de seguridad que el Centro deba cumplir.

En la mayoría de los casos el personal llama a las puertas de las habitaciones antes de entrar en un respeto de la intimidad, aunque en diez de los casos se manifiesta que no lo hace.

Respecto al teléfono, un 63'9% no puede utilizarlo de modo libre y privado, lo que les crea cierto malestar, siendo este el medio más utilizado para comunicarse con su grupo de iguales, grupo de referencia importante en esta edad.

**Tabla nº 4: Las normas del Centro**

	Sí	Regular	No	TOTAL
¿Conoces las normas del Centro?	100%	0%	0%	100%
¿Conoces las consecuencias de no respetar las normas?	94%	3%	3%	100%
¿Se pide tu opinión para hacer las normas del Centro?	33%	11%	56%	100%
¿Te parecen justas las consecuencias de no respetarlas?	43%	6%	51%	100%
¿Se utiliza como medida disciplinaria la privación de comida?	31%	0%	69%	100%

En este apartado relativo a las normas del centro, el 100% de los menores las conoce, lo que les ayuda a situarse y centrarse en su lugar de residencia. De igual modo, un 91'67% conoce las consecuencias de no respetar las normas, incidiendo también en su adaptación a dicho Centro.

En cuanto a la hora de tenerles en cuenta para establecer las normas del Centro, la mayoría de los menores ha contestado que no o regular, siendo tan sólo un 33% los que sí se sienten consultados o tenidos en cuenta para esta cuestión.

Algo más de la mitad de los menores opina que las consecuencias por no respetar las normas no son justas, aunque no es destacable y sí está relacionado con que las consecuencias suelen ser falta de privilegios, algo que realmente les duele.

**Tabla nº 5: Cuando algo va mal...**

En este apartado se hacía mención a cuestiones relacionadas con las personas de confianza y de apoyo que los menores perciben que tienen.

En el cuestionario entregado podían elegir más de una opción, las que quisieran, y no estaban por orden de preferencia sino todas incluidas.

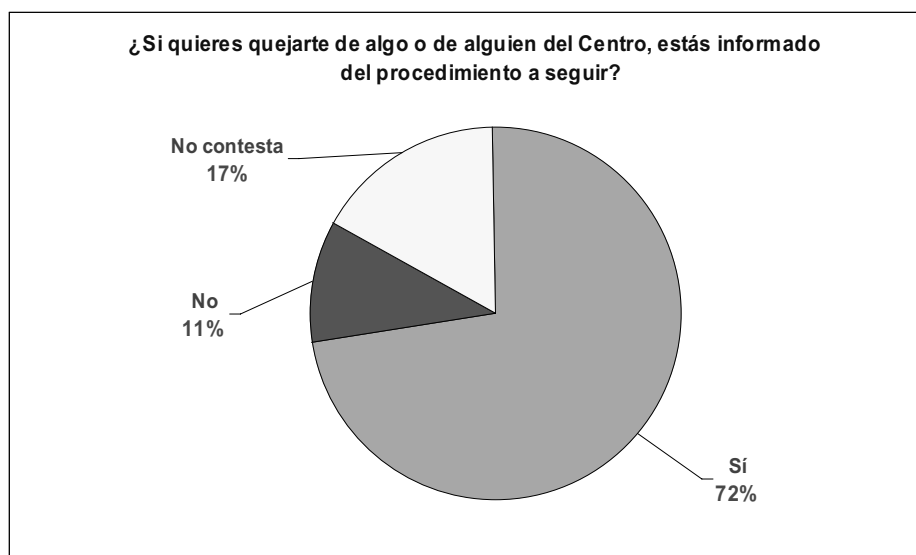
¿Si no te sientes bien y quieres hablar con alguien, con quien prefieres hacerlo?	Total	%
Un/a amigo/a	16	16%
Tu educador o tutor	15	15%
Tu madre	15	15%
Un/a hermano/a	12	12%
Otro educador	10	10%
Otra persona	10	10%
Otro familiar	8	8%
Tu padre	7	7%
Otra persona del Centro	3	3%
El Director	1	1%

Que prefieren hablar con un amigo o amiga es la respuesta más contestada, por un 44'4% de menores, seguido muy de cerca, sólo con un positivo menos por los educadores asignados a cada menor y la madre. Esto nos da una idea de cómo los educadores se convierten en personas de referencia y apoyo para los menores en estos Centros.

Con la persona que menos desean hablar es con el director: sólo uno de los menores ha elegido esta figura de referencia.

Figuras como otro familiar, el padre u otra persona del Centro, no son elegidas por los menores prioritariamente.

**Tabla nº 6: ¿Si quieres quejarte de algo o de alguien del Centro, estás informado del procedimiento a seguir?**



En cuanto al procedimiento para realizar quejas, la mayoría están informados de cuál es, siendo sólo cuatro los menores que dicen no conocerlo.

<b>¿Cómo lo haces?</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Hablar con un educador del Centro	22	65%
Hablar con algún miembro de tu familia	5	15%
Escribir o llamar a alguien de Bienestar Social	2	6%
No sabes a quién quejarte	2	6%
Nada, porque no tienes quejas	2	6%
Nada, porque no te atreves	1	3%

El 65% de los menores va a hablar con un Educador del Centro cuando quiere quejarse de algo, lo que reitera la conclusión de que los educadores se convierten en su figura de referencia.

Porcentajes mínimos de menores llaman o escriben a Bienestar Social (2), no hacen nada (3) o no saben a quién quejarse (2).

En cuanto a hablar con algún miembro de su familia, cinco de los menores lo hacen, reiterando la idea de que las cosas del Centro se solucionan en el Centro y con los educadores que son sus figuras de referencia.

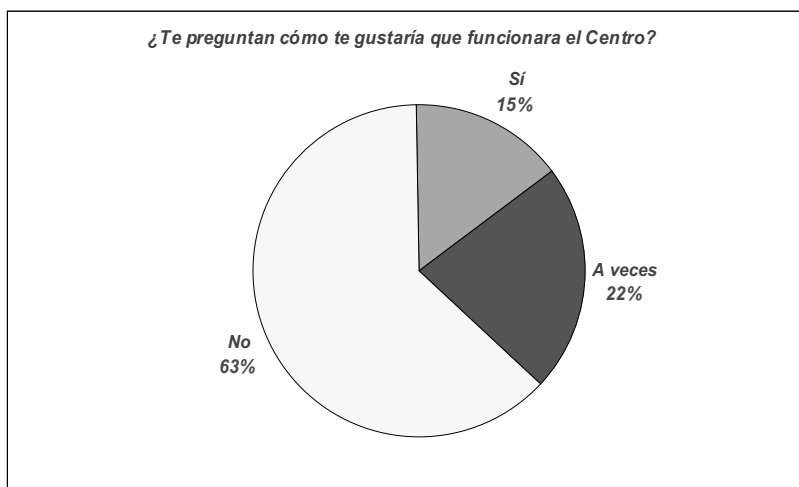
**Tabla nº 7: Decisiones que se toman acerca de ti (cambiar de colegio, ver a tus padres, elegir vacaciones...)**

	<b>Sí</b>	<b>Regular</b>	<b>No</b>	<b>No contesta</b>	<b>TOTAL</b>
<b>¿Sabes cómo se toman las decisiones que tienen que ver contigo?</b>	64%	0%	31%	6%	<b>100%</b>
<b>¿Te preguntan lo que tú quieres cuando se toman esas decisiones?</b>	69%	8%	17%	6%	<b>100%</b>
<b>¿Les preguntan a tus padres/tutores o a otros familiares lo que les parece cuando se toman esas decisiones?</b>	75%	6%	14%	6%	<b>100%</b>
<b>¿Tienes acceso a tu expediente?</b>	8%	0%	89%	3%	<b>100%</b>

Este apartado refleja la percepción de los menores sobre cómo se toman las decisiones acerca de ellos.

Destaca la mayoría de respuestas negativas en cuanto al acceso a sus expedientes, último ítem, en el que un 91'67 % de los menores ha dicho que no tiene acceso. De aquí se reflejaría que, como norma general, los menores de los Centros no tienen acceso a su expediente: sin embargo, hay tres menores que han contestado que sí lo tienen.

La gran mayoría de los menores sabe cómo se toman las decisiones que tienen que ver con ellos y se siente preguntada y tenida en cuenta respecto a estas decisiones, así como sus familiares. Este hecho incide positivamente en el desarrollo de los adolescentes, haciéndoles sentir que tienen cierto control respecto a sus vidas y que no están totalmente a merced de la institución en la que viven.

**Funcionamiento del Centro:**

En cuanto al funcionamiento del Centro, se realizó una extensa lista de ítems que abarca un buen número de aspectos acerca de esta área.

Al primer ítem, ¿Te preguntan cómo te gustaría que funcionara este Centro?, contestaron 27 menores, siendo la mayoría de las respuestas negativas y muy repartidas entre los distintos centros. El 62'96 % de las respuestas es negativa, lo

cual indica que los menores no se perciben como participes en el funcionamiento del Centro en el que viven.

Respecto a qué posibilidades perciben los menores que tienen los centros de realizar ciertas mejoras en el funcionamiento, ha contestado la totalidad de los menores.

POSIBILIDADES Y ÁREAS DE MEJORA	Sí	A veces	No	TOTAL
Mayor variedad en las comidas	69%	0%	31%	100%
Preparar algunas comidas	71%	3%	26%	100%
Más tiempo libre	66%	0%	34%	100%
Poder decorar la habitación	61%	0%	39%	100%
Poder reunirse con los padres u otros familiares más a menudo	63%	6%	31%	100%
Ver, hablar o escribir a los amigos/as más a menudo	65%	0%	35%	100%
Más actividades programadas	56%	0%	44%	100%
Habitaciones que puedan cerrarse con llave	53%	0%	47%	100%
Un lugar en el que poder estar sólo/a	53%	6%	42%	100%
Poderse quejar de cómo funciona el Centro	53%	3%	44%	100%
Elegir la ropa que quieres comprar	47%	8%	44%	100%
Armarios o cajones que puedan cerrarse	43%	3%	54%	100%
Poder pasar más tiempo con algún educador o con otra persona del Centro	47%	3%	50%	100%
Invitar a comer a algún amigo/a	42%	0%	58%	100%
Elegir la Escuela.	39%	3%	58%	100%
Habitaciones que puedan cerrarse con pestillo.	25%	0%	75%	100%
Habitaciones individuales para todos	19%	0%	81%	100%
Elegir el médico	8%	3%	89%	100%

La respuesta que destaca en negativo es la de elección de médico, en la que el 88'9% de los menores percibe que no tiene la posibilidad de hacerlo.

Seguido de este valor, el 85'56 % de los menores reconoce que en los Centros en los que viven no existen posibilidades de que todos puedan tener habitaciones individuales. Como ya se ha reflejado anteriormente, la mayoría de los menores comparte habitación a pesar de lo cual se siente a gusto en ellas. De igual modo, el 75 % de los menores entiende que no existen posibilidades de que las habitaciones se puedan cerrar con pestillo, bajando este porcentaje hasta el 55'6% de menores que percibe que tampoco se pueden cerrar con llave los cajones y/o armarios, frente al 44'5% de menores que piensa que sí se podría hacer.

En cuanto a aspectos más personales, como poder elegir la ropa, preparar algunas comidas o decorar la habitación, el 66'7% cree que podrían preparar algunas comidas, el 61% piensa que existen posibilidades de que pudieran decorar sus habitaciones, aspecto importante para el bienestar del o la menor, ya que les ayuda a reconocer el espacio que ocupan como suyo, y respecto a la

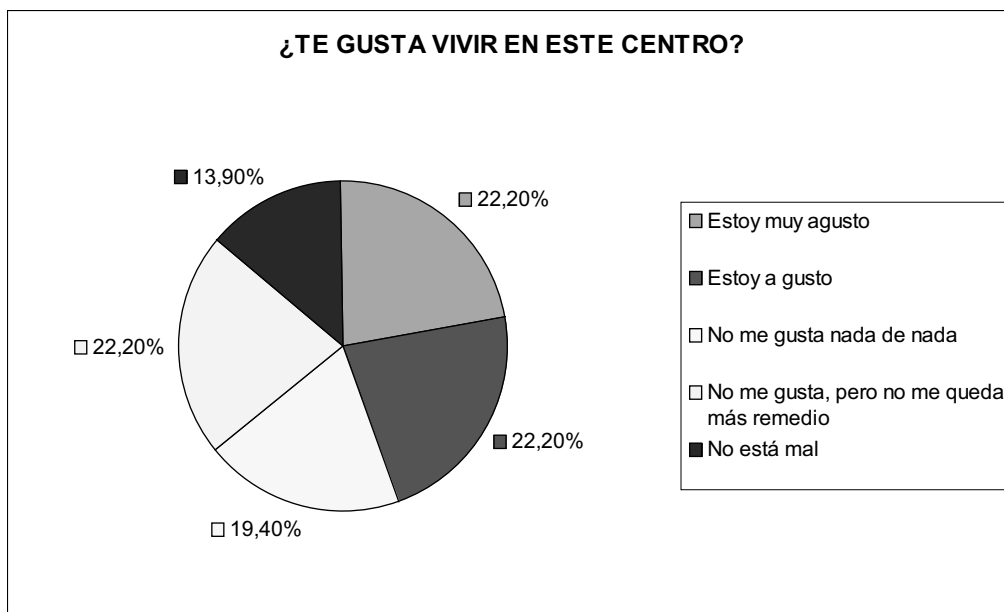
elección de su propia ropa, la mitad cree que sí podrían elegirlo y la mitad que no tiene control sobre ello.

En cuanto a las relaciones con el exterior y el tiempo libre, el 61% de los menores piensan que en los centros en los que viven existen posibilidades de tener más tiempo libre, poder reunirse con sus padres u otros familiares más a menudo y ver, hablar o escribir a los amigos más a menudo. Este dato refleja la necesidad de relación con el mundo exterior al centro y con sus figuras de referencia que tienen estos jóvenes, así como ciertas carencias afectivas que, lógicamente, los trabajadores no pueden suplir.

Menos reseñables por estar muy repartidas las opiniones son los aspectos referidos a si se podría o no pasar más tiempo con los educadores, quejarse de cómo funciona el Centro, elegir escuela, tener un lugar en el que estar sólo/a, invitar a comer a algún amigo/a o tener más actividades programadas, no pudiendo extraerse informaciones concluyentes de estos ítems.

Anecdótico resulta señalar que el 69'5 % de los menores opinan que el Centro podría introducir más variedad en las comidas.

**Tabla nº 9: ¿Te gusta vivir en este Centro?**



El último apartado de esta visión de los menores se refiere al último ítem del cuestionario en el que se les preguntaba si les gustaba vivir en el centro en general.

Las respuestas están muy repartidas entre las cinco categorías cualitativas propuestas. De este modo, el 22% de los menores ha contestado que están muy a gusto y el mismo porcentaje que están a gusto. Sumando en total un 44% de menores que se siente a gusto en los centros en los que viven, que unido al 13'8% de menores que opina que no se está mal, supone un porcentaje a tener en cuenta.

Quince de los menores verbalizan que no les gusta vivir en el centro, de los cuales cinco están en el COA para jóvenes de 12 a 18 años, y conociendo las características peculiares de dicho Centro es lógica dicha respuesta, ya que la mayoría de los menores entran de forma involuntaria y, además, su paso es previsiblemente breve, lo que incide en el poco sentido de pertenencia al lugar y el sentimiento de estar fuera de su entorno.

Para concluir, debe destacarse el hecho de que un número importante de menores se encuentra a gusto en sus centros de referencia y apoya la valoración de que los recursos residenciales realmente realizan una labor elogiada con ellos.

Esta valoración hecha por los menores da validez a las impresiones, ya citadas anteriormente, y hace que las conclusiones a las que se ha llegado para esta parte puedan ser consideradas como más ajustadas a la realidad.

#### **8.6.4. Salidas por cumplimiento mayoría de edad**

La finalización del acogimiento residencial puede venir dada como consecuencia de diferentes situaciones. Algunas de ellas por la constitución de un acogimiento familiar o de una adopción, si bien, básicamente, las más frecuentes y por orden de importancia en la práctica suelen ser por que el menor y la familia hayan alcanzado los objetivos establecidos en la intervención y se produzca un retorno a la familia, o bien cuando el menor alcanza la mayoría de edad, al no haber sido posible este retorno ante la ausencia de un entorno familiar o no resultar viable ni conveniente la convivencia con la familia.

Si bien en cualquier caso este momento representa un hecho destacable y relevante en la propia experiencia del menor que se ve inmerso en el sistema de protección, de tal forma que el Manual de Intervención afirma que la preparación del

menor en el centro para este momento debe considerarse como un objetivo fundamental de la atención residencial, interesa hacer referencia especialmente al hecho del cumplimiento de la mayoría de edad, como determinante de la finalización del acogimiento residencial, dado que esto representa de facto la salida del menor del sistema de protección que hasta entonces venía de alguna forma ocupándose de él.

Sobre este particular, ya hemos hecho referencia a la existencia de un programa específico de preparación a la emancipación contemplado en el Manual de Intervención, que pretende garantizar una inserción adecuada, ajustada a las exigencias socioeconómicas y necesidades efectivas de los jóvenes que han permanecido en acogimiento residencial y que, en razón de su mayoría de edad, quedan fuera del sistema de protección.

Con este objetivo se dice que se debe proporcionar atención y apoyo a los adolescentes (mayores de catorce años) con necesidad de medida de protección, a fin de desarrollar las habilidades esenciales para su integración en la comunidad como personas autónomas.

De entre las cuestiones a las que se hace referencia en el propio Manual de Intervención que deben abordarse para la transición a esta vida independiente o autónoma, se destacan:

- Apoyo económico para alojamiento, sostenimiento y formación.
- Orientación y apoyo en el desarrollo de las competencias adecuadas para poder desenvolverse en la vida cotidiana de forma autónoma.
- Orientación y apoyo para la continuación de actividades formativas, de forma que adquieran una preparación que les permita la inserción laboral.
- Apoyo a su incorporación al ámbito laboral, orientando al joven y animando los recursos personales y comunitarios.
- Vinculación a redes sociales, de forma que se facilite la integración del joven en las mismas y la constitución de nuevas fuentes de apoyo.

No obstante lo anterior, con anterioridad ya han quedado patente las carencias y debilidad del actual sistema en este momento y la conclusión generalizada de que esta es una cuestión que se encuentra todavía sin resolver, con la repercusión que ello tiene en la propia percepción que los menores tienen ante la cercanía de tal momento.

Las propias entidades que vienen gestionando los centros de acogimiento en Navarra han mani-

festado la contradicción que supone, en su opinión, que se dediquen durante una serie de años de la vida del menor importantes esfuerzos y recursos públicos para protegerlo, y que al cumplir los dieciocho años se le ponga literalmente en la calle, excluyéndolo sin más del sistema, máxime si tenemos en cuenta que, en las circunstancias socioeconómicas actuales, los jóvenes de 18 a 20 años no están preparados para enfrentarse a la vida adulta, lo que en el caso de estos jóvenes que salen del sistema de protección es todavía más evidente.

Al cumplimiento de la mayoría de edad, son mayoritariamente estas entidades –según manifiestan– las que tienen que hacer frente a una situación ciertamente incómoda y complicada, dada la vinculación que han venido manteniendo con el o la joven, viéndose abocadas a ser ellas mismas las que tienen que buscar y habilitar alternativas al vacío actualmente existente a través de iniciativas de muy diverso contenido, como la creación de entidades o empresas de inserción laboral, sin que la responsabilidad en tal sentido sea asumida por la Administración que, en algunos casos, se limita a conceder algún tipo de ayuda económica de forma puntual (como, p. ej., se plantea de forma muy escueta en el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las ayudas en materia de protección del menor).

De acuerdo con las realidades analizadas, existe una desproporción de recursos y programas entre los servicios que podrían llamarse “cerrados” o “intensivos” y el trabajo en medio abierto o las posibilidades intermedias. Así, la “salida” se convierte en un momento clave para la inserción, un período crítico, lleno de riesgos y que puede hacer ineficaz el trabajo llevado a cabo durante años, por falta de continuidad o de un seguimiento mínimo.

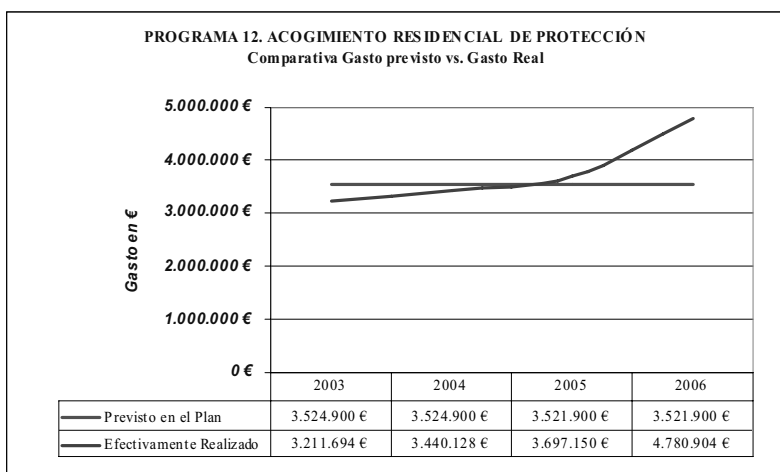
Se hace preciso, según las entidades y asociaciones que gestionan estos centros, una verdadera asunción por parte de la Administración de su

responsabilidad en esta materia, habilitando los recursos precisos para atender estas situaciones, así como una mayor implicación de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra y los demás estamentos sociales, de cara a llevar a cabo una intervención global en estos casos, que ayude verdaderamente a estos jóvenes a hacer frente a una vida autónoma e independiente. De lo contrario, se corre el riesgo de que, en lugar de estar ante un verdadero proceso hacia la autonomía de estos jóvenes, se vaya transformando en un proceso hacia la marginación.

Frente a esta carencia formulada por parte de las asociaciones y demás entidades gestoras, el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud se informa que no es cierto que, alcanzada la mayoría de edad, desaparezca toda protección pública. En este sentido, se manifiesta que desde la propia Sección de Protección del Menor se apoya al joven en el proceso de desvinculación de quienes han sido sus referentes durante los años de acogimiento, atendiéndole mientras resuelve su capacitación profesional, obtiene un trabajo, resuelve su residencia o reanuda su vida familiar cuando ello es posible, cargándose gastos derivados del seguimiento postinstitucional en la partida presupuestaria “Atención a jóvenes en dificultad social”.

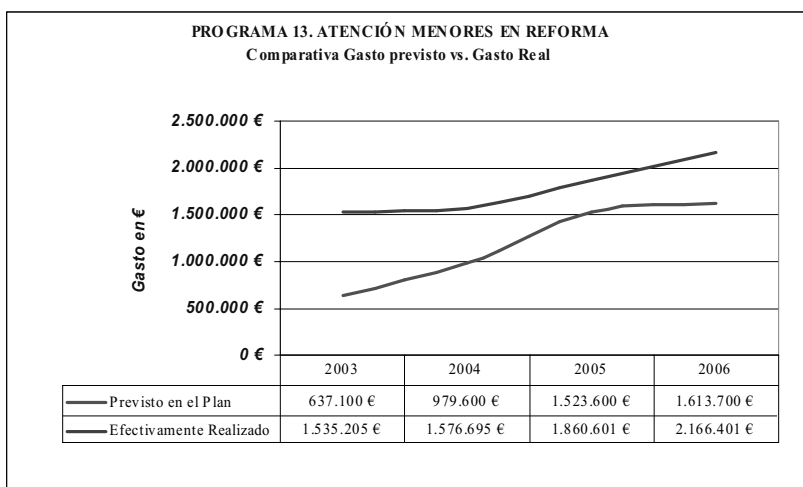
De lo expuesto parece claro que, si bien resulta excesivo concluir que la Administración se desentiende totalmente de esta problemática, ha de revisarse y reforzarse el programa de salida y emancipación, al tratarse de un período crítico y clave para la inserción, en particular en el caso de adolescentes institucionalizados.

En materia de acogimiento residencial se ha realizado un importante esfuerzo económico, tal y como se pone de manifiesto al comparar las previsiones contempladas en el Plan de Atención y las efectivamente realizadas en el Programa 12 “Acogimiento Residencial”.



En esta gráfica no se incluye el coste de los servicios de acogimiento residencial a los menores con medidas judiciales que se han incluido en el Programa 13 “Atención a niños y jóvenes con

medidas judiciales penales” y en el que se constata igualmente un importante incremento del gasto, que supera ampliamente las previsiones del Plan.



Según la información facilitada por la Dirección General de Familia, en conjunto la evolución del gasto en acogimientos residenciales (protección + reforma) ha sido la siguiente:

<b>Gasto Real</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Acogimientos Residenciales	4.186.645 €	4.741.617 €	5.010.663 €	5.533.661 €	6.909.389 €



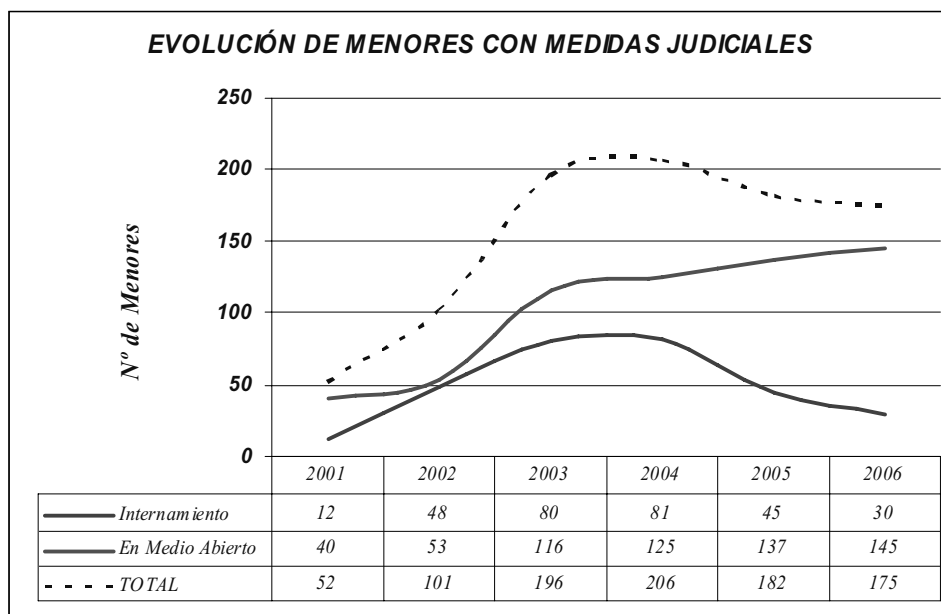
### 8.6.5. Breve referencia a los menores en reforma

El Plan contempla en este caso el programa dirigido a menores entre 14 y 18 años que han cometido alguna falta tipificada como tal en el Código Penal y por la que el Juzgado de Menores les impone el cumplimiento de alguna de las medidas previstas en la Ley 5/2000, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

El objetivo es conseguir su adaptación social a través de las once medidas previstas:

- Internamiento en régimen cerrado.
- Internamiento en régimen semiabierto.
- Internamiento en régimen abierto.
- Internamiento terapéutico.
- Tratamiento ambulatorio por consumo de drogas y problemas de salud mental.
- Asistencia a Centro de Día.
- Permanencia de fin de semana en centro o en domicilio.
- Libertad vigilada.
- Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo.
- Prestación de servicios en beneficio de la comunidad.
- Realización de tareas socioeducativas.

	2004	2005	2006
<b>INTERNAMIENTO</b>			
<i>Internamiento cautelar</i>	5	2	7
<i>Régimen cerrado</i>		3	
<i>Régimen semiabierto</i>	30	19	15
<i>Fin de semana en centro</i>	40	20	7
<i>Terapéutico(drogas)</i>	6	1	1
<b>Total con Internamiento</b>	<b>81</b>	<b>45</b>	<b>30</b>
<b>MEDIDAS EN MEDIO ABIERTO</b>			
<i>Libertad vigilada</i>	61	64	69
<i>Tratamiento ambulatorio (Drogas y Salud Mental)</i>	12	2	6
<i>Fin de semana en domicilio</i>	16	19	14
<i>Servicios básicos a la comunidad</i>	28	36	41
<i>Centro de Día</i>		1	1
<i>Tareas Socioeducativas</i>	8	11	10
<i>Seguimiento de suspensiones</i>		4	4
<b>Total en Medio Abierto</b>	<b>125</b>	<b>137</b>	<b>145</b>
<b>TOTAL</b>	<b>206</b>	<b>165</b>	<b>175</b>



**MENORES EN CONFLICTO Y REFORMA EN CENTROS DE INTERNAMIENTO**  
**Atendidos a lo largo del año**

	2004			2005			2006		
	Protección	Reforma	Total	Protección	Reforma	Total	Protección	Reforma	Total
Residencia de chicos Félix Etxegaray	16	6	22	25	1	26	26	0	26
Residencia de chicas Gaztebide	18	2	20	20	0	20	18	1	19
Residencia Ilundain de medidas judiciales	0	22	22	0	18	18	0	14	14
Residencia de chicas La Loma	12	0	12	8	0	8	19		19
Centro de deshabitación de menores Zandueta	2	6	8	5	1	6	8	1	9
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>36</b>	<b>84</b>	<b>58</b>	<b>20</b>	<b>78</b>	<b>71</b>	<b>16</b>	<b>87</b>

**MENORES EN CONFLICTO Y REFORMA EN CENTROS DE INTERNAMIENTO**  
**Situación al 31 de diciembre de cada año**

	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006
Asoc. Navarra Sin Fronteras				
Residencia de chicos Félix Etxegaray	11	13	16	18
Residencia de chicas Gaztebide	10	12	16	19
Fundación Ilundain Haritz Berri				
Residencia Ilundain de medidas judiciales	11	7	7	7
Residencia de chicas La Loma	3	5	5	10
Dianova				
Centro de deshabitación de menores Zandueta	6	1	4	3
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>38</b>	<b>48</b>	<b>57</b>

**MENORES EN CONFLICTO Y REFORMA EN CENTROS DE ORIENTACIÓN Y ACOGIDA**

COA	2004			2005			2006		
	Protección	Cautelar	Total	Protección	Cautelar	Total	Protección	Cautelar	Total
V. y Acogida	64	5	69	77	5	82	92	7	99
Fin de Semana	0	40	40	0	20	20	0	7	7
<b>Total</b>	64	45	109	77	25	102	92	14	106

**RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL EQUIPO DE CONFLICTO Y REFORMA**

	Protección			Reforma			TOTAL		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Menores en Centros	48	58	71	36	20	16	94	78	87
COA	64	77	92	45	25	14	122	102	106
Medidas en Medio Abierto				125	137	145	125	137	145
Educación Adolescentes y otros	21	30	28				30	30	28
Valoración	37	23	12	9	130	180	46	170	192
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>188</b>	<b>203</b>	<b>215</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>417</b>	<b>517</b>	<b>558</b>

En los tres últimos años se observa un crecimiento espectacular en las solicitudes de Informe de Valoración remitidas al Equipo de Conflicto y Reforma, en su mayor parte desde las Fiscalías

de Protección y Reforma, aunque, como se observa, la mayor parte de ellas se considera de riesgo menos grave y acaban remitiéndose a los Servicio

**ORIGEN DE LOS EXPEDIENTES DE VALORACIÓN SOLICITADOS SOBRE MENORES EN CONFLICTO**

ORIGEN	2004	2005	2006
Fiscalía de Protección	9	24	12
Fiscalía de Reforma	24	161	230
Equipo de Valoración	2	4	
Equipo de Acogimiento		3	
Policía Foral	2	3	
Programa Adolescentes		3	
Salud Mental	1		
EAIA		1	
Servicios Sociales de Base	19	14	
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>213</b>	<b>242</b>

**DESTINO FINAL DE LOS EXPEDIENTES DE VALORACIÓN  
DE MENORES EN CONFLICTO REMITIDOS POR FISCALÍA Y OTROS**

<b>DESTINO</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
A Serv Sociales de Base	18	113	170
A EAIA	3	11	5
Otra CCAA			5
A Negoc. Dificultad Social			4
A COA Ilundain	4	1	3
Mayoría Edad			2
Acogimiento Residencial	10	24	1
Programa Adolescente	9	19	1
Centro Terapéutico	1		
Ayuda económica	1		
A Acogimiento Familiar		1	1
SMMA		1	
<b>Total Valorados</b>	<b>46</b>	<b>170</b>	<b>192</b>
<b>Pendientes de Valoración</b>	<b>11</b>	<b>43</b>	<b>50</b>
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>213</b>	<b>242</b>

### 8.7 SEGUIMIENTO Y APOYO

Cuando se ha hecho referencia en este Informe a la intervención y apoyo que se vienen dando a las situaciones de desprotección leve y moderada por parte de los Servicios Sociales de Base, se han expuesto las limitaciones de estos dispositivos para hacer frente a dicha labor y la carencia de programas estructurados o recursos propios dirigidos a la intervención en el medio familiar ante este tipo de situaciones, situación en la que Pamplona y Estella constituyen una excepción por contar con un EAIA.

Incluso en ocasiones esta labor de intervención familiar primaria tiene que ser paliada en parte por el Programa Especializado de Intervención Familiar gestionado por la Sección de Protección del Menor.

Pero la insuficiencia de medios y capacitación de la Red Primaria constituye ya de entrada una importante limitación para la colaboración y apoyo

que desde la misma debiera efectuarse en el medio familiar en aquellos casos de desprotección grave en los que, al margen de que se produzca o no la separación del menor de su entorno familiar, su atención principal corresponde a los servicios especializados de la Sección de Protección del Menor.

Es en relación a estos supuestos en los que queremos efectuar algún tipo de consideración por más que, con ocasión de las referencias que hemos efectuado al acogimiento familiar y al acogimiento residencial, es decir donde sí se produce esa separación del núcleo familiar, ya se han comprobado las carencias existentes y cómo la calidad del seguimiento no es la deseable, echándose en falta unas adecuadas pautas de actuación en esta materia que obedezcan realmente a una previsión y programación de cómo debe ir desarrollándose éste y no en función de las necesidades concretas que van surgiendo.

**PROGRAMAS DE APOYO A LA FAMILIA BIOLÓGICA  
EN CASOS DE SEPARACIÓN FAMILIAR  
Resumen de tipos de Intervención. Situación al 31/12/05**

<b>MENORES SEPARACIÓN FAMILIAR</b>	<b>EN</b>	<i>En algún Programa de Intervención Familiar</i>	<i>No incluidos en ningún Programa de Apoyo</i>	<b>Total</b>	<b>Observación</b>
COA's		0	14	14	
Acogimiento Familiar		0	227	227	Algunas Familias mantienen contacto y apoyan por propia iniciativa a la Familia Biológica
Acogimiento Residencial		0	148	148	Los Centros de Acogida por propia iniciativa mantienen contacto y apoyan a algunas Familias Biológicas
<b>TOTAL</b>		<b>0</b>	<b>389</b>	<b>389</b>	

**FAMILIAS BIOLÓGICAS DE MENORES EN ACOGIMIENTO FAMILIAR QUE RECIBEN TRATAMIENTO**

	<b>2002</b>	<b>2004</b>
Familias Biológicas que reciben tratamiento para lograr la rehabilitación de la Familia y el retorno del menor	5,0%	4,0%

*Fuente: Evaluación Intermedia*

**% FAMILIAS BIOLÓGICAS QUE RECIBEN ALGÚN TIPO DE AYUDA**

<i>% Familias biológicas que reciben algún tipo de Ayuda</i>	2005
Educador familiar	<i>No se concreta</i>
Inserción laboral	<i>No se concreta</i>
Salud mental+ toxicomanías	Los tratamientos de salud mental se hacen a través de la red pública de salud mental.
Económica	Se dan excepcionalmente para solucionar una situación puntual de desprotección y evitar así un internamiento.
Otros( especificar)	Un equipo integrado por un psicólogo y trabajador social realiza tratamiento a familias y menores por abuso sexual.
Visitas a la Familia	<i>No se concreta</i>
Nº de visitas/año por familia	

Esta situación, por otra parte, ya era puesta de manifiesto en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia que, al referirse a la actuación de seguimiento y apoyo que se venía observando en concreto en las dos modalidades de acogimiento, reflejaba la ausencia de un programa que tuviera como actividad fundamental ésta. Significativa resulta la referencia contenida en el caso del acogimiento residencial, en la que, tras indicar que, pese a que en más de un 50% de los casos el expediente del menor señala como propuesta de futuro el retorno al domicilio familiar, estas previsiones difícilmente son alcanzables con los recursos de intervención familiar existentes y que los concretaba en:

- De los casos que tienen asignado un plan de retorno a la familia de origen, únicamente el 37,2% de las familias han recibido el recurso de un Educador Familiar, el 33% han recibido recursos de Salud Mental o el 31% recursos para la Inserción Laboral.

- El Programa de Educación Familiar (actualmente denominado de Intervención Familiar) no atiende casos que se encuentran en acogimiento residencial (hemos visto como la responsabilidad de esta labor se delega o traspasa en la práctica a las entidades que gestionan los centros de acogida).

- Los Servicios Sociales de Base disponen de recursos limitados para la intervención familiar, y los que existen no parece que sean suficientes para abordar la severidad de los problemas familiares asociados a las situaciones en las que se procede a la separación del menor.

- Los profesionales de los Servicios Sociales de Base consideran que sus Programas de Intervención Familiar han de dirigirse a familias cuyos niños/as viven en casa.

Para tratar de abordar esta problemática, el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia contempla y el Manual de Intervención desarrolla el denominado Programa Especializado de Intervención Familiar cuyo objetivo es conseguir que, en todos los casos que lo necesiten, las familias de los niños/as en situación de desprotección infantil grave puedan recibir recursos de apoyo y tratamiento que permitan no solo evitar la separación de los niños/as de su entorno familiar y social, sino además si la separación ha sido inevitable, procurar su retorno al domicilio familiar lo antes posible.

Este programa, que posteriormente se ha ido desarrollando en varios programas y subprogramas, tiene como objetivo fundamental no sólo

acabar con la situación de desprotección sino también la rehabilitación del núcleo familiar, coincidiendo los distintos programas y subprogramas en que su unidad de atención es la familia en su conjunto.

Por hacer una breve referencia a los mismos, conforme se describen en el Manual de Intervención en Situaciones de Desprotección Infantil, son los siguientes:

- Programa de Reunificación Familiar

La finalidad de este Programa se centra en preservar la integridad de la familia, procurando el retorno a la familia de los niños/as que han sido separados previamente con carácter temporal a causa de una situación de desprotección de tal gravedad que ha motivado la asunción de la Tutela o la Guarda del niño/a por parte de la Administración Pública

- Programa de Tratamiento del Abuso Sexual Intrafamiliar

Se pretende con este Programa:

a) Promover la reunificación familiar en aquellos casos de abuso sexual intra-familiar en los que la Administración haya decidido la salida temporal del niño/a del domicilio familiar como medida de protección y haya valorado, tras la investigación-valoración, que es adecuado intentar un proceso de reunificación (incluyendo o no al abusador). Se trata, en consecuencia, de un Programa de Reunificación Familiar, aunque con aspectos diferenciales importantes que afectan, entre otros, a la metodología de intervención y a los recursos a utilizar.

b) Evitar el riesgo de repetición de los abusos en los casos donde el abusador ha salido del domicilio familiar y el niño/a permanece en su casa.

No obstante lo anteriormente expuesto, en la actualidad no se atiende de manera suficiente y estructurada a las familias biológicas en las que se ha procedido a la separación del menor y que, según el propio Manual de Intervención, debieran beneficiarse de este tipo de intervención.

Tan solo el 4% de las familias incluidas en el Programa de Intervención Familiar Especializada se incluye en el Subprograma de Reunificación Familiar.

Insistir, además, por lo que a esta atención se refiere, en algo que se recoge como filosofía básica de actuación en el propio Manual de Intervención, al referirse al apoyo integral a la familia como plataforma óptima de desarrollo de los individuos,

afirmando en este sentido que los padres son la mejor fuente de protección para sus hijos y el recurso normal para cubrir sus necesidades básicas, por lo que deberán contar con la ayuda de sistemas de apoyo de carácter informal (p. ej. familiares, amigos) y formal (p. ej. Sanidad, Educación, Servicios Sociales Comunitarios )

Es por ello que en el desarrollo de esta labor, la coordinación de las Administraciones implicadas es fundamental para garantizar la eficacia y fiabilidad de la intervención, ya que la diversidad de redes públicas y medidas aplicables ofrece un panorama lo suficientemente complejo como para afirmar que el seguimiento de los menores desprotegidos constituye una de las mayores dificultades de nuestro sistema de protección de menores. Se hace, por tanto, preciso ordenar esta situación a través de una acción coordinada y con la corresponsabilidad de todos los profesionales y agentes que forman parte del sistema de protección y es en este punto donde debe hacerse referencia a la necesidad de vincular los Programas de Protección del Menor con el Plan de Exclusión Social toda vez que con frecuencia comparte tanto la causalidad como la necesidad de un abordaje integral.

El Responsable Técnico de Caso a que hace referencia el Manual de Intervención constituye una figura destacada en este sentido para asumir la dirección técnica del caso, impulsando y coordinando las distintas medidas y actuaciones que se lleven a cabo, efectuando las revisiones del caso con la periodicidad establecida y siendo, además, el referente del menor y de su familia en caso de dudas o conflictos.

También las posibilidades de comunicación por parte de las personas implicadas, padres, familiares, etc., debe ser igualmente mejorada, ya que en las condiciones actuales de trabajo y espacio

de la propia Sección de Protección del Menor ello no es posible. En este sentido sería conveniente analizar la posibilidad de establecer algún sistema de canalización y atención de las diferentes llamadas o contactos que estas personas efectúen, que derive las mismas hacia el profesional responsable de atenderlas y que permita que, finalmente, estas personas obtengan la oportuna respuesta.

Esta última referencia no es sino reflejo de la importancia de que las estructuras administrativas se adapten a las situaciones a las que atiende, así como a la propia situación del menor, y no a la inversa, flexibilizando al máximo los diferentes instrumentos de gestión de recursos y permitiendo que los profesionales que intervienen en estos casos puedan efectuar los desplazamientos precisos a los centros y domicilios, además de que cuenten con las herramientas de gestión adecuadas para poder llevar a cabo esta labor.

Mención aparte cabría hacer al papel que en el seguimiento y apoyo de estos casos puede desempeñar la Fiscalía de Menores. En este sentido, cabe afirmar que los servicios judiciales, en general, muestran una implicación creciente en todas estas cuestiones de seguimiento, debido, en parte, al reforzamiento de sus funciones de vigilancias obre 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.

#### 8.8. EVALUACIÓN DEL SISTEMA E INVESTIGACIÓN

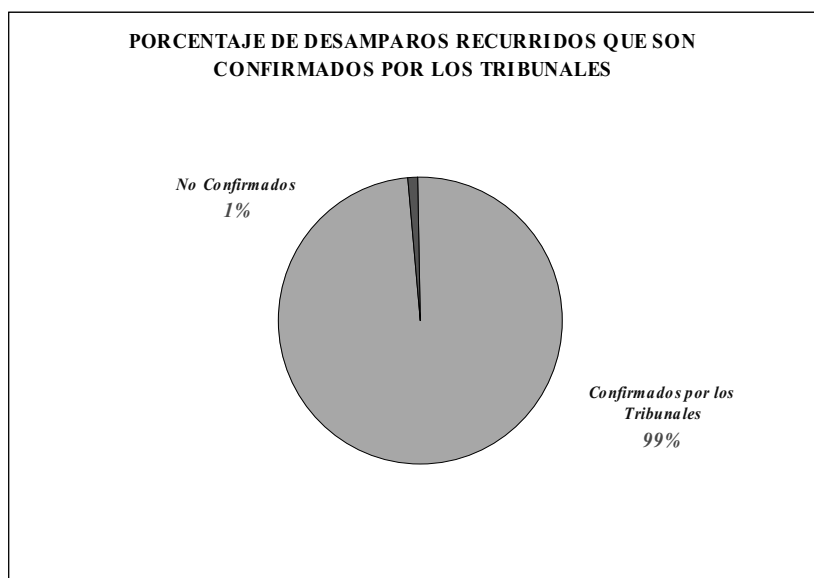
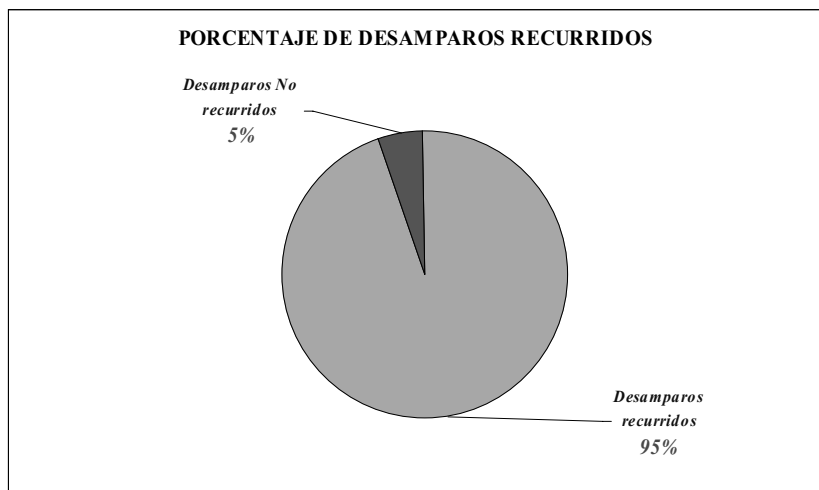
Como datos de los que disponemos en relación a los motivos de cierre del expediente, reflejamos a continuación la información que se nos ha facilitado que refleja la vuelta a la familias como motivo principal.

#### *Informe de evaluación intermedio a 2003/2004.*

Media de Edad	15 años
Retorno a la familia, etc	65%
Emancipación o mayoría de edad	30%
Traslado a otra Comunidad Autónoma	5%
Adopción	
Desaparición o corrección de la situación de desprotección	
Otros	

De la misma manera, y en la medida en que puede constituir un indicador de evaluación del sistema, reflejamos a continuación los porcentajes

de declaraciones de desamparos recurridos y los que posteriormente son confirmados o no por los órganos judiciales.



En relación a este tipo de datos e informaciones, debe tenerse en cuenta que las diversas modalidades de prestación de los diferentes servicios –propios, concertados, etc–, tienen un denominador común que no es otro que la responsabilidad pública de su funcionamiento y, por tanto, de la aplicación y el seguimiento de las distintas medidas aplicadas.

Como responsable de esta actividad, las Administraciones Públicas con competencia en la materia, especialmente el Gobierno de Navarra, como

Ente Público de Protección de Menores, deben proceder de forma sistemática y periódica al control y evaluación de las actuaciones que se llevan a cabo en esta materia como garantía de la responsabilidad que ostentan y de los derechos de los usuarios del sistema, así como de mejora de la calidad del servicio.

Lógicamente, la primera de las funciones indispensables para llevar a cabo esta labor es la inspección y control de los diferentes servicios para garantizar el cumplimiento de los requisitos mate-



riales y funcionales mínimos y salvaguardar la prestación del servicio público, en definitiva para garantizar unos niveles calidad indispensables.

Pero, y al margen de esa importante labor, el sistema tiene que dotarse además de otra serie de mecanismos que permitan obtener los datos necesarios para determinar la eficacia y resultados del mismo.

El Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, consciente de la importancia que debe darse a esta tarea, establece entre sus líneas directrices, al referirse a la calidad y eficacia, que "El Sistema de Protección Infantil y los servicios que lo componen ha de disponer de medidas fiables y válidas que permitan realizar una evaluación continuada de la eficacia y calidad de su actuación, esto es, su capacidad para responder a las necesidades de sus usuarios".

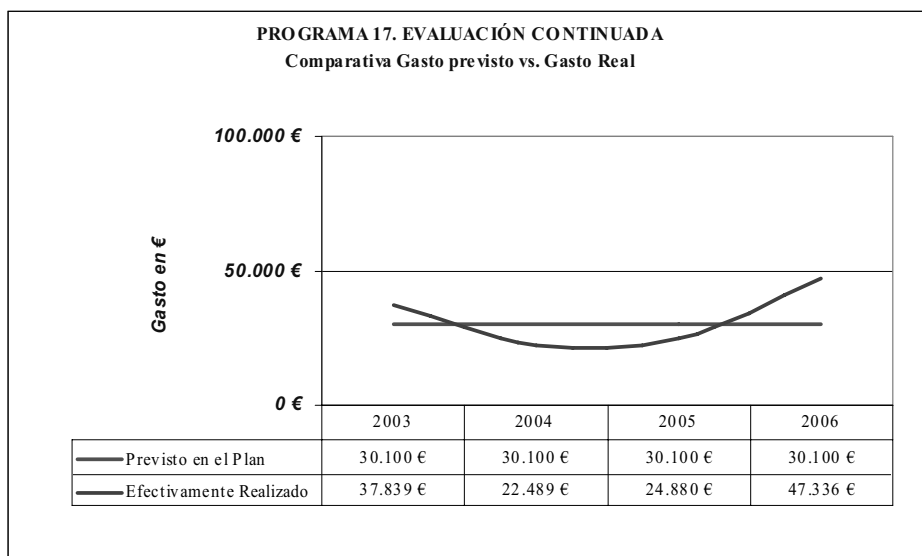
Pero no se queda sólo en esa frase, sino que, además, añade que estos servicios "Deberán mantener como objetivo permanente la mejora de su eficacia y calidad, a través de la actualización científica y la aplicación de nuevos conocimientos

sobre estrategias y métodos de abordaje del problema de la desprotección infantil".

Se contempla por ello en el propio Plan un programa de evaluación continuada del mismo, básicamente centrado en efectuar un seguimiento del proceso de su implantación y de los programas que lo integran, para lo que deben establecerse una serie de indicadores que permita realizar esta labor, los cuales en algunos casos se han establecido, tal y como se desprende p. ej. de la Memoria de la Dirección General de Familia de 2004.

En el contexto de estas previsiones, se ha efectuado una evaluación intermedia del Plan correspondiente a los años 2003 y 2004, de la que se ha venido haciendo referencia a lo largo de este informe, estándose realizando en estos momentos la evaluación de los años 2005 y 2006. En ambos casos estos trabajos son realizados por el equipo técnico de la Universidad del País Vasco que colaboró en la elaboración del propio Plan.

De la información económica que se dispone, se desprende que se vienen cumpliendo razonablemente las previsiones del Plan en esta materia.



De la misma forma, la Comisión Técnica de Seguimiento del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, que la componen representantes de la Dirección General de Familia, Servicios Sociales de Base, Entidades que gestionan centros de acogida, Fiscalía, Juzgado de Familia, Policía Foral, Unidad Infanto-Juvenil de Salud Mental, Plan Foral de Drogodependencias y Comisión de Escolarización, ha mantenido hasta la fecha las

siguientes reuniones: el 17 de febrero de 2003, 12 de mayo de 2004 y 6 de mayo de 2005, teniendo conocimiento de que, en el último mes del año 2006, ha mantenido igualmente una nueva reunión.

Sin embargo, se constata la ausencia de una función evaluadora que supere estos sistemas que, mezclándose y, en ocasiones, confundiendo-

se con los procedimientos de seguimiento, se limitan en muchos casos a la elaboración de informes y memorias anuales, por más que estos documentos también contienen elementos necesarios y a tener en cuenta si se quiere disponer de un conocimiento del funcionamiento del sistema de protección.

Este funcionamiento, difícilmente puede deducirse de los marcos teóricos a los que venimos haciendo referencia, ni siquiera del análisis de los expedientes. Para poder tener una aproximación exacta al mismo sería preciso realizar una evaluación cualitativa de cada una de las fases del proceso y establecer mecanismos de control sistemático que permitan verificar las pautas reales de atención y resultados obtenidos.

Especialmente llama la atención la ausencia de estudios que evalúen los resultados a largo plazo de las intervenciones de protección realizadas.

En esta misma, línea la actualización científica y la aplicación de nuevos conocimientos sobre estrategias y métodos de abordaje del problema de la desprotección infantil, tal y como plantea el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, constituye una labor a desarrollar, especialmente en estos momentos en que el espacio temporal para el que fue diseñado dicho Plan se ha cumplido y que, en base a la evaluación que resulte, sobre todo de los años 2005 y 2006, deberá tener como consecuencia la elaboración de un nuevo Plan en esta materia que se proyecte en el espacio temporal de estos próximos años.

## **9. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

(En letra mayúscula figuran las principales partes del informe a la que se hace referencia, en letra cursiva las recomendaciones y en letra negrita las partes que permiten una mejor identificación del texto).

Dada la extensión y profundidad del análisis realizado, se hace difícil plasmar aquí, de forma más sintética y destacada, las principales conclusiones y recomendaciones que esta Institución hace a lo largo de todo el texto. No obstante, con ánimo de simplificar lo antedicho, se expresan las que se consideran ideas principales, sin perjuicio de que se recomiende la lectura de todo el Informe o la consulta de las partes que versen sobre el punto de que, en cada caso, se trate. En cualquier caso, en modo alguno puede entenderse sustituido lo dicho anteriormente por lo aquí señalado.

## **MARCO NORMATIVO.**

**1. El actual marco normativo vigente en Navarra** es en términos generales completo y suficiente para garantizar una efectiva protección jurídico-administrativa de los niños y de los jóvenes, y para dotar a las Administraciones Públicas de Navarra de herramientas eficaces para actuar amplia y profundamente en esta materia.

Dicho marco pivota alrededor de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia. La Ley Foral distribuye las competencias entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales de Navarra en esta materia, establece los requisitos de las entidades colaboradoras, fija una amplia tabla de derechos y, en menor medida, de deberes del menor, en línea con los tratados internacionales y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, define las actuaciones y medidas de prevención y protección (frente a situaciones de riesgo y desamparo y en los casos de menores en conflicto social) y en el sistema de reforma, estableciendo el régimen de los centros de menores, y delimita un completo régimen sancionador, tipificando las infracciones y sanciones administrativas.

Esta Ley Foral necesita, no obstante, del pertinente desarrollo reglamentario que concrete algunas de sus previsiones, fundamentalmente en aspectos orgánicos y procedimentales: acreditación de las entidades colaboradoras e inscripción en el registro administrativo de la Comunidad Foral; régimen de apertura y funcionamiento de servicios hogares y centros de atención; prohibiciones, limitaciones y actuaciones al menor; procedimientos de valoración del riesgo y para la declaración de la situación de desamparo; procedimiento de guarda voluntaria del menor; contenido y procedimiento del acogimiento del menor; medidas de actuación en relación a los menores en conflicto social; modo de ejecución de las medidas judiciales en el sistema de reforma; procedimiento para la imposición de medidas correctoras de los menores residentes en centros; procedimiento de imposición de sanciones por infracciones administrativas...

*Por lo tanto, se recomienda al Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, que impulse el desarrollo reglamentario de esta Ley Foral de la forma más inmediata posible, para que se pueda garantizar su más eficaz aplicación de la forma más eficaz.*

Asimismo, la Ley Foral se ha complementado con la reciente Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, *lo que también hará necesario dictar las oportunas disposiciones administrativas que conecten, a modo de puente, las previsiones de una y otra ley.*

2. El **Plan de Atención a la Infancia y a la Adolescencia en Dificultad Social**, elaborado por el Gobierno de Navarra, se viene mostrando como una herramienta muy útil para establecer objetivos y plazos, fijar actividades a desarrollar, contemplar los recursos presupuestarios necesarios, incorporar indicadores de evaluación, etcétera. Dicho Plan concreta las disposiciones generales y abstractas de la normativa de protección del menor. De ahí que este instrumento de planificación administrativa haya sido incorporado de forma general a la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, en su art. 6.5: "Se planificarán y desarrollarán sucesivos Planes de Atención a la Infancia y la Adolescencia en Dificultad Social, previa evaluación de sus correspondientes ejecuciones"

*Se recomienda al Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deportes, la elaboración un nuevo Plan de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, con un plazo de actuación plurianual, que se adecue plenamente al actual marco legislativo y reglamentario, dotado de los suficientes recursos humanos, presupuestarios y materiales, y que permita su evaluación periódica mediante indicadores fiables. Entre los objetivos a alcanzar debería figurar explícitamente el aseguramiento de los derechos fundamentales del niño o adolescente.*

#### RED DE PROTECCIÓN: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

3. La **red de protección establecida en Navarra** responde a una efectiva distribución de competencias entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (red de atención especializada) y las Entidades Locales competentes (Municipios y, en su caso, Mancomunidades), en este último caso, a través de los Servicios Sociales de Base (red de atención primaria).

La red de atención especializada se encarga de los casos graves y la red de atención primaria se ocupa de los menos graves.

Este esquema se completa con la previsión y la implantación de los denominados "Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia" (EAIA), equipos interprofesionales con un ámbito de actuación comarcal (Estella, Tafalla...) o de suficiente población (Pamplona), impulsados y depen-

dientes de la Administración de la Comunidad Foral (con la excepción del de Pamplona, que depende del Ayuntamiento de esta localidad), que sirven de apoyo a la red de atención de atención primaria.

Actualmente están constituidos los Equipos de Pamplona (municipio) y del área de Estella (que cubren entre ambos la mitad de la población navarra) y en el 2007 lo hará el del área de Tafalla (que atenderá una población de 44.873 habitantes).

La implantación del equipo de Estella y la experiencia desarrollada con 45 casos confirma el acierto de la constitución de esos equipos especializados de apoyo a los servicios sociales de base.

Los recursos que el Ayuntamiento de Pamplona destina a su Equipo de Atención a la Infancia y Adolescencia son notables: quince profesionales en 2006 y un gasto anual superior a 500.000 euros para 224.919 habitantes. Las previsiones para el equipo de Estella para 2007 son menores, si bien es consecuencia lógica de la menor población a la que se atiende (70.179 personas): cuatro profesionales y un coste anual de 136.000 euros.

La integración de estos equipos en los centros sociales que se deben crear en la Áreas de Servicios Sociales que prevé la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, es una buena medida al respecto, y debe permitir alcanzar el objetivo de contar con diez equipos de estas características en Navarra en un plazo de ocho años.

*Se recomienda continuar trabajando en la línea que se viene haciendo actualmente y alcanzarse el objetivo previsto en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social y en la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, de **constitución en los centros de servicios sociales de los "Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia" (EAIA) necesarios para dar cobertura al 100% de la población navarra.***

*Estos equipos han de contar con los recursos humanos y las dotaciones presupuestarias necesarias para que puedan cumplir las previsiones contenidas tanto en la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, como en el nuevo Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social que se elabore.*

*Se recomienda, además, alcanzar de forma eficaz el gasto previsto por el Plan para la creación de estos equipos. Por ejemplo, en el año 2006 el gasto efectivamente realizado en la crea-*

ción se situó por debajo de la mitad del gasto previsto por el Plan.

Igualmente, se recomienda mejorar la coordinación actualmente existente entre las redes primaria y especializada, así como coordinar de forma eficiente todos los servicios públicos que giran alrededor de la protección del menor.

#### RED PRIMARIA.

4. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra **cofinancia los servicios sociales de base**. El sistema de convocatoria anual de subvenciones ha sido sustituido por un más eficaz sistema de convenio plurianual con cada servicio, actualmente vigente, que permite garantizar a priori la estabilidad, continuidad y seguridad jurídica y económica de la cofinanciación durante varios años. Se ha aceptado así una de las recomendaciones que en su momento efectuó la Defensora del Pueblo de Navarra al respecto.

*Se recomienda mantener de cara al futuro este sistema de convenios plurianuales y, si resulta necesario, aumentar las dotaciones presupuestarias para asegurar la eficacia de la actuación de la red primaria.*

5. El **Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria** tiene por objeto asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social. La implantación de este programa en las distintas zonas de Navarra no ha sido igual en el tiempo y en la intensidad. Ahora bien, el gasto dedicado a la implantación del programa se ha duplicado en tres ejercicios y llegó en 2006 a 663.491,45 euros.

*Se recomienda seguir con la línea de crecimiento significativo de este programa, iniciada en el año 2006 y lograr la incorporación de todos los Servicios Sociales de Base al programa (aun queda por hacerlo un 25%).*

#### RED ESPECIALIZADA

6. El **organigrama dedicado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra** a la red especializada es, en líneas generales, adecuado para atender las necesidades que se plantean, las funciones que se requieren y los objetivos que se pretenden.

La labor fundamental descansa en la Sección de Protección del Menor (Servicio de Planificación, Seguimiento y Evaluación de las Políticas de Familia y del Menor de la Dirección General de

Familia) del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

*No obstante, el desarrollo y aplicación de una Ley Foral tan novedosa e importante como lo es la nueva Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, en una materia tan sensible, especial y de tanta repercusión social, necesitada de suficientes recursos humanos y presupuestarios, aconseja que se eleve el rango de la unidad administrativa específica competente para centralizar la actividad, al menos a un Servicio cuya denominación guarde conexión con la denominación de la citada Ley Foral, todo ello dentro de la Dirección General de Familia o de la que corresponda.*

Si bien el área de adopción internacional de dicha Sección de Protección del Menor no es objeto de este Informe, la elevada carga de trabajo que soporta su personal, con más de cien menores adoptados y 175 familias solicitantes anuales, refuerza las ideas de elevación del rango de esta área a Sección (y, por ende, de la Sección a Servicio) y de incremento de la dotación de personal y medios materiales. Otro tanto cabe afirmar del Negociado de Atención a Menores en Dificultad y Conflicto Social (y de su correlativo Equipo de Conflicto y Reforma de Menores), con 165 menores en reforma, 45 de ellos en régimen de internamiento y los 120 restantes en medio abierto.

7. El conjunto de **recursos humanos** que presta servicio en la Red Especializada de protección al menor se eleva a 243 profesionales, si bien tan sólo 23 personas constituyen los recursos propios de la Sección de Protección del Menor. *Se recomienda evaluar de forma real y, como parece a todas luces necesario, incrementar notablemente la plantilla del personal de esta Sección para que pueda atender suficientemente las demandas que le llegan.* Este personal debe especializarse, mediante la formación adecuada. Así se superaría la ligera línea de crecimiento de los recursos humanos de estos tres últimos ejercicios, que parece insuficiente para atender la carga de trabajo existente y la importante función social que la Ley Foral otorga a la red especializada.

8. El **gasto efectivamente realizado** para la implantación del Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia para el período 2002-2006 fue durante los primeros años inferior al previsto. En el año 2006 se alcanzó por primera vez el gasto previsto. El proyecto de 2007 refleja un nuevo aumento de los recursos económicos.

*Esta situación lleva a concluir que, si bien los recursos económicos parece que fueron suficientes, se debe mejorar la ejecución del gasto previsto.*

*No obstante, debe revisarse esta asignación y corregir los puntos en que los recursos económicos sean inferiores a los necesarios. Especial análisis merece, por su importancia cualitativa, el estudio del gasto destinado a conciertos o contratos con terceros que integran los equipos externos (investigación, valoración e intervención; intervención familiar especializada; educación de adolescentes; y equipo de medio abierto).*

9. *Debe continuarse considerando las **familias acogedoras** como uno de los pilares esenciales de la política de protección del menor y, en consecuencia, continuar apoyándolas desde la Administración de la Comunidad Foral.*

Navarra cuenta a 1 de enero de 2007 con 190 familias acogedoras, 129 de ellas son familias extensas y 61, familias ajenas. En la última década se aprecia un incremento de un 57 % de las familias acogedoras, aunque se reduce el peso de las familias extensas.

10. En términos generales, y a la fecha de elaboración de este informe, cabe considerar adecuada, para la demanda existente, la **red de centros de acogida existente**, formada por un total de 21 establecimientos (14 pisos u hogares funcionales, 2 centros de observación y acogida, 4 residenciales y un centro de deshabitación). Las mismas afirmaciones pueden hacerse del centro de día y del punto de encuentro.

11. Se aprecia una insuficiencia de **espacios físicos y de medios materiales** puestos a disposición de la Sección de Protección del Menor. La primera cuestión afecta a la intimidad de las personas que acuden a la unidad administrativa a exponer situaciones ciertamente delicadas.

Consciente de este problema, el Departamento de Asuntos Sociales está tramitando un proyecto de remodelación total del edificio ocupado por la Dirección General de Familia y está destinando recursos económicos para la renovación de equipos, informatización de expedientes, implantación de un nuevo sistema de gestión de los mismos, mejora de recogida de la información, etcétera.

*Se recomienda al mencionado Departamento a que lleve a cabo la remodelación del edificio –con especial preocupación por la intimidad de los usuarios–.*

*Asimismo, se recomienda que proceda a la implantación de un nuevo sistema más moderno*

*(informático) y efectivo de gestión de los expedientes relativos a los menores.*

12. No se han alcanzado todos los objetivos previstos en el **Programa de Desarrollo de Infraestructuras** del Plan de Atención a la Infancia y a la Adolescencia en Dificultad Social. En particular, se observa un retraso en la construcción del centro destinado al cumplimiento de medidas judiciales. No obstante, desde el Departamento de Asuntos Sociales se nos indica que ya existe un proyecto técnico aprobado para la ejecución de dicho centro y que se encuentra solicitada la licencia de obras al Ayuntamiento de Aranguren.

*Es éste un aspecto a mejorar de una forma prioritaria, por lo que se recomienda que se aceleren los trámites necesarios para dotar a Navarra del referido centro destinado al cumplimiento de medidas judiciales.*

## PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN PRIMARIA.

### Prevención Primaria.

13. Se consideran adecuados y acertados los objetivos, actividades e indicadores de evaluación contenidos en el **Programa de Sensibilización y Prevención Primaria** del Plan de Atención a la Infancia y a la Adolescencia en Dificultad Social, elaborado por el Gobierno de Navarra. No obstante, se detecta que el gasto efectivamente realizado con este objeto es sensiblemente inferior al inicialmente previsto para el período 2002-2006. *Se recomienda mejorar en el futuro el grado de ejecución presupuestaria o, en su caso, evaluar la conveniencia de mantener tan alta previsión de gasto público, si es que es irrealizable.*

14. *Debe lograrse que los **servicios sociales de base o los servicios de atención primaria** centren su actividad en la prevención primaria y en la secundaria.* En esta fase de prevención es fundamental establecer un sistema de trabajo en red (coordinado) con los otros servicios básicos, servicios especializados y las entidades asociativas, además del fomento y la potenciación de la participación social a través de asociaciones y colectivos vecinales y familiares de apoyo a la infancia.

### Intervención Primaria.

15. En lo relativo a la detección precoz de una situación de desprotección del menor y la notificación a los servicios sociales de base, la existencia del **Programa de Acogida y Orientación Social** y la canalización de la recepción a través de los referidos servicios sociales se consideran adecuados.

*Como mejora, se postula la divulgación por el Departamento de Asuntos Sociales del Manual de Intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra entre el conjunto de profesionales afectados, así como proceder a impartir la formación correspondiente al personal de la Sección de Protección del Menor, de los Servicios Sociales de Base y de otros servicios de la Administración de la Comunidad Foral implicados.*

*También debe continuarse con las tareas de formación y sensibilización en materia de protección infantil mediante guías y otras acciones entre el profesorado, APYMAS y otros grupos de familias, coordinando la intervención con el Departamento de Educación.*

En este sentido, se consideran adecuadas las iniciativas adoptadas recientemente por la Dirección General de Familia.

*En dicho Manual debe asegurarse la debida coordinación entre Administraciones Públicas y servicios públicos intervinientes (centros de salud, policía local, asociaciones comunitarias de prevención, centros de salud mental, hospital...), mecanismos de información a los profesionales intervinientes en la fase inicial, la tutorización y seguimiento de itinerarios individuales por determinados profesionales...*

16. En cuanto a la **calificación inicial y derivación a la Sección de Protección del Menor**, los servicios sociales de base son el principal origen de las derivaciones (59%), pero existen también otras importantes fuentes, como los servicios judiciales (12%) y los servicios sanitarios (9,3%), que notifican de forma directa a la Sección algunos casos, por lo general los de mayor gravedad.

*Por la importancia de su función, se recomienda incrementar los recursos humanos especializados en la atención a la infancia y a la adolescencia, bien contratando de forma directa este personal especializado para los servicios sociales de base, bien garantizado que los EAIA apoyen de forma suficiente a dicho personal especializado existente.*

*Igualmente, debe incrementarse la formación del personal actual, especialmente en todo aquello que se relacione con la toma de decisiones sobre las medidas de protección y con la salvaguarda de los derechos (a la intimidad personal y familiar y al honor) de los menores y demás personas implicadas.*

17. En los supuestos de **situaciones calificadas de riesgo leve y moderado**, debe evitarse la

fácil tentación de desviar desde los Servicios Sociales de Base a la Sección de Protección del Menor los casos.

*En tal sentido, se recomienda: a) especificar muy bien los supuestos cuya gestión compete al Servicio Social de Base; b) dotar al Servicio Social de Base de personal especializado suficiente; c) formar adecuadamente a dicho personal en los pasos a dar; d) apoyar desde la Sección de Protección del Menor a dicho personal, pero sin sustituirlo, para no caer en la centralización del sistema y desinhibición del servicio básico; y e) continuar la implantación de los EAIA.*

La implantación de los EAIA de Pamplona y Estella es una experiencia muy positiva y valiosa que demuestra las potencialidades de esta nueva unidad en el futuro.

Es importante que aquellas situaciones que ponen al niño en situación de riesgo psiquiátrico se aborden desde la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con una óptica preventiva y con el empleo de recursos psicosociales, y que se tenga en cuenta también el surgimiento de nuevas necesidades emergentes y diversificadas, que requerirá las oportunas respuestas mediante la adaptación e implantación de recursos adecuados, siendo de destacar las crecientes necesidades de atención psiquiátrica, para lo que deberían adoptarse las medidas oportunas que permitan establecer criterios flexibles y procedimientos garantistas que justifiquen un trato adecuado y, si fuera el caso, diferenciado, de estas situaciones desde la red de Salud Mental.

#### INTERVENCIÓN ANTE SITUACIONES DE DESPROTECCIÓN.

(Es ésta la parte a la que, proporcionalmente, más extensión dedica el informe, por ser la más sensible desde el punto de vista del respeto de los derechos de los menores).

18. En Navarra han crecido en los últimos años tanto el número de **separaciones del menor de sus familias de origen** como sus tasas por mil habitantes menores de dieciocho años.

Se ha pasado de 304 menores en 2000 a 375 en 2006 y de una tasa por mil de 2,91 en 2000 a 3,29 en 2006.

El acogimiento familiar de los menores separados es hoy mucho mayor respecto del acogimiento residencial que hace dos años (en el año 2000, el acogimiento familiar fue de 156 menores y en el año 2006 de 228 menores, en comparación con

los 148 menores de acogimiento residencial de 2000 y los 147 en la misma modalidad en 2006).

Mientras en el año 1996, el número de separaciones del menor fue de una por mil habitantes menores de 18 años de 3,69 en Navarra, frente al 3,25 de media en España, en el año 2000 la tasa fue de 2,91 en Navarra frente al 4,78 de España.

19. La fase de **investigación y valoración** en los casos en que se detecta o presenta una situación de riesgo o desprotección de un menor requiere, a criterio de esta Institución, de diversas mejoras por parte del Departamento de Asuntos Sociales:

– *Los expedientes que se abran en la Sección de Protección del Menor deben contener, si no lo hacen, los informes que reflejen la más amplia información posible sobre el menor, sus familiares directos, relaciones y condiciones familiares, circunstancias que motiven la situación, etcétera, así como informes médicos, sociales, psicológicos o, en su caso, psiquiátricos, ámbito escolar, ámbito judicial, etcétera.*

– *El Manual de Intervención y la homogeneización de modelos y formularios constituyen elementos de trabajo muy válidos. En todo caso, la idea clave debe ser la recopilación de los caudales de información necesaria para la adopción de las medidas de protección y la documentación fehaciente de las diferentes intervenciones junto con los hechos y extremos técnicos observados por los profesionales que intervengan. Con ello se gana en seguridad jurídica y, en particular, en la mejor preservación de los derechos de los menores y otras personas implicadas.*

– *Siempre que sea posible, debe reconducirse la función principal de los profesionales no sólo a garantizar el bienestar del niño o adolescente, sino también a tratar de involucrar a los padres en el análisis de las alternativas más adecuadas, explicándoles las razones que determinen la conveniencia de determinadas medidas, y escuchando su opinión al respecto. Para ello, debe dotarse de recursos a los profesionales, apoyándoles y dándoles la necesaria formación y asesoramiento para afrontar las situaciones.*

– *Los padres deben –y tienen derecho a ello– recibir explicaciones que se ajusten a su nivel de comprensión, además de las notificaciones formales que procedan por aplicación de la legislación vigente. Puede ser útil emplear folletos que expliquen de manera sencilla el funcionamiento del sistema de protección del menor. Asimismo, se recomienda que, cuando los padres no hayan actuado de forma negativa para sus hijos o resul-*

*te positiva para éstos, se analice la conveniencia de que acudan a la sesión o sesiones de la Comisión Técnica de Valoración que se convoque para la adopción de las decisiones y poder asistir a un debate plural de los aspectos que intervienen y de hacerse una opinión mejor fundada de cuáles son las razones que abogan por una u otra alternativa de actuación.*

– *También debe garantizarse la participación efectiva de los propios menores y adolescentes, no sólo escuchándoles formalmente sino ofreciéndoles cauces para expresarse y, cuando sea recomendable, teniendo en cuenta su opinión a la hora de adoptar una decisión. Se recomienda la producción de materiales didácticos ajustados a su capacidad de entendimiento, explicándoles sus derechos, situación en la que se encuentran, procedimientos, competencias...*

– *Se recomienda también la implantación de un sistema de quejas o reclamaciones de los usuarios que, sin necesidad de recursos administrativos o judiciales, permita resolver cuestiones conflictivas de importancia menor, que opongán a los padres y a los profesionales que explora el caso. Esta función podría realizarla incluso la Comisión de Valoración u otro órgano, pudiendo intervenir en ella los padres acompañados de alguna persona de su confianza que les acompañe o se exprese por ellos.*

– *La Comisión Técnica de Valoración puede ser el órgano colegiado adecuado por su composición multidisciplinar y su componente profesional para adoptar las principales decisiones sobre el menor. Se recomienda atribuirle las amplias funciones que recoge el Manual de Intervención.*

– *Se recomienda que los padres o tutores disconformes con las decisiones administrativas pueden tener derecho de justicia gratuita mediante la intervención de sus abogados defensores, sobre todo con ocasión del inicio del procedimiento de desamparo. El profesional jurídico puede contribuir a la interlocución y relación que debe establecerse entre los padres y los técnicos intervinientes, posibilitando que la misma discorra por cauces razonables y minimizando la probable oposición a la intervención.*

– *Se recomienda imprimir la máxima agilidad y celeridad a los procedimientos de protección del menor, máxime teniendo en cuenta que se trata de derechos personalísimos de los interesados (menores y familiares directos). Los plazos fijados por la ley, las normas reglamentarias y los manuales de intervención deben respetarse al máximo y, siempre que sea posible, disminuirlos. Además, se*

*sugiere homogeneizar los modelos de informes que sirvan de base a las decisiones.*

#### **Plan de Caso Responsable y Evaluación.**

20. Debe garantizarse en todos los supuestos la existencia de un **Plan de Caso** como un medio de intervención eficaz y no como algo meramente formal. *Se recomienda que este Plan sea aceptado en la práctica por la Comisión de Valoración, tal y como dispone el Manual de Intervención.* Para la aplicación del Plan, debe ponerse a disposición de los servicios competentes los recursos necesarios, dando cumplimiento al Programa 6 del Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia del año 2003.

21. Las **decisiones adoptadas por la Administración de la Comunidad Foral** en esta fase de evaluación se consideran proporcionadas. En el año 2004, en un 18% de los casos se acordó la aplicación de un programa especializado de intervención familiar, en un 35% el acogimiento familiar, en un 31% el acogimiento residencial y en un 3% la adopción. *Aun con todo, no puede perderse de vista que lo primero que procede, como regla general, es intentar resolver el conflicto del menor mediante un programa de intervención familiar, y sólo cuando se ve que no es posible o recomendable, la separación del menor de su familia.*

22. En la **evaluación** del Plan de Caso se recomienda que no recaigan en las mismas personas dos grandes funciones: por un lado, la responsabilidad de la intervención que, en ocasiones, lleva la separación del menor del núcleo familiar, y por otro, el intento de reconducir la situación. La figura del Responsable Técnico del Caso es fundamental para llevar a cabo el desarrollo del Plan, tomando como referencia lo establecido en el Manual de Intervención. A él le compete intentar alcanzar acuerdos con los menores y los padres respecto a las intervenciones a llevar a cabo, implicándoles en la asunción de los compromisos que sean precisos.

*Para potenciar la labor del Responsable Técnico del Caso, se recomienda reequilibrar la carga de trabajo que soportan los profesionales de la Sección de Protección del Menor, cuyos ratios por profesional orientativos que fija el Plan de Atención son ampliamente superados por la realidad, o, si fuera necesario, incrementar el personal destinado a esta importante tarea.*

Además, debe mejorarse el gasto realmente efectivo del Programa 8 "Organización y procedimientos de Intervención" del Plan de Atención, puesto que, en el año 2004 (el año en que más se

ejecutó el gasto), tan sólo se llegó al 40% del gasto previsto.

#### **Intervención familiar especializada.**

23. La intervención familiar por el Gobierno de Navarra en el caso de familias maltratantes y negligentes se gestiona por una entidad, Pauma, con el programa de intervención familiar.

*Se recomienda una mayor dotación de medios para ampliar el número de familias atendidas y mejorar la atención. En la actualidad, no se atienden a todas las familias que pueden necesitar este tipo de atención.*

*Se recomienda mejorar los sistemas de información para conocer con mayor precisión la evolución temporal de los menores calificados en situación de desprotección grave y que no fueron separados de sus familiares.*

*Se recomienda establecer de forma sistemática indicadores básicos que permitan evaluar la eficacia en la disminución del porcentaje de casos que precisan la separación del menor de su entorno familiar.*

*Se recomienda también clarificar el papel de los Equipos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia en el seguimiento de los menores en situación de desprotección grave y su separación familiar y mejorar la coordinación de la Sección de Protección del Menor con los Servicios Sociales de Base y con la red de Salud Mental.*

#### **24. Acogimiento familiar.**

A partir de una entrevista con la asociación MAGALE (única asociación actualmente en Navarra desde 2003, que agrupa un 18,4% de las familias acogedoras), y de la cumplimentación de un total de 20 cuestionarios por parte de las distintas familias acogedoras, se pretendió conocer la valoración que les merecía el funcionamiento actual de esta modalidad de acogimiento en Navarra.

Dicha valoración consideró que no había un seguimiento suficiente de las familias acogedoras y de los niños por parte de la Administración, y que faltaban estudios sobre la evolución del acogimiento en Navarra.

No obstante, a pesar de las críticas recogidas y del largo tiempo de acogimiento (de media, 6,4 años), de las 20 familias consultadas, 13 recomendarían a otras familias que se ofrecieran para acoger a un menor, tan sólo 3 no lo recomendarían y 3 no contestaron (consideraron que se trata de una decisión personal y no de algo a recomendar).



*En esta modalidad, se recomienda tener en cuenta las sugerencias de las familias acogedoras, proceder a estudiar la evolución del acogimiento en Navarra y dotar a las familias de un servicio permanente de atención al que puedan acudir y asesorarse debidamente.*

#### 25. Punto de encuentro y régimen de visitas.

*Se recomienda proceder a una regulación más detallada de esta cuestión, que sustituya la actual Orden Foral 18/2002, de 20 de febrero, del Consejero de Bienestar Social. La regulación debe abordar los distintos aspectos del punto de encuentro: definición, destinatarios, forma de acceso, perfiles profesionales de quienes lo atienden, condiciones materiales de funcionamiento, normas técnicas mínimas sobre las condiciones arquitectónicas de este espacio, horarios más amplios que los actuales, causas precisas y procedimiento para la alteración o supresión de visitas que evite discrecionalidades, un sistema flexible de reclamaciones, ayudas a familias con menos recursos para que puedan acceder al transporte público...*

#### **Acogimiento residencial.**

26. Su número ronda los 150 de media al año. Es meritorio el importante **esfuerzo económico** de la Administración de la Comunidad Foral en este punto del acogimiento residencial, superando el gasto real al previsto. Tan sólo en el año 2006, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra destinó un gasto de 7.000.000 euros.

27. *Es necesario regular de forma preferente los requisitos necesarios para la organización y funcionamiento de los centros de acogimiento residencial en desarrollo de la Ley Foral 15/2005 (arts. 91 y siguientes) y de la Ley Foral 14/2006, de Servicios Sociales, sustituyendo el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, sobre régimen de autorización, infracciones y sanciones.*

28. Las **decisiones relativas a los niños y adolescentes** deben responder de manera apropiada a las diferentes características de éstos. Al servicio de esta idea general, se considera necesario que la red de dispositivos residenciales se diversifique, teniendo su reflejo en distintos programas de atención y distintos tipos de centros.

29. *Se recomienda potenciar la **coordinación interinstitucional** (servicios sociales de base, centro de acogida, Equipo Especializado de Intervención Familiar, Educación, Salud Mental...) como condición necesaria que garantice la salvaguarda de los derechos y la protección del niño.*

Se considera necesario un trabajo multidisciplinar, multisectorial y en red de instituciones y profesionales, tal y como se recoge en el propio Manual de Intervención del Departamento de Bienestar Social.

30. Las visitas y entrevistas realizadas a los **centros y hogares funcionales** (tres pisos, dos COA, tres residencias y un centro de internamiento terapéutico por consumo de drogas) revelan que todas las entidades cuentan con protocolos de actuación en las cuestiones más importantes (recepción, evolución, actuaciones puntuales, etcétera), obteniendo algunos de ellas acreditaciones europeas de calidad. Además el equipo técnico de los centros trabaja con las familias de los menores acogidos.

Los menores cuentan con un Plan Educativo Individual, pero éste *no debe ser entendido como un requerimiento formal, sino como un elemento real que permita y facilite el seguimiento, la planificación y evaluación de la situación del menor.*

*Es muy positiva y debe continuarse la línea de trabajo impulsada para que los centros y hogares funcionales respondan a la idea de pequeñas unidades de convivencia (y no a grandes instituciones) que cuenten con modelos de calidad (algunos de ellos disponen incluso del modelo EFQM). La Administración de la Comunidad Foral debe realizar evaluaciones de todos y cada uno de estos centros para asegurar el cumplimiento de unos estándares de calidad.*

*También debe mantenerse la continua labor de formación de los profesionales de estos centros, que se realizan conforme a planes elaborados conjuntamente entre el Departamento de Bienestar Social y los directores y responsables pedagógicos de cada centro. Un punto fundamental de formación es el relativo a la prevención de conflictos o incidentes violentos.*

*Se recomienda que la asignación de los menores a cada centro responda más a criterios relacionados con las necesidades de los menores que con la disponibilidad de plazas.*

Los COA se ven sobrepasados con frecuencia en el número de plazas previstas, por lo que esta situación requiere su atención por el Departamento de Bienestar Social.

31. Las **asociaciones de carácter privado y sin ánimo de lucro** constituyen una valiosa red de apoyo al sistema público, que debe ser especialmente considerada y subvenida por la Administración de la Comunidad Foral.

Las entidades y asociaciones: a) están satisfechas con el seguimiento que les realiza la Sección de Protección del Menor y no consideran necesario un teléfono de atención permanente; b) solicitan que la Administración Foral sea menos lenta y no burocratice las labores de las entidades; c) consideran que deben diversificarse los recursos ante la presencia creciente de casos y su mayor dificultad (inmigración, autismo, enfermedades mentales...); d) postulan una mejora de la valoración de cada uno de los menores; e) echan en falta una mayor implicación y apoyo por parte de los Departamentos de Educación y de Sanidad para con estos menores; y f) demandan la promoción de reuniones o foros y encuentros periódicos e intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de centros, entre las distintas entidades.

32. *Se sugiere que el Departamento de Bienestar Social realice periódicamente **encuestas entre los niños de los centros***. Un cuestionario pasado para la elaboración de este Informe especial entre 36 niños de los centros acreditó que lo que más valoran son los compañeros y lo que menos las reglas del centro, lo que se considera muy habitual entre jóvenes de estas edades. La mayoría de los jóvenes demuestra una estancia satisfactoria en dichos centros y una buena adaptación a los mismos.

33. Las asociaciones y entidades consideran que existen carencias y debilidades en el actual sistema en cuanto a las **salidas de los menores de los centros por el cumplimiento de la mayoría de edad**. La conclusión generalizada es que ésta es una cuestión que se encuentra pendiente de resolución.

Las asociaciones y entidades consideran estratégico establecer un nuevo recurso de independencia (pisos-puente u otras formas) para acoger a los chicos entre los 18 y 21 años (no tiene sentido cuidar menores y luego tener que dejarlos a los 18 años). Para ellas, se hace necesario que la Administración se implique más e impulse, con empresas y centros sociales, proyectos de inserción laboral.

Por su parte, el Departamento de Bienestar Social informa que la Sección de Protección del Menor apoya al joven en el proceso de desvinculación, atendiéndoles mientras resuelve su capacitación profesional, obtiene un trabajo, resuelve su residencia o reanuda su vida familiar, cuando ello es posible, haciendo frente a gastos derivados del seguimiento postinstitucional.

En todo caso, *se recomienda que la Administración revise y se esfuerce en el programa de*

*salida y emancipación, al tratarse de un periodo crítico y clave en la inserción social, en particular en el caso del adolescente institucionalizado.*

34. Se anima a la Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social a continuar con el diseño y puesta en marcha de un **recurso para menores extranjeros no acompañados** que permita acoger solidariamente en Navarra a los menores que llegan a las Islas Canarias. Asimismo, se anima a que continúe con las ayudas a la estancia en centros residenciales no concertados de menores en situaciones especiales de dificultad social.

### 35. Menores en reforma.

Cada año aumenta de forma espectacular la actividad de informes de valoración del Equipo de Conflicto y Reforma, en su mayor parte desde las Fiscalías de Protección y Reforma, *por lo que se hace necesario aumentar sus recursos humanos.*

### 36. Seguimiento y apoyo.

*Deben incrementarse los medios económicos y materiales del personal tanto de la red de atención primaria como de la red de atención secundaria para apoyar a la familia biológica en casos de separación familiar, puesto que el porcentaje de familias que recibe un tratamiento es muy bajo (entre el 4 y el 5%).*

*Se recomienda mejorar la atención a las familias biológicas de las que se separa el menor.*

Una figura destacada es, como se ha dicho, el Responsable Técnico del Caso, quien puede asumir la dirección técnica del caso, impulsando y coordinando las distintas medidas y actuaciones que se lleven a cabo, efectuando las reuniones del caso con la periodicidad establecida y siendo, además, el referente del menor y de su familia en los supuestos de dudas o conflictos.

### 37. Evaluación del sistema e investigación.

El Departamento ha realizado una evaluación intermedia del Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia correspondiente a los años 2003 y 2004, y se realiza en este momento la de 2005 y 2006.

Ahora bien, la evaluación no debe ser casuística, meramente estadística o de expedientes, ni confundirse con memorias anuales, sino que debe ser una evaluación de conjunto y cualitativa, continua y con perspectiva de largo plazo.

*Por tanto, se recomienda que el Departamento de Asuntos Sociales proceda a impulsar una evaluación de la política pública de la protección del*

menor en Navarra. Para la evaluación de esta política pública pueden encontrarse elementos de referencia muy válidos y universalmente aceptados en la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

*Asimismo, se recomienda que:*

a) *Se establezcan indicadores fiables y válidos de calidad de los servicios públicos que se presten o de lo que es responsable la Administración, que permitan realizar una evolución continua de la eficiencia y calidad de los mismos, esto es, de su capacidad para responder a las necesidades y demandas de sus usuarios.*

b) *Proceder a la actualización científica y la aplicación de los nuevos conocimientos sobre estrategias y métodos relacionados con la desprotección infantil.*

La elaboración del nuevo Plan de Atención a la Infancia y la Adolescencia es una ocasión propicia para hacer un plan de calidad, a largo plazo, con objetivos y una evolución y seguimiento posibles.

#### INSPECCIÓN Y CONTROL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL MENOR.

38. No se han detectado en Navarra casos significativos de negación de los derechos fundamentales de los niños y adolescentes que recogen la normativa internacional, estatal o foral. Sin embargo, que no existan actualmente no quiere decir que no los pueda haber en un momento dado. Para prevenir la aparición de episodios puntuales –más aún, estructurales– de vulneración de estos derechos, *se recomienda al Departamento de Asuntos Sociales:*

a) *Que elabore un **plan específico y efectivo de inspecciones anual** en el que se detecten las situaciones en que se puede dar con mayor riesgo la negación de los derechos mencionados, el número de inspecciones a realizar tratando de cubrir sino la totalidad de los riesgos y lugares, sí al menos los que se consideren más graves y una muestra representativa de ellos, y se detallen los medios destinados a la ejecución del plan y el calendario a seguir. En particular, se considera necesario que dicho plan se centre en los lugares en donde el menor está recluido y su conducta pueda dar lugar a ser objeto de sanciones o situaciones similares por los responsables y personal de atención de centros. El Plan debe garantizar que los menores conocen en todo momento sus derechos, pueden ejercerlos de la forma más amplia posible y tienen la oportunidad de reclamar*

*de forma efectiva –y no meramente formal– contra todas las decisiones que entiendan les puedan perjudicar.*

b) *Dotar de los medios adecuados para posibilitar las inspecciones de forma efectiva.*

c) *Dotar de formación adecuada al personal encargado de las inspecciones.*

d) *Realice de forma efectiva las inspecciones y refleje sus resultados en actas accesibles por los órganos de la Administración encargados de controlar la ejecución del plan de inspecciones.*

e) *Imponga a quienes corresponda sanciones adecuadas y proporcionadas a la gravedad de los hechos por aquellas acciones u omisiones que supongan directa o indirectamente la negación de sus derechos al menor o, en su caso, a los titulares pertinentes. Dichas sanciones pueden ser también de admonición o advertencia en los casos menos graves, más pensadas para concienciar que para castigar.*

El Defensor del Pueblo de Navarra, en ejercicio de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico, procederá a realizar informes sobre el cumplimiento por la Administración de esta recomendación específica y de las demás que se contienen en este informe y hacer un seguimiento ad hoc. Su labor consistirá en supervisar la actividad administrativa con el fin de garantizar el respeto de los derechos de los menores en todo momento y lugar.

#### CONCLUSIÓN GLOBAL.

En definitiva, la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en lo relativo a la protección de los menores puede considerarse, en términos generales, de razonablemente suficiente y positiva. Existen, como en otras muchas áreas de la acción pública, aspectos manifiestamente mejorables (en unos puntos más y en otros menos), pero no por ello puede caerse en la injusta apreciación de que, en una visión de conjunto, la función pública de la protección al menor en Navarra es negativa o insuficiente.

Entre los aspectos mejorables figuran, en especial, la necesidad de dotar con más recursos humanos a las unidades administrativas encargadas directamente del llevar a cabo el impulso y gestión de la protección del menor en toda el territorio de la Comunidad Foral, especialmente a la Sección de Protección del Menor del Departamento de Asuntos Sociales u otra unidad con un rango administrativo más elevado para esta función, con

hincapié en el ámbito de las intervenciones ante las situaciones de desprotección.

Asimismo, debe acelerarse la implantación de los Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Deben también mejorarse los aspectos relacionados con la eficiente ejecución del presupuesto asignado a los planes y programas establecidos para la protección del menor, con objeto de asegurar que se alcanzan, finalmente, los objetivos inicialmente previstos.

También deben ser mejorados los procedimientos administrativos de participación y audiencia reales (no sólo jurídico-formales) de todos los sujetos afectados: desde el menor a sus padres,

pasando por los profesionales más directamente implicados (trabajadores sociales, educadores, psicólogos y, en su caso, médicos).

Asimismo, se hace necesaria la mejora en la coordinación de todos los servicios públicos que trabajan alrededor o con motivo de la protección del menor.

Finalmente, se sugiere la incorporación de técnicas de evaluación de la política pública de protección del menor y de mejora de la calidad de los servicios públicos, así como la elaboración y ejecución de un plan específico de inspecciones anual sobre las situaciones en las que pueda detectarse un mayor riesgo para los derechos fundamentales del niño y del adolescente.

<p><b>PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES</b></p> <p>Un año ..... 47,00 euros</p> <p>Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 1,25 »</p> <p>Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 1,40 »</p>	<p><b>REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTO DE NAVARRA</b></p> <p>«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»</p> <p>Navas de Tolosa, 1</p> <p>31002 PAMPLONA</p>
--	---