

*Plan de Atención
a la Infancia y
Adolescencia en
Dificultad Social
en la Comunidad
Foral de Navarra*

 Gobierno de Navarra
Departamento de Bienestar
Social, Deporte y Juventud



PLAN DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

 Gobierno
de Navarra

Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra

Este documento fue aprobado por el Gobierno de Navarra el día 19 de noviembre de 2001.
La Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra lo aprobó en sesión celebrada el
día 17 de septiembre de 2002



Gobierno de Navarra
Departamento de Bienestar
Social, Deporte y Juventud

Edita:
© Gobierno de Navarra.
Departamento de Bienestar
Social, Deporte y Juventud

Diseño y maquetación:
Heda Comunicación

Imprime:
Ona Industria Gráfica S.A.

ISBN:
84-235-2346-2

Depósito legal:
NA-3160/2002

Promociona y distribuye:
Fondo de Publicaciones del
Gobierno de Navarra
(Departamento de Presidencia,
Justicia e Interior)
Navas de Tolosa, 21
31002 Pamplona
Teléfono: 948 427 121
Fax: 948 427 123
fpubli01@cfnavarra.es
www.cfnavarra.es/publicaciones

COMISIÓN TÉCNICA DE REDACCIÓN DEL PLAN

Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud

Blanca Pérez de San Román Echavarría,

Directora del Servicio de Planificación.

Arantxa Munárriz Desojo, Jefa de la Sección de Infancia y Juventud.

Dora Mainer Pérez, Jefa Negociado de Atención a Menores en Dificultad Social.

Marisol Arguiñano Sánchez, Jefa Negociado de Familia. Instituto Navarro de Bienestar Social.

Atención Primaria de Servicios Sociales

Belén Sancho Bacaicoa, Psicóloga de la Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Noain.

María Loyola Flamarique, Responsable de Programas Sectoriales del Ayuntamiento de Pamplona.

Carmen Maeztu Villafranca, Trabajadora Social de la Mancomunidad de Servicios Sociales de Arguedas, Valtierra, Villafranca, Milagro y Cadreita.

Universidad del País Vasco

Joaquín de Paul Ochotorena, Facultad de Psicología.

Ignacia Arruabarrena Madariaga, Facultad de Psicología.

PROFESIONALES COLABORADORES

Dirección General de Bienestar Social

Secretaría Técnica: María Luz Munárriz Desojo, Sagrario Melón Vital, Luis García Ortego

Servicio de Planificación: M^º Jesús Gutiérrez Álvarez, Kattalín Ibañez Basterrica, Fermin Sáez Erro

Instituto Navarro de Bienestar Social

Maite Miguez San Román, Merche Campistegui Miqueleiz, Merche Lorenzo Tolosa, José Manuel Nava Zugarrondo, José Luis Martínez Martínez, Laura Martínez Aldaz, Avelina Abad Gutiérrez, Fernando Fernández Álvarez, Joaquín Orozco Gorriño, Isabel Pascual Redondo, Reyes Ramírez Lumbier, M^º Jesús Hijosa, M^º José Muneta

Universidad del País Vasco

María Guibert Espell, Alberto Porras Luque

ENTIDADES Y ASOCIACIONES COLABORADORAS

Servicios Sociales de Base de Navarra
Entidades que trabajan en protección infantil en Navarra:

Asociación Navarra Nuevo Futuro. Asociación Mensajeros de La Paz. Asociación Navarra Sin Fronteras. Granja Escuela Haritz Berri. Residencia Lagun Etxea. Pauma, S.L.

ENTIDADES CONSULTADAS

Instituto Navarro de Bienestar Social. Departamento de Salud. Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Departamento de Educación. Fiscalía de Menores. Juzgado de Menores. Juzgado de Familia. Entidades Locales. Servicios Sociales de Base. Entidades de Iniciativa Social que trabajan en el ámbito de la infancia y la juventud. Asociaciones y Colegios Profesionales.

SECRETARÍA

Nieves Iriarte Iriarte
Ascen Lizarbe Martínez

El Plan de Infancia puede obtenerse de internet en la siguiente dirección:

www.cfnavarra.es/dgbs/planificacion/plan_infancia.htm

Sumario

Página	
5	Saludo
9	Presentación
15	1. El Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra
45	2. Marco legislativo y competencial
51	3. Líneas directrices del Plan
57	4. Objetivos del Plan
61	5. Contenido del Plan
67	PROGRAMA 1: ELABORACIÓN DE UN “MANUAL DE INTERVENCIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL”
69	PROGRAMA 2: CREACIÓN DE EQUIPOS ESPECIALIZADOS DE PROTECCIÓN INFANTIL
71	PROGRAMA 3: SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN PRIMARIA
72	PROGRAMA 4: DETECCIÓN DE NIÑOS/AS Y JÓVENES EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL
73	PROGRAMA 5: INVESTIGACIÓN, VALORACIÓN Y TOMA DE DECISIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SERVICIOS SOCIALES
74	PROGRAMA 6: PREVENCIÓN SECUNDARIA E INTERVENCIÓN FAMILIAR TEMPRANA EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SERVICIOS SOCIALES
76	PROGRAMA 7: COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE, CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES E INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL
77	PROGRAMA 8: ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL
78	PROGRAMA 9: PROGRAMA ESPECIALIZADO DE INTERVENCIÓN FAMILIAR
79	PROGRAMA 10: PROGRAMA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR
81	PROGRAMA 11: PROGRAMA DE ADOPCIÓN
82	PROGRAMA 12: PROGRAMA DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL
84	PROGRAMA 13: ATENCIÓN A NIÑOS/AS Y JÓVENES CON MEDIDAS JUDICIALES PENALES
85	PROGRAMA 14: COORDINACIÓN ENTRE EL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA, Y OTROS SISTEMAS DE PROTECCIÓN
86	PROGRAMA 15: DESARROLLO LEGISLATIVO
87	PROGRAMA 16: DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS
88	PROGRAMA 17: EVALUACIÓN CONTINUADA DEL PLAN

Sumario

Página

91 6. Gestión y seguimiento del Plan

95 7. Secuenciación

99 8. Valoración económica

103 Anexos

119 Bibliografía

Tablas

Página

22 [Tabla 1] Cronología de la encuesta

29 [Tabla 2] ¿Dispone su zona/municipio/comarca de estos recursos/servicios?

35 [Tabla 3] Evaluación de las familias acogedoras ajenas

35 [Tabla 4] Evaluación de las familias acogedoras extensas

40 [Tabla 5] Media de tiempo que los expedientes han estado abiertos

40 [Tabla 6] Distribución de los expedientes según la edad del/a menor/a en el momento de su apertura

40 [Tabla 7] Motivo del cierre de expedientes

41 [Tabla 8] Recursos de intervención utilizados con los padres

42 [Tabla 9] Prevención

42 [Tabla 10] Detección en Servicios Sociales de Base

42 [Tabla 11] Investigación y Evaluación en Servicios Sociales de Base

43 [Tabla 12] Intervención/Tratamiento desde los Servicios Sociales de Base

43 [Tabla 13] Derivación de los Servicios Sociales al Instituto Navarro de Bienestar Social

43 [Tabla 14] Investigación y evaluación en el Instituto Navarro de Bienestar Social

43 [Tabla 15] Toma de decisión en el Instituto Navarro de Bienestar Social

44 [Tabla 16] Intervención/Tratamiento en el Instituto Navarro de Bienestar Social

63 [Tabla 17] Niños / jóvenes en dificultad social

98 [Tabla 18] Cronograma plan de atención a la infancia en dificultad social

101 [Tabla 19] Coste total por programas de actuación (miles de euros)

107 [Tabla 20] Estructura de programas

114 [Tabla 21] Evaluación del programa



Saludo



Cuántas personas vivimos y desarrollamos alguna actividad en Navarra procuramos cotidianamente que nuestra Comunidad crezca, se desarrolle, fortalezca su cohesión social y goce de recursos e instrumentos para hacer frente a los nuevos retos, en un mundo inmerso en innumerables procesos de cambio y en el que, pese a todo, la familia sigue siendo un pilar básico y estratégico para el crecimiento individual, grupal y colectivo.

Los logros alcanzados hacen que tengamos motivos suficientes para sentirnos satisfechos de los esfuerzos realizados y del bienestar logrado. Pero, al mismo tiempo, existe en diferentes ámbitos e instituciones una creciente inquietud y sensibilidad sobre aquellos navarros y navarras en situaciones de máxima fragilidad y dificultad social, y, en especial, sobre lo que se refiere a la infancia y adolescencia con problemas.

En este sentido, el Pleno del Parlamento de Navarra, en su sesión celebrada el día 23 de marzo de 2000, aprobó una resolución por la que instaba al Gobierno de Navarra a incorporar en el Plan Interdepartamental de Apoyo a la Familia un capítulo dedicado a la Infancia y Familia en dificultad social.

En efecto, el recientemente aprobado Plan de Apoyo a la Familia, compromete la redacción de un Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social y señala los elementos de éste.

Para dar cumplimiento a ese compromiso y a lo exigido por los cambios legislativos en relación a la protección de los menores, las instituciones navarras han respondido, proponiendo un abanico de mejoras del sistema de protección a la infancia en Navarra a partir de un análisis previo de las necesidades existentes.

Como se sabe, es obligación de los poderes públicos garantizar el respeto de los derechos de los menores y para ello se realizarán actuaciones de prevención, de reparación de situaciones de riesgo, ejercicio de guarda y asunción de tutela por mandato legal. Así mismo, velarán para que los padres, tutores o guardadores desarrollen adecuadamente sus responsabilidades.

En definitiva, se trata de dar respuestas y de responsabilizarse, en sentido amplio, de la protección de los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos no son respetados, padecen malos tratos, reciben un trato inadecuado y presentan dificultad social, de los que corren el riesgo de padecer estas situaciones y de diseñar e implantar programas comunitarios adecuados a las necesidades de manera individualizada. Se pretende garantizar los derechos de los menores, prevenir situaciones y conflictos para paliarlos y evitar en lo medida de lo posible el desarraigo de estas personas que por su edad se encuentran en una situación de máxima fragilidad.

Como persona, y como Consejero, me llena de orgullo saber que la inquietud social sobre estos asuntos se ha plasmado en un paquete de medidas encaminadas a proteger a los más débiles, que va a permitir atender un difícil y variado elenco de necesidades individuales y sociales. Con sumo gusto presento un Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social que:

- Se basa en un amplio conocimiento de la población afectada y de sus necesidades. En consecuencia, es un plan realista.
- Es un plan fundamentado técnica y profesionalmente, que ha sido elaborado por investigadores universitarios y técnicos de las Administraciones Públicas de Navarra.
- Ha sido aprobado por prácticamente la totalidad de los grupos del Parlamento de Navarra. Este apoyo mayoritario y el consenso con el que se ha aprobado el Plan le dota de una gran fortaleza y responde a la inquietud social existente.

El Gobierno de Navarra lo aprobó el día 19 de noviembre del año pasado y la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Foral lo debatió y ratificó en sesión celebrada el día 17 de septiembre de 2002. Espero que este documento, fruto del esfuerzo de muchas voluntades y conocimientos contribuya a un mayor bienestar de todas y todos los ciudadanos navarros y permita, sobre todo, atender adecuadamente a los más frágiles y proteger todos sus derechos.

CALIXTO AYESA DIANDA
Consejero de Bienestar Social,
Deporte y Juventud





Presentación



Un Plan para los más desfavorecidos

En un mundo en que la primera institución proveedora de servicios es la familia, aquellos que no cuentan con ella padecen ya una primera y grave forma de exclusión.

La importancia de la familia, sin embargo, deriva de un fundamento más sólido que una convención social que la configura como el primer sistema de protección. Somos mucho más que una sociedad que ha “elegido” la familia como institución básica. Somos, por encima de todo, una especie cuyos individuos solo alcanzan su pleno desarrollo en el marco de unos vínculos afectivos profundos y duraderos, que habitualmente se proporcionan en la familia, cualquiera que sea la forma que esta adopte.

La infancia es el periodo de la “humanización”, del aprendizaje de la naturaleza humana, aprendizaje al que se llega dentro de un núcleo social que habitualmente es la familia. Esta proporciona al niño/a los elementos necesarios e imprescindibles para su desarrollo: nutrición, cuidados y supervisión, estimulación y afecto.

Aquellos a quienes no se ofrece la posibilidad de establecer vínculos afectivos estables en la primera infancia ven comprometido su desarrollo no sólo emocional, sino también intelectual e incluso físico. Son, por tanto, doblemente desfavorecidos: lo son durante la infancia y lo serán, con una alta probabilidad, a lo largo de toda su existencia. Son, por tanto, acreedores a la primera solidaridad del resto de la comunidad.

La evidencia de esta realidad avalada por múltiples datos científicos, junto con el desarrollo del estado del bienestar y con un mayor reconocimiento hacia las necesidades individuales, ha ido cimentando una sensibilidad hacia la infancia más desfavorecida. Desde acuerdos y directrices internacionales (el Convenio de los Derechos de la infancia, ratificado por España en 1990, las diversas directrices europeas sobre intervención a favor de la infancia) y la propia legislación nacional, hasta la frecuente presencia en los medios de comunicación de cuestiones que afectan a los niños y niñas que sufren algún tipo de maltrato se muestra un creciente interés por asegurar la mejor atención a la infancia.

Demandado por la sociedad navarra

No es, por tanto, casualidad que desde distintos puntos de partida, se esté demandando en la Comunidad Foral un Plan de Atención a la Infancia en Dificultad Social.

- El Plan de Lucha contra la Exclusión Social ha identificado 6.000 hogares en situación de exclusión. El 20% de esos hogares son monoparentales (en su mayoría a cargo de una mujer). En 1.500 hogares se han detectado graves conflictos familiares. En más de 700 uno o varios miembros está o ha estado internado en un centro de protección de menores. En 2.400 de los hogares excluidos hay menores. No son los únicos menores en riesgo de padecer desprotección, pero son, sin duda, un colectivo con necesidad de ayuda.
- Ante la evidencia de que la exclusión la mayoría de las veces comienza en la infancia, el citado Plan propone la creación de equipos especializados de atención a la infancia y adolescencia distribuidos en el territorio y con capacidad de actuar de modo muy próximo a la comunidad.
- El documento base para un Plan de Reordenación de la Atención Primaria de Servicios Sociales postula como programa obligatorio de atención primaria el programa de Atención a la Infancia, Adolescencia y Familia y establece que éste se llevará a cabo desde los Servicios Sociales de Base y/o desde los Centros de Servicios Sociales cuya creación propone. El documento aspira a romper con la idea de que los servicios de atención primaria deben ser generalistas. Entiende que se precisa un saber especializado para abordar de modo eficaz los problemas de las familias en que se dan situaciones de desprotección de los menores y que es-

te saber especializado debe acercarse al ámbito en que estas familias se desenvuelven, proporcionando una atención comunitaria.

- El Parlamento Foral ha instado al Gobierno de Navarra a elaborar un Plan Interdepartamental de Apoyo a la Familia, encargo que incluye la elaboración de un capítulo dedicado a la atención a la infancia y familia en dificultad social que contemple el desarrollo de distintos programas preventivos y de intervención.

Estos compromisos no hacen, como decimos, sino traducir una creciente sensibilidad social con respecto a las necesidades de los niños y niñas y que ha tenido también su reflejo en la legislación.

Y por la legislación vigente

El planteamiento progresista que tanto la Ley Foral 14/83 de Servicios Sociales, como el Decreto Foral 90/86 que la desarrolla en materia de adopción, acogimiento familiar y atención a menores hicieron en su momento ha quedado desfasado respecto a las tendencias actuales de actuación en protección infantil y respecto a la normativa estatal.

La normativa foral, y la práctica que de ésta se derive, debe adaptarse a las sucesivas normas estatales, que a su vez se han ido adaptando en la última década a las exigencias de un estado de derecho democrático. En especial debe adaptarse a la Ley 1/96, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y a la Ley 5/2000 de 12 de enero reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

En efecto, la Ley 1/96 hace responsable a la entidad pública no sólo de la declaración de desamparo, la asunción de tutelas automáticas y el ejercicio de la guarda y custodia de los menores a su cargo, sino también de la supervisión y protección de los menores en situación de riesgo que conviven con su familia. Esto exige un mayor desarrollo de los programas comunitarios destinados al trabajo con menores y sus familias previamente a la separación de éstos.

En el campo de los menores infractores los desafíos son cada vez mayores. La Ley Orgánica 5/2000 viene a dar respuesta a una exigencia planteada por la Ley Orgánica 10/1995, que fija la edad penal en los 18 años. La nueva Ley asienta el principio de que la responsabilidad penal de los menores tiene un carácter primordial de intervención educativa y propone medidas, si bien formalmente penales, materialmente educativas. Adaptarse a esta norma es, más allá del mandato legal, un imperativo ético para vincular una acción educativa a la respuesta de control que se impone ante las actuaciones infractoras.

Basado en un análisis profundo del sistema de protección infantil de Navarra

Se ha analizado el sistema de protección infantil. Se han mantenido reuniones con profesionales de los Servicios Sociales de Base, de los servicios especializados del Instituto Navarro de Bienestar Social y de los centros y entidades que colaboran con éste. Se han analizado muestras de los expedientes abiertos y cerrados, tanto de menores acogidos por familias como acogidos en centros. Se ha estudiado a fondo el programa de educación familiar que trabaja, en su mayor parte, con familias en que los niños/as no han sido separados de los padres. Se ha analizado la cantidad y calidad de información que se intercambia entre los servicios de base y los especializados, así como la claridad y homogeneidad de criterios utilizados por los distintos profesionales.

Este análisis ha permitido detectar puntos débiles que es preciso mejorar, así como puntos fuertes en los que esta mejora puede apoyarse.

El desarrollo de la red de Servicios Sociales de Base ha permitido avances importantes, especialmente en los más grandes. Existen en algunos de ellos programas preventivos y de detección activa de casos de desprotección. Existen algunos servicios que cuentan con equipos multiprofesionales que aportan una mayor garantía de calidad en las fases de valoración y en la toma de decisión sobre las medidas protectoras a aplicar. Estos servicios y sus programas pueden servir de base



para una implantación más generalizada que, desgraciadamente, no se da en la actualidad.

Se detecta una importante heterogeneidad de los criterios, contenido y procedimiento con los que los servicios de atención primaria llevan a cabo la valoración y las tomas de decisiones que, en la mayoría de los casos, descansan sobre un único profesional. Los profesionales demandan, además, una formación más profunda para asumir estas funciones con mayores garantías de calidad.

Algunos Servicios Sociales de Base disponen de experiencia con programas de intervención y tratamiento familiar adecuados para familias con problemas de severidad leve o moderada y que puede ser aprovechada por otros municipios o zonas. Sin embargo, es necesario extender estos programas a los Servicios Sociales de Base que carecen de ellos.

Los programas existentes, por otra parte, no disponen de recursos suficientes y adecuados para tratar los problemas de una parte importante de las familias con menores en situación de desprotección. Es importante resaltar que los problemas de salud mental y las necesidades de intervención en este campo que presentan lo/as menores y sus familias no están suficientemente cubiertos con las respuestas disponibles en la actualidad.

Existe, como punto muy positivo, suficiente agilidad en la derivación de la mayoría de los casos de menores en situación de desprotección desde los Servicios Sociales de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social, aunque es necesario definir explícitamente los criterios sobre cuándo y cómo llevarla a cabo.

La valoración de los casos y la toma de decisión en el Instituto Navarro de Bienestar Social se fundamenta en informes de una aceptable calidad, basados en una investigación siempre realizada en equipo, en un plazo de tiempo razonable. Sin embargo, no está definido de forma detallada cuál ha de ser el contenido y procedimiento para realizar la investigación y valoración y en general, los informes disponen de escasa información sobre la situación personal del niño/a.

Atención especial merece el análisis de los puntos fuertes y débiles de la fase de la Intervención en el Instituto Navarro de Bienestar Social.

En el Acogimiento Residencial hay que resaltar que, aunque durante años ha existido un número de plazas suficientes para cubrir las necesidades, el incremento de la demanda en los últimos tiempos está haciendo necesario replantearse el conjunto de recursos necesario para atenderla. El número de menores acogidos por hogar es reducido y adecuado en aquellos hogares donde no aparecen graves problemas conductuales; así como es adecuada la ratio de educadores/menores en los hogares. Existe, además, una coordinación estable y adecuada de los profesionales de los centros de acogida con los centros escolares.

Sin embargo se echa de menos un trabajo con las familias dirigido a la rehabilitación de los padres y madres que posibilite el retorno de los menores al hogar. Es especialmente necesaria una diversificación de los centros para adecuar éstos a las distintas necesidades de los menores según su edad, las circunstancias familiares, las perspectivas de reincorporación en su familia y sus propias características personales. En concreto es necesaria una respuesta intensa y de buena calidad profesional a los problemas de salud mental de niños y niñas que han sufrido y sufren situaciones críticas que pueden afectar seriamente a su futuro.

El Programa de Acogimiento Familiar cuenta con un subprograma para la captación, selección y formación de familias acogedoras, lo que es un punto fuerte a resaltar, como también lo es la buena calidad de la valoración de las familias acogedoras ajenas. Es necesario un mayor desarrollo del acogimiento en familia ajena y una mayor calidad de la valoración de las familias acogedoras extensas, así como un protocolo que defina el papel del Instituto Navarro de Bienestar social, y de los Servicios Sociales de Base en los casos de Acogimiento Familiar.

El Instituto Navarro de Bienestar Social cuenta con un Programa de Educación Familiar con un adecuado diseño, flexible en su aplicación y llevado a cabo por un equipo técnico bien cualificado. Su capacidad resulta, sin embargo, insuficiente pa-

ra las necesidades del Instituto Navarro de Bienestar Social y para las características de algunos tipos de familias.

Capaz de alcanzar una buena calidad en la respuesta a las situaciones de desprotección

El Plan que se presenta propone basarse en los elementos que se han revelado más sólidos para mejorar los puntos más débiles. Se trata de un Plan muy técnico, que hace hincapié en la formación de los profesionales y en el consenso entre éstos a la hora de establecer el flujo de información e intervenciones en el conjunto del sistema de protección infantil. Busca implantar una metodología de trabajo muy profesional sometida a una valoración continua que ofrezca a los niños y niñas las mayores garantías de calidad en las distintas fases de la intervención protectora: buenos programas preventivos, adecuada detección, valoración y tomas de decisión bien fundamentadas y una buena práctica profesional en las intervenciones, basada en los conocimientos científicos disponibles.

Es, por tanto, un plan a medio plazo, puesto que el establecimiento y cimentación de un sistema con profesionales bien formados a lo largo de todo el proceso y en los distintos niveles (Servicios Sociales de Base, Centros de servicios Sociales, Instituto Navarro de Bienestar Social y servicios colaboradores de éste) exige un cierto tiempo.

Y la mejor atención para los más desfavorecidos

No se trata solo de articular medidas legislativas, de crear centros o de establecer ayudas económicas. Se trata, sobre todo, de crear, contrastar y mejorar continuamente una metodología de trabajo que ofrezca a los niños y niñas que sufren maltrato la mejor atención posible en el comienzo del siglo XXI.

La sociedad navarra ha alcanzado en las últimas décadas un importante desarrollo que no ha dejado de sentirse en los servicios públicos: la sanidad, la educación, la red viaria, por citar algunos de los servicios de los que todos hacemos uso, han ido creciendo al ritmo de los avances científicos, tecnológicos y económicos.

Estamos en condiciones de ofrecer servicios de la mejor calidad también a aquellos colectivos minoritarios que más los precisan y, en concreto, a los niños y niñas que no encuentran en sus familias de origen la seguridad y protección necesaria para su desarrollo. Creemos que lo estamos por tres razones:

- Tenemos voluntad de hacerlo. La sociedad navarra ha aprobado un Plan de Lucha contra la Exclusión Social que avala la voluntad de extender la protección social y de hacerlo desde una perspectiva compensatoria, dando más a quienes más lo precisan. Y que muestra el deseo de la comunidad de mantenerse integrada y de defender su propia seguridad y bienestar mediante la atención e incorporación de todos sus individuos.
- Tenemos conocimientos científicos o podemos acceder a ellos. En las últimas décadas se han multiplicado las investigaciones acerca del desarrollo infantil, de las necesidades de los niños/as, de las causas y factores de riesgo del maltrato infantil, de los programas de intervención para eliminarlo o paliar sus efectos.
- Tenemos, en estos momentos, capacidad económica. Destinamos recursos para las necesidades de todos. Es una exigencia ética destinarlos también para las necesidades, más acuciantes, de unos pocos.

Este Plan de Atención a la Infancia en Dificultad Social aspira a ser la respuesta a esta voluntad y a esta necesidad social en la Comunidad Foral.

JOSÉ LUIS ALLI FERNÁNDEZ
Director General de Bienestar Social, Deporte y Juventud



Capítulo 1

El sistema de protección infantil en la Comunidad Foral de Navarra

1. El sistema de protección infantil en la Comunidad Foral de Navarra

En enero de 2000 el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra se propuso el diseño de un Plan de atención a la Infancia en dificultad social con un doble interés:

1. Mejorar la calidad de la atención proporcionada por el Sistema de Protección Infantil de la Comunidad Foral de Navarra, en los niveles primario y especializado, a los niños/as en situación de dificultad social, de forma que dicha atención se ajuste a los estándares de calidad aceptados por la comunidad científica y profesional internacional en relación a la intervención en este tipo de situaciones.
2. Promover actuaciones preventivas eficaces frente al problema de la desprotección infantil.

Para abordar esta tarea, se estableció un Convenio de colaboración con el Departamento de Psicología Social y Metodología de las Ciencias del Comportamiento de la Universidad del País Vasco, mediante el cual se ha contado con la colaboración de la Unidad de Estudios y Formación en Protección Infantil del citado Departamento.

Se consideró necesario, por una parte, tener un conocimiento completo del funcionamiento de los servicios tanto de la red primaria como de la red especializada, que desempeñan funciones en protección infantil y, por otra, promover la implicación y participación directa de profesionales y responsables de dichos servicios en la elaboración del Programa.

Para ello, el diseño del trabajo estableció los siguientes objetivos específicos:

1. Realizar un análisis detallado y valorar el funcionamiento actual (asignación de funciones, criterios y procedimiento de actuación, coordinación) de los servicios básicos y especializados de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra, en las diferentes fases y tareas de la intervención en situaciones de riesgo social y desprotección infantil:

Prevención secundaria

Detección y notificación de las familias con menores en dificultad social.

Investigación, Evaluación y Toma de Decisión sobre la intervención a seguir en los Servicios Sociales de Base.

Intervención en los Servicios Sociales de Base.

Derivación de casos de los Servicios Sociales de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social.

Investigación, Evaluación y Toma de Decisión sobre la intervención a seguir en el INBS.

Intervención del Instituto Navarro de Bienestar Social a través de sus distintos programas: Acogimiento Residencial, Acogimiento Familiar, Educación Familiar, Adopción.

2. Realizar un análisis detallado y valorar la suficiencia y la adecuación de la coordinación actual entre:

Los servicios específicos de Protección Infantil, es decir, Servicios Sociales de Base, INBS, servicios de acogimiento residencial, y servicios de educación familiar.

Los servicios específicos de Protección Infantil y la red de servicios comunitarios.

3. Identificar los “puntos fuertes” (es decir, los aspectos que funcionan adecuadamente y los recursos y estructuras ya existentes que son o pueden ser eficaces y que, por tanto, deberían ser mantenidos, generalizados y/o potenciados) y los “puntos débiles” (es decir, los aspectos que requieren ser objeto de modificación, bien realizando cambios en los recursos o estructuras ya existentes, o creando nuevos recursos o estructuras) del funcionamiento del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra.
4. Analizar la relación entre los “puntos fuertes” y los “puntos débiles” del Sistema de Protección Infantil, e identificar los “puntos críticos”. Es decir, identificar los puntos sobre los que hay que actuar de manera prioritaria para conseguir una mejora sustancial en la ejecución de las tareas básicas implicadas en la Protección Infantil y alcanzar los estándares de calidad establecidos por la comunidad científica y profesional internacional.
5. Elaborar el Plan de Atención a la Infancia en el nivel comunitario y en el especializado para la Comunidad Foral de Navarra, definiendo:
 - a) Los objetivos a conseguir para corregir los “puntos críticos” detectados en el funcionamiento del Sistema de Protección Infantil.
 - b) Los programas y actuaciones a desarrollar.
 - c) Su secuenciación temporal.
 - d) Los indicadores a utilizar para evaluar la consecución de los objetivos pretendidos.
6. Implicar a responsables y profesionales de los diferentes servicios que forman parte del Sistema de Protección Infantil de la Comunidad Foral de Navarra (tanto de la red primaria como especializada) en la ejecución de este proyecto y en la elaboración del Plan de Atención a la Infancia.

En esta primera parte del Plan se presenta de forma ordenada y resumida la información recopilada por este equipo con relación al funcionamiento del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra y de algunos de los servicios que lo componen, así como el análisis de dicha información que ha fundamentado el Plan.

Sobre esta información, un equipo de profesionales de Servicios Sociales de Base, de la Sección de Infancia del Instituto Navarro de Bienestar Social y del Servicio de Planificación del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud ha trabajado, con el asesoramiento del equipo investigador, hasta dar forma al conjunto de programas que componen el Plan y que más adelante se detallan.

1.1 EL PROCEDIMIENTO DE TRABAJO

El procedimiento de trabajo de este estudio fue diseñado en base a los siguientes presupuestos:

- La Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra se apoya en una serie de recursos de diferentes niveles organizativos de la administración pública: Servicios Sociales de Base, Sección de Familia, Infancia y Juventud del INBS, y centros y programas concertados por dichos servicios.
- Se procuró obtener la máxima información posible y contrastada con el máximo número posible de consultas, evitando el predominio de opiniones de grupos, equipos o profesionales particulares.
- Se procuró la máxima participación de los profesionales implicados en los posibles cambios que se pudieran derivar de este estudio y del Programa de Atención a la Infancia.

El Trabajo se llevó a cabo en las siguientes fases:

1. Estudio de la documentación escrita e informes de estudios realizados en la Comunidad Foral de Navarra en los últimos años sobre el funcionamiento de los diferentes servicios que forman parte del Sistema de Protección Infantil.

La primera actividad de este trabajo fue el estudio de varios de esos documentos e informes, aportados por el Servicio de Planificación del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra y la Sección de Familia, Infancia y Juventud del INBS. Los documentos e informes estudiados fueron los siguientes:

- Memorias de los años 1997, 1998 y 1999 del Instituto Navarro de Bienestar Social.
- Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra, 1998-2005, del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Actas de diferentes reuniones del Grupo de Trabajo sobre “Familia y Menores” llevadas a cabo durante los años 1997 y 1998 con motivo del Proyecto de Reordenación de la Atención Primaria.
- “Programa de Salud Mental Infanto-Juvenil”, elaborado por la Subdirección de Salud Mental, Dirección de Atención Primaria, Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, junio de 1997.
- “Memoria 1998 de Salud Mental”, elaborado por la Subdirección de Salud Mental, Dirección de Atención Primaria y Salud Mental, Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- “Estudio de la demanda actual a partir de los expedientes de los casos abiertos en la Sección de Familia, Infancia y Juventud”, elaborado por Maite González para el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, 1998.
- “Informe de Evaluación del Acogimiento Familiar”, elaborado por Elvira Elcid para el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, 1998.
- “Evaluación del Programa de Educación Familiar del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra”, elaborado por Joaquín de Paúl e Ignacia Arruabarrena, Universidad del País Vasco, 1999.
- “Evaluación de la red de Centros de Acogimiento Residencial en la Comunidad Foral de Navarra”, dirigido por Jorge Fernández del Valle, Universidad de Oviedo, 2000.

Los datos y conclusiones de estos estudios resultaron de gran utilidad para los objetivos de este Proyecto. Muchos de ellos han sido integrados en este informe. La lectura previa de estos materiales permitió aprovechar datos ya existentes y no duplicar esfuerzos, a la vez que sirvió para definir el punto de partida del trabajo y concretar cuál era la información que restaba por recoger para alcanzar los objetivos previstos.

2. Recogida de información adicional dirigida a completar el análisis y valoración del funcionamiento actual de los Servicios Sociales de Base y los diferentes servicios especializados implicados en la Protección Infantil.

Esta recogida de información se realizó a través de diferentes métodos:

- a) Estudio de expedientes de Protección de la Sección de Familia, Infancia y Juventud del I.N.B.S.

El estudio de expedientes se realizó con el objetivo de obtener información directa de determinadas intervenciones llevadas a cabo con los niños/as objeto de protección. Para ello, se realizaron las siguientes actividades:

- Selección de las muestras de expedientes que debían ser estudiados.
- Diseño de los protocolos para la recogida de la información de los expedientes.

- Análisis individual de cada expediente y traslado de la información a los protocolos¹.
- Codificación y tratamiento informático de los datos.
- Análisis de los resultados.

En concreto, se llevó a cabo un estudio de expedientes con los siguientes tipos de casos:

Cuarenta expedientes de Protección cerrados:

- Se analizaron los 40 últimos expedientes cerrados en el INBS, recogiendo información sobre los siguientes aspectos: tiempo total de intervención, edad del niño/a en el cierre de expediente, motivo del cierre, y cambios producidos en las medidas y en la ubicación del niño/a durante el tiempo en que el expediente permaneció abierto.

Ciento dieciséis expedientes de niños/as en acogimiento familiar:

- Se analizaron los 25 expedientes existentes de acogimiento en familia ajena y los últimos 61 expedientes de acogimiento en familia extensa, recogiendo información sobre la evaluación de las familias acogedoras.
- Se analizó una muestra de 30 expedientes de acogimiento en familia extensa, recogiendo información del niño/a y su familia para valorar si la medida de acogimiento familiar y la intervención llevada a cabo con cada caso respondía a sus necesidades específicas, y, en caso contrario, determinar las modificaciones precisas.

Ciento ochenta y siete expedientes de niños/as en acogimiento residencial:

- Se recogieron una serie de datos básicos de la totalidad de niños/as que, en el momento de realizarse este estudio, se encontraban en acogimiento residencial, un total de 157. Los datos recabados fueron los siguientes: edad, género, etnia, procedencia geográfica, previsión temporal de la medida de separación, carácter de urgencia/no urgencia de la separación, existencia de hermanos/as separados, presencia de hándicaps físicos o psíquicos graves, y manifestación de trastornos comportamentales severos.
- Se analizó una muestra de 30 expedientes en acogimiento residencial, recogiendo información para valorar si la medida de acogimiento residencial y la intervención llevada a cabo con cada caso respondía a sus necesidades específicas, y, en caso contrario, determinar las modificaciones precisas.

b) Entrevistas a responsables y técnicos de la Sección de Familia, Infancia y Juventud del I.N.B.S.

El equipo investigador mantuvo entrevistas individuales con once trabajadores/as de la Sección de Familia Infancia y Juventud del I. N.B.S.:

- La Jefa de la Sección.
- Negociado de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional: Jefa de Negociado, una Trabajadora Social, un Psicólogo y una Educadora Social.
- Negociado de Atención a Menores en Dificultad Social: Jefa de Negociado, dos Trabajadoras Sociales, dos Educadores Sociales, y un Psicólogo (este último asignado a los casos de Conflicto Social).
- Los técnicos entrevistados fueron prácticamente la totalidad de trabajadores/as asignados a los Negociados de Acogimiento Familiar y Adopción Nacional y Atención a Menores en Dificultad Social. En las entrevistas se analizó el funcionamiento actual de dichos Negociados (funciones asignadas,

Notas

1. El estudio de expedientes se hizo de esta forma a excepción de la muestra de 157 expedientes en acogimiento residencial (ver explicación posterior), cuyos protocolos fueron cumplimentados por los Directores/as y profesionales de los centros de acogida.

critérios y procedimiento de actuación), y su coordinación con Servicios Sociales de Base y el resto de servicios de la red de atención primaria en las distintas fases del proceso de intervención en situaciones de riesgo social y desprotección infantil.

- c)** Entrevistas a responsables y técnicos de las miniresidencias, hogares funcionales y centros de acogida concertados con el I.N.B.S.

El equipo investigador mantuvo entrevistas individuales con los Directores/as y una muestra de profesionales de las miniresidencias, hogares funcionales y centros que en la Comunidad Foral de Navarra acogen a menores en situación de dificultad social. En las entrevistas se recogió información detallada sobre:

- Las intervenciones de apoyo/rehabilitación/tratamiento desarrolladas por los centros de acogida con las familias de los niños/as y sus posibilidades reales para responder a las necesidades de apoyo/rehabilitación/tratamiento de este tipo de familias,
- Su coordinación con los Servicios Sociales de Base,
- Su coordinación con otros Servicios de Atención Primaria, y
- La existencia de problemas en los centros relacionados con la presencia de niños/as o jóvenes con dificultades graves de comportamiento.

Se entrevistó a un total de 19 profesionales, pertenecientes a siete centros:

- Sin Fronteras: Equipo técnico (Trabajadora Social, Psicóloga y Coordinadora).
- Nuevo Futuro: Equipo técnico (Pedagoga, Psicóloga y Trabajadora Social).
- Granja Escuela Haritz Berri: Equipo técnico (Director, Trabajadora Social, Psicólogo y Orientadora).
- Lagun Etxea: Equipo técnico (Director, Subdirector, Psicóloga y Trabajadora Social).
- La Providencia: Directora y Educadora.
- Mensajeros de la Paz: Equipo técnico (Psicólogo y Trabajador Social).
- Atarrabia: Coordinadora.

- d)** Grupo de Discusión y remisión de una encuesta a los Servicios Sociales de Base.

A través de un escrito remitido en el mes de enero de 2000, técnicos de la totalidad de Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral y técnicos y responsables de la Sección de Familia, Infancia y Juventud del I.N.B.S. fueron invitados a un Grupo de Discusión coordinado por los responsables del equipo investigador.

El Grupo de Discusión mantuvo dos reuniones, en febrero y marzo de 2000. A la primera reunión del Grupo de Discusión asistieron:

- Seis miembros de la Sección de Infancia, Familia y Juventud del I.N.B.S. (cinco técnicos y la Jefa de Sección),
- 43 profesionales y responsables técnicos de 26 Servicios Sociales de Base: Alsasua, Aoiz, Auritz/Burquete, Berriozar, Buñuel, Burlada, Carcastillo, Cintruénigo-Fitero, Corella, Estella, Etxarri Aranatz, Huarte, Irurtzun, Isaba, Leitza, Los Arcos, Olite, Pamplona, Peralta, Puente la Reina, Salazar, Sangüesa, Tudela, Ultzama, Villava y Zizur Mayor.

- Dos miembros de la Unidad de Estudios y Formación en Protección Infantil de la UPV.

A la segunda reunión del Grupo de Discusión asistieron:

- Cinco miembros de la Sección de Infancia, Familia y Juventud del INBS (cuatro técnicos y la Jefa de Sección).
- 22 profesionales y responsables técnicos de 19 Servicios Sociales de Base: Alsasua, Auritz/Burguete, Buñuel, Carcastillo, Cintruénigo-Fitero, Estella, Etxarri Aranatz, Huarte, Irurtzun, Isaba, Izaga, Olite, Pamplona, Peralta, Salazar, Sangüesa, Tudela, Ultzama, Valdizarbe.
- Dos miembros de la Unidad de Estudios y Formación en Protección Infantil de la UPV.

Además de la información obtenida en los Grupos de Discusión, se remitió a cada Servicio Social de Base una encuesta con el fin de recoger información sobre los recursos específicos con los que contaba para la detección, intervención y prevención de situaciones de riesgo y desprotección infantil. La encuesta se remitió a los 42 Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral. El equipo investigador se encargó de mantener contacto telefónico con cada uno de dichos servicios para resolver dudas y apoyar la cumplimentación de las encuestas. El 76.2% de los Servicios Sociales de Base (n = 32) remitieron la encuesta completa a la UPV.

Este trabajo se ha desarrollado entre los meses de Noviembre de 1999 y Agosto de 2000. El cuadro que se presenta a continuación describe la cronología de manera más precisa.

Tabla 1
Cronología
de la
encuesta

Actividad	Cronología
1. Estudio de informes sobre la organización y funcionamiento de los servicios de atención primaria y especializados que en la Comunidad Foral de Navarra intervienen en situaciones de riesgo social y desprotección infantil. Diseño del Proyecto de Trabajo.	Noviembre de 1999
2. Presentación del Proyecto a los técnicos del INBS.	Enero de 2000
3. Preparación de los instrumentos para la recogida de información (protocolos, entrevistas, encuesta). Recogida de información: estudio de expedientes, entrevistas con los técnicos del I.N.B.S., entrevistas con técnicos y responsables de centros de acogida, grupo de discusión y encuesta a los Servicios Sociales de Base.	Febrero-Junio de 2000
4. Procesamiento y estudio de la información recogida. Elaboración de un Informe Preliminar de la actividad.	Julio-Agosto de 2000
5. Presentación del Informe Preliminar a los responsables del Proyecto en el Gobierno de Navarra. Inicio de la redacción del Programa de Atención a la Infancia.	Septiembre de 2000

1. 2 EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INFANTIL EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Este apartado presenta, de manera resumida y sintética, la información más relevante para la identificación de los elementos del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra que funcionan y se llevan a cabo adecuadamente, y aquéllos que debieran ser corregidos para mejorar la calidad de la atención.

La información que se recoge en las páginas siguientes se ha organizado siguiendo un esquema que refleja las diferentes fases del proceso de intervención en situaciones de riesgo y desprotección infantil:

1. Prevención

Este estudio ha recogido información sobre los programas de prevención secundaria con los que cuentan los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral de Navarra para la prevención de situaciones de desprotección infantil. Específicamente, se ha recogido información sobre programas dirigidos a familias que presentan características o factores de riesgo individuales, familiares y/o sociales que hacen pensar que es probable la aparición futura de situaciones de maltrato o abandono de gravedad moderada o elevada hacia los niños/as, aunque en este momento el maltrato/abandono no se esté produciendo. También se han incluido como programas de prevención secundaria aquéllos dirigidos a familias en que los padres dispensan un trato o cuidado no adecuado hacia los niños/as (por ejemplo, cierto descuido en su atención física, pautas disciplinarias no adecuadas), pero cuyas deficiencias no pueden calificarse de desprotección porque no han provocado ningún daño significativo en el desarrollo físico, social, cognitivo o emocional del niño/a. Sin embargo, si no reciben ayuda, los problemas de muchas de estas familias podrían agravarse en el tiempo, pudiendo hacerlo también las deficiencias en el trato y cuidado de los niños/as. Este estudio no ha recogido información sobre programas o actividades de carácter educativo o divulgativo dirigidos a la población general, que se englobarían dentro del ámbito de la prevención primaria.

Quince de los 32 SSB que respondieron a la encuesta remitida por este equipo (es decir, el 46.9%) afirmaron disponer de programas/recursos específicos de prevención secundaria. Estos SSB atienden², en conjunto, una población aproximada de 33.510 niños/as menores de 18 años.

El resto, es decir, 17 SSB (53.1%) respondieron no disponer de programas de prevención secundaria tal como se han definido. Estos SSB atienden, en conjunto, una población aproximada de 103.050 niños/as menores de 18 años.

Estos datos corroboran las manifestaciones de los profesionales de los Servicios Sociales de Base que participaron en el Grupo de Discusión, en el sentido de que sería necesario un mayor desarrollo de los programas de prevención secundaria en la Comunidad Foral.

De los quince Servicios Sociales de Base que afirmaron disponer de programas de prevención secundaria, se han descartado dos: uno de ellos contaba con un programa demasiado genérico y esporádico y otro estaba a la espera de la contratación de personal para llevarlo a cabo. En el resto, a excepción de uno de ellos que consiste en una Escuela de Padres y Madres, basan su intervención en Educadores/as familiares que trabajan con las familias en el domicilio. En general son programas no estructurados, de carácter educativo, de acompañamiento y apoyo, con criterios muy amplios de inclusión (por ejemplo: familias monoparentales, en separación/divorcio, menores con fracaso escolar, padres con aislamiento social, minorías étnicas...) y atienden familias con problemas muy diversos y de muy diferente gravedad.

Al interpretar estos datos, hay que tener en cuenta que la ausencia de programas específicos de prevención secundaria en muchos de los Servicio Social de Base de la Comunidad Foral no significa la ausencia total de programas de prevención. Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Pamplona dispone de un Programa de "Prevención y Promoción del Sector Infantil y Juvenil" que desarrolla diversos proyectos de actividades informativas, formativas, recreativas y culturales en diez barrios de la ciudad, y cuenta también con diferentes programas de carácter preventivo dirigidos a atender las necesidades de las personas, grupos y colectivos más desfavorecidos, incluyendo intervención y seguimiento de familias y menores con dificultad social en las que existen menores en situación de riesgo, intervención educativa en la calle con adolescentes, promoción y dinamización de la red de intervención a nivel comunitario, y formación y orientación para padres y madres. Aunque muchos de estos programas no son específicos para familias con menores en situación de dificultad y/o conflicto social, tienen un carácter claramente preventivo y pueden ayudar a evitar la aparición de situaciones de desprotección infantil.

Notas

2. Datos extraídos de la "Estadística de Población de Navarra. 1996. Población por edades y sexos. Volumen 1", editada por el Servicio de Estadística del Gobierno de Navarra.

2. Detección de situaciones de desprotección infantil

Hay un acuerdo generalizado en el sistema organizativo de los Servicios de Protección Infantil en la Comunidad Foral en que la detección de los casos de desprotección infantil corresponde básicamente a los Servicios de Atención Primaria. Se acepta que compete a los Servicios Sociales de Base dinamizar al resto de servicios en esta tarea, fomentar la detección, y atender y canalizar la demanda.

De acuerdo a la información aportada por los profesionales de los Servicios Sociales de Base en el Grupo de Discusión, parece haber algunos problemas en este terreno. Estos profesionales entienden que la detección de situaciones de riesgo y desprotección infantil es, en general, escasa y tardía. Algunas de las razones que, desde su punto de vista, explican esta situación son las siguientes:

- Muchos profesionales de los Servicios de Atención Primaria desconocen sus propias obligaciones legales en cuanto a la detección y la notificación.
- Muchos de ellos desconocen también las competencias y el procedimiento de actuación de los Servicios Sociales de Base y el Instituto Navarro de Bienestar Social.
- Muchos de ellos no saben cómo detectar los casos menos evidentes de desprotección infantil.
- Los propios Servicios Sociales de Base no tienen criterios claros y homogéneos para definir cuáles son las situaciones denominadas “de riesgo social” o de “desprotección” infantil. Este problema parece agudizarse cuando se trata de grupos étnicos o socioculturales minoritarios.
- Muchos profesionales de los Servicios de Atención Primaria tienen miedo a las consecuencias de la notificación.
- No ha habido ni hay campañas o programas estables para el fomento de la detección y la notificación en el ámbito de toda la Comunidad Foral. Aunque ha habido algunas campañas o programas a nivel municipal, se considera que éstas han sido escasas.

De los treinta y dos Servicios Sociales de Base que contestaron a la encuesta remitida por este equipo, ocho (25%) señalaron tener programas o actividades estables dirigidas a fomentar la detección y notificación de este tipo de situaciones. Otros tres Servicios Sociales de Base señalaron realizar actividades esporádicas con este fin.

Los programas y actividades de fomento de la detección y notificación existentes se dirigen, en general, a colectivos profesionales del ámbito de la educación, educación infantil y sanidad. En ocasiones también incluyen a la policía. Consisten en reuniones periódicas de coordinación e información o formación entre los Servicios Sociales de Base y los profesionales del resto de servicios de atención primaria. Ningún SSB dispone de programas y actividades específicas de fomento de la detección y la notificación dirigidas a la población general o a los propios niños/as.

Todo lo anterior probablemente implique que:

- Los casos de desprotección infantil que llegan a los Servicios Sociales de Base y al Instituto Navarro de Bienestar Social constituyen sólo una parte de los realmente existentes.
- Hay un sesgo en la detección, en el sentido de que los casos detectados son mayoritariamente casos de familias pertenecientes a ambientes marginales o con algún tipo de problemática psicosocial añadida de carácter severo (p.ej., falta de ingresos económicos, alcoholismo, toxicomanías, violencia conyugal) y casos de desprotección de carácter físico (p.ej., maltrato físico grave, negligencia física, maltrato prenatal). Los Servicios Sociales de Base tienen dificultades para acceder a las familias de estatus socioeconómico y cultural más elevado (no usuarias de los Servicios Sociales) y a los casos de desprotección que

no presentan indicadores físicos (p.ej., abuso sexual, maltrato y abandono emocional). Presumiblemente este último tipo de casos llega a los Servicios Sociales de Base y al Instituto Navarro de Bienestar Social en un porcentaje muy inferior al real.

3. Investigación y Valoración

Servicios Sociales de Base

Hay un consenso entre los profesionales de Servicios Sociales de Base y del Instituto Navarro de Bienestar Social en que la investigación y valoración inicial de los casos de desprotección infantil corresponde a los Servicios Sociales de Base, esto es:

- La verificación de la existencia de la situación de desprotección,
- La evaluación de su gravedad, las secuelas que ha provocado o puede provocar en el niño/a, y la necesidad de adoptar medidas protectoras de urgencia.
- La identificación de los factores que han provocado la situación de desprotección.
- La valoración de las posibilidades de corregir la situación.
- Las necesidades de apoyo/intervención/protección del niño/a y su familia.

No obstante, la mayoría de los profesionales de Servicios Sociales de Base indican que no pueden realizar estas tareas con la calidad y profundidad suficiente, debido principalmente a que su dedicación al área de Infancia es sólo parcial y a su falta de especialización.

La mayoría de profesionales de Servicios Sociales de Base considera que la investigación y valoración tiene que ser llevada a cabo por equipos multidisciplinares formados por Trabajadores/as Sociales, Educadores/as y Psicólogos/as con formación especializada. No obstante, la realidad actual de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral no responde a esta expectativa. Según los datos recogidos a través de la encuesta señalada, en la mayoría de los Servicios Sociales de Base la investigación y valoración es realizada exclusivamente por Trabajadores/as Sociales (53.3% de los Servicios) o por equipos formados por Trabajadores/as Sociales y Educadores/as (33.3% de los Servicios). Sólo tres Servicios Sociales de Base de los que respondieron a la encuesta (Tudela, Noain y Berriozar) cuentan con Psicólogos/as en esta tarea: en un caso el Psicólogo/a trabaja en equipo con un Educador/a Familiar, y en otros dos casos el equipo incluye también la figura del Trabajador/a Social.

En la práctica totalidad de los casos, estos profesionales tienen una dedicación parcial al área de Infancia. La mayoría de ellos no tienen formación especializada en Protección Infantil, y reconocen que necesitarían mayor formación para poder realizar adecuadamente las tareas de investigación y valoración. No obstante, y aun cuando pudieran disponer de mayor nivel de formación, hay casos de desprotección infantil de especial complejidad (por ejemplo, abuso sexual intrafamiliar) cuya investigación y valoración ha de ser realizada por profesionales y equipos con un nivel de especialización que supera el ámbito de Servicios Sociales de Base.

Cada Servicio Social de Base emplea sus propios criterios acerca de la información a recabar en la investigación, los métodos a utilizar, y cómo interpretar y valorar dicha información. La ausencia de criterios y un procedimiento común para realizar la investigación y la valoración de los casos de desprotección infantil no sólo afecta a los Servicios Sociales de Base, sino que también repercute en el Instituto Navarro de Bienestar Social. Este organismo recibe los informes de los Servicios Sociales de Base cuando éstos consideran que el caso debe ser atendido por un servicio especializado.

Los profesionales del Instituto Navarro de Bienestar Social corroboran la heterogeneidad del contenido de los informes de investigación y valoración remitidos por los Servicios Sociales de Base y las grandes diferencias existentes en cuanto a cantidad y calidad de la información que aportan. Los profesionales del Instituto Navarro de Bienestar Social frecuentemente echan de menos una mayor información en los informes que les son remitidos, que suelen ser insuficientes para la toma de decisión.

Los profesionales de ambos niveles reconocen la necesidad de corregir esta situación, dada la importancia de la investigación y valoración para los procesos posteriores de toma de decisión. Las actuaciones que proponen incluyen:

- Establecer criterios homogéneos sobre el contenido y procedimiento para llevar a cabo la investigación y valoración,
- proporcionar protocolos e instrumentos para ello, y
- definir criterios para valorar la información recabada y especialmente para valorar la gravedad de la desprotección.

Además de lo anterior, los profesionales de Servicios Sociales de Base destacan la necesidad de conseguir una mayor implicación del resto de los Servicios de Atención Primaria, especialmente Escuelas y Servicios de Salud Mental, en esta fase. De acuerdo a sus manifestaciones, muchos Servicios Sociales de Base encuentran serias dificultades para obtener información de estos servicios, sobre todo cuando se les solicita por escrito.

Instituto Navarro de Bienestar Social

Como se ha señalado anteriormente, la tarea de investigación y valoración recae principalmente en los Servicios Sociales de Base, que son habitualmente los primeros receptores de las notificaciones o sospechas de situaciones de desprotección infantil. Cuando la primera notificación llega directamente al Instituto Navarro de Bienestar Social, salvo en los casos graves y urgentes, la primera actuación de este organismo consiste en dirigirse al Servicio Social de Base correspondiente para que éste recabe información sobre el caso y remita un informe de investigación y valoración.

En ocasiones el Instituto Navarro de Bienestar Social debe llevar a cabo la investigación y valoración–evaluación o ha de colaborar activa y estrechamente con los Servicios Sociales de Base para completarla, por ejemplo:

- Cuando los Servicios Sociales de Base no pueden llevarla a cabo en el plazo de tiempo requerido.
- En casos graves y urgentes derivados directamente al Instituto Navarro de Bienestar Social.
- En casos de especial complejidad que superan la capacidad técnica de los Servicios Sociales de Base.
- Cuando se reciben informes incompletos de los Servicios Sociales de Base.

Los datos disponibles indican que el Instituto Navarro de Bienestar Social completa la evaluación de estos casos en un plazo de tiempo adecuado, cumpliendo, en general, los criterios de idoneidad en cuanto a la duración de esta fase. Destaca positivamente que en cerca de un 50% de los expedientes, este tiempo es inferior a tres meses.

Respecto a la calidad de la evaluación, ésta puede considerarse aceptable, aunque debiera ser mejorada en algunos aspectos. En general, los informes de evaluación contienen información suficiente sobre la situación de los padres y el entorno familiar, a excepción del área "salud mental o estado psicológico de los padres". Entre el 70-80% de los informes carecen de información sobre esta variable o contienen sólo información parcial. La situación del niño/a constituye el área de la que menos información queda recogida en los informes de

evaluación. Aproximadamente un 30% de los informes no contienen información sobre la situación emocional o comportamental de los niños/as; otro 40% contienen alguna información, pero ésta sólo es parcial.

Los profesionales del Instituto Navarro de Bienestar Social disponen de un Protocolo de Evaluación que define las áreas generales para la investigación y valoración y parecen compartir criterios básicos sobre cómo llevarla a cabo. Sin embargo, todo ello está definido a un nivel muy general y no siempre explícito. Reconocen la necesidad de elaborar conjuntamente con los Servicios Sociales de Base un protocolo de trabajo que defina:

- Cuál debe ser el contenido de la investigación/evaluación.
- El procedimiento para llevarla a cabo.
- Los instrumentos/protocolos a utilizar.

4. Proceso de Toma de Decisión en los Servicios Sociales de Base

Toma de Decisión:

El proceso de toma de decisión en la mayoría de los casos de riesgo y desprotección infantil se inicia en los Servicios Sociales de Base, que reciben la primera información sobre su existencia, valoran su gravedad y adoptan la primera decisión importante, esto es, la intervención a seguir con el niño/a y su familia. Esto incluye decidir qué tipo de ayuda necesitan, si el niño/a puede mantenerse en el domicilio familiar, o si, dada la gravedad de la situación, es preciso derivar el caso al Instituto Navarro de Bienestar Social para una intervención especializada o una medida protectora.

De los treinta Servicios Sociales de Base que han respondido a la encuesta remitida por este equipo:

- En doce (40.0%), estas tomas de decisión son adoptadas en solitario por un Trabajador/a Social. Este mismo profesional es quien diseña el plan de intervención con el niño/a y la familia, lo evalúa a lo largo del tiempo, y decide e incluye los cambios pertinentes en el plan de intervención.
- En otro SSB, todas estas tareas (toma de decisión, diseño y revisión del plan de intervención) son asumidas en solitario por un Educador/a Social.
- En el resto de SSB (56.7%), la toma de decisión y el diseño y revisión del plan de intervención es realizada en equipo (en general, formado por dos personas). La composición de estos equipos es diversa: Trabajador/a Social y Educador/a (once servicios), dos Trabajadores/as Sociales (dos servicios), Psicólogo/a y Educador/a (un servicio), Trabajador/a Social, Psicólogo/a y Educador/a (dos servicios), y Trabajador/a Social, Educador/a y Experto/a en Prevención Comunitaria (un servicio).

Derivación de casos de los Servicios Sociales de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social

La principal fuente de derivación de casos al Instituto Navarro de Bienestar Social son los Servicios Sociales de Base. Los datos disponibles indican que en un porcentaje significativo de casos (cerca del 35%), esta derivación se hace de manera rápida tras su detección (menos de tres meses), dato que ha de ser valorado positivamente.

Sin embargo, los profesionales de ambos niveles reconocen que no hay criterios claros y homogéneos para definir los casos que deben ser atendidos en la atención primaria y los casos que han de ser derivados al Instituto Navarro de Bienestar Social e identifican este punto como uno de los aspectos a corregir de forma inmediata, ya que dificulta la coordinación, la eficacia y agilidad de las actuaciones, así como la fluidez en la relación entre ambos servicios.

Actualmente, la derivación de casos de los Servicios Sociales de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social depende de los criterios individuales de los

técnicos implicados y, en general, de los recursos de intervención que poseen los Servicios Sociales de Base y de su percepción acerca de su propia capacidad para abordar los problemas, más que de las características o la gravedad de la situación del niño/a.

La derivación se realiza habitualmente a través de un informe escrito. Aunque ese informe es denominado genéricamente "informe social", la cantidad y calidad de información que contiene varía ampliamente. No existe un modelo o protocolo de informe de derivación de los Servicios Sociales de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social formalmente establecido.

5. Intervención desde los Servicios Sociales de Base

Se ha recogido información sobre los programas de intervención familiar con los que cuentan los Servicios Sociales de Base para la atención a familias con problemas de riesgo y desprotección infantil. Específicamente, se ha recogido información sobre programas estructurados o recursos específicos dirigidos a:

- evitar la separación del niño/a de su familia de origen o promover su retorno en los casos en que ésta se ha producido
- finalizar con la situación de riesgo o desprotección y evitar su reaparición,
- reparar las secuelas que esta situación ha provocado en el niño/a, y
- establecer las condiciones necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del niño/a en su familia de origen.

De los treinta y un Servicios Sociales de Base que respondieron a la encuesta acerca de esta cuestión, veintitrés (es decir, el 72%) señalaron no disponer de programas de este tipo. Estos Servicios Sociales en conjunto, atienden una población aproximada de 113.297 niños/as menores de 18 años³.

Sólo nueve Servicios Sociales de Base afirmaron disponer de programas de intervención/ tratamiento familiar, abarcando, en conjunto, una población aproximada de 23.263 niños/as menores de 18 años.

La mayoría de estos programas son inespecíficos. Es decir, no están diseñados para familias con dificultades en la atención y crianza de los niños/as, sino que atienden familias con problemas muy diversos (no sólo relacionados con el cuidado de los niños/as) y de muy diferente nivel de gravedad: desprotección hacia los niños/as (en algún caso se incluyen abusos sexuales intrafamiliares), toxicomanías, problemas de salud mental en los padres, familias monoparentales, minorías étnicas, fracaso escolar, separación/divorcio de los padres, padres con aislamiento social o déficits de habilidades parentales, etc.

La mayoría de estos programas intervienen sólo con familias donde los niños/as están viviendo en el domicilio familiar, con el objetivo de conseguir que reciban un cuidado y atención adecuados y evitar la separación de su familia. Son, en este sentido, programas de "preservación familiar". Salvo dos excepciones, los programas de intervención familiar desarrollados por los Servicios Sociales de Base no intervienen cuando los niños/as han sido separados.

Los nueve programas de los que se cuenta con información carecen de un diseño común. Coinciden en la presencia de Trabajadores/as Sociales y Educadores/as Familiares. Sólo un programa dispone de Psicólogos/as. En general los programas son de carácter no estructurado, lo que provoca que haya una gran variabilidad en el tipo de intervención que desarrollan con las familias. Así, bajo la denominación de "intervención familiar" se incluyen intervenciones de muy diferente nivel de intensidad (contactos semanales, mensuales o trimestrales con las familias) y contenido (terapéutico, educativo, de acompañamiento, apoyo escolar, centrado en los padres, centrado en los niños/as, etc.).

Ninguno de estos programas cuenta con evaluación de resultados en sentido estricto, por lo que es difícil conocer su eficacia. Sin embargo, los profesionales de los Servicios Sociales de Base reconocen la escasa eficacia de estos programas

Notas

3. Datos extraídos de la "Estadística de Población de Navarra. 1996. Población por edades y sexos. Volumen 1", editada por el Servicio de Estadística del Gobierno de Navarra.

con familias de etnia gitana (que en algunas zonas de la Comunidad Foral constituyen un grupo de población muy significativo), lo que indica que puede ser necesario crear nuevos recursos y programas para estas familias o llevar a cabo algún proceso de adaptación en los ya existentes.

Según se reflejó en el Grupo de Discusión, los profesionales de los Servicio Social de Base consideran que debe haber Programas de Intervención Familiar tanto en la red básica como en la red especializada. Se apunta que la gravedad del daño recibido por el niño/a y la gravedad y complejidad de los factores causales de la situación deberían ser algunos de los criterios a tener en cuenta para la distribución de casos. Los profesionales de los Servicios Sociales de Base manifiestan la conveniencia de contar con equipos comarcales especializados de intervención familiar que les apoyen en este área.

Independientemente de la existencia o no de programas municipales específicos para la intervención con familias con dificultades importantes en la crianza y atención de los niños/as, estas familias tienen necesidades y problemas que requieren además la intervención de otros recursos ubicados en la red de atención primaria. En la encuesta se recoge información acerca de la existencia de este tipo de servicios en las zonas básicas y se pide a los profesionales de los Servicios Sociales de Base su valoración acerca de hasta qué punto dichos servicios son suficientes para sus necesidades. A continuación se presentan las respuestas de los treinta y un Servicios Sociales de Base que respondieron a esta pregunta:

Tabla 2
¿Dispone su zona / municipio / comarca de estos recursos / servicios?

	No	Sí, pero no de forma suficiente para las necesidades	Sí, de forma suficiente para las necesidades
Servicios Públicos de Salud Mental para Adultos	3	23	5
Tratamiento de toxicomanías para adultos	8	15	8
Orientación e inserción socio-laboral para adultos	9	13	9
Escuelas de padres	14	6	11
Servicios Públicos de Salud Mental para Niños	13	13	5
Servicios específicos de apoyo para niños/as con retraso escolar o limitaciones cognitivas	11	14	6
Guarderías	8	16	7
Ocio y Tiempo Libre para los niños/as	6	15	10
Inserción laboral para jóvenes	11	10	10
Tratamiento de toxicomanías para jóvenes	13	11	7
Atención (legal, psicológica, pisos de acogida, etc.) a víctimas de la violencia doméstica	13	10	8
Ayudas económicas	6	14	11
Ayuda domiciliaria	—	18	13

De acuerdo a estos datos, la Comunidad Foral necesitaría no solamente un mayor desarrollo de Programas de Intervención Familiar en la atención primaria de servicios sociales, sino también un mayor desarrollo de otros servicios que resultan necesarios para la intervención con este tipo de familias, fundamentalmente los Servicios de Salud Mental para adultos y niños/as. Un porcentaje muy importante de los padres y madres atendidos en los Servicios Sociales de Base e Instituto Navarro de Bienestar Social por problemas de desprotección hacia sus hijos/as tienen problemas psicológicos y de salud mental que han de ser tratados necesariamente para conseguir su capacitación en el rol parental. De la misma manera, un porcentaje muy importante de los niños/as en situación de dificultad

y/o conflicto social sufren problemas emocionales y comportamentales que requieren un tratamiento especializado.

6. Proceso de Toma de Decisión en el Instituto Navarro de Bienestar Social

Como se ha señalado anteriormente, la calidad de la Evaluación en la que se basa el Instituto Navarro de Bienestar Social para sus tomas de decisión puede considerarse aceptable, lo que significa que, en general, éstas se apoyan en una recogida de información suficientemente completa, actualizada y fiable. No obstante, y como también se ha señalado, la calidad de la Evaluación es mejorable, especialmente en lo que respecta a la situación del niño/a. Todos los esfuerzos en este sentido redundarán en una mayor seguridad en las tomas de decisión.

De acuerdo al estudio de una muestra de 60 niños/as en acogimiento residencial y familiar, las tomas de decisión del Instituto Navarro de Bienestar Social son acertadas, aunque hay un porcentaje de niños/as (23% en acogimiento residencial y 10% en acogimiento familiar) para los que podía ser recomendable una ubicación alternativa a la actual.

Como aspectos positivos, destacan que el proceso de toma de decisión se produce siempre en equipo y ha de contar con la aprobación del Jefe/a de Sección, independientemente de que la decisión implique o no una medida de protección. Aunque no hay criterios explícitamente definidos para la toma de decisión, parece que dentro de cada equipo los profesionales comparten criterios básicos a este respecto. A pesar de ello, los propios técnicos reconocen la importancia de formular explícitamente estos criterios y consideran que puede mejorarse la coherencia entre los distintos equipos.

Destaca también positivamente el hecho de que, previamente a la toma de decisión, los técnicos del Instituto Navarro de Bienestar Social siempre procuran mantener al menos una entrevista personal con los padres, algo no habitual en los Servicios Especializados de Protección Infantil de otras Comunidades Autónomas.

7. Intervención desde el INBS

En la actualidad, el Instituto Navarro de Bienestar Social dispone de cuatro bloques de recursos para abordar la intervención con los casos de Desprotección: la red de Hogares de Acogimiento Residencial, el programa de Acogimiento Familiar, el programa de Educación Familiar y la Adopción Nacional e Internacional.

El Acogimiento Residencial y el Acogimiento Familiar constituyen el recurso mayoritario que se está utilizando con los niños/as en situación de desprotección. Aproximadamente, el 85% de los/as menores con expediente abierto se encuentran viviendo fuera del domicilio de su familia de origen. Cerca de la mitad de estos/as menores se encuentran en Acogimiento Residencial y la otra mitad en Acogimiento Familiar.

En los siguientes apartados se analizarán en mayor detalle cada uno de ambos recursos. Pero se puede destacar, como visión de conjunto, que casi las tres cuartas partes de los casos de Acogimiento Familiar han sido realizados en la familia extensa y muchos de ellos constituyen formalizaciones de acogimientos que ya existían "de hecho". Además, destaca también el hecho de que cerca de dos tercios de los casos de Acogimiento Residencial, se encuentran asignados a dos organizaciones: Nuevo Futuro y Mensajeros de la Paz.

Acogimiento Residencial

La red de Hogares de Acogimiento Residencial ha acogido y acoge en la actualidad a una cifra cercana a los 150 casos. En el momento de realizar el estudio de expedientes, 12 personas que estaban residiendo en esta red de Hogares tenían 18 o más años. La media de edad de los/as menores en Acogimiento Residencial era superior a los 13 años y 12 niños/as eran menores de nueve años.

En 1998 se llevó a cabo un estudio sobre esta red. Los aspectos que se han considerado importantes, tanto de ese estudio como del estudio de los expedientes

del propio Instituto Navarro de Bienestar Social, para poder entender y valorar la red de recursos de Acogimiento Residencial son los siguientes:

- En la actualidad, y en términos generales también en el pasado reciente, la red de recursos de Acogimiento Residencial dispone de plazas suficientes para hacer frente a la demanda existente y casi todos los Hogares disponen de plazas vacantes para atender a otros/as menores que lo requieran.
- Se puede destacar también positivamente el hecho de que toda la red de recursos de Acogimiento Residencial esté formada por Hogares con un número de menores residentes inferior a diez. En el momento de realizarse el estudio del equipo de la Universidad de Oviedo, ningún hogar tenía más de siete menores residiendo, siendo la media sólo algo superior a cinco menores por Hogar.
- Sin embargo, cuando se analiza la dotación de profesionales por cada Hogar en relación con el número de menores residentes en los mismos, destaca la excesiva heterogeneidad. En algunos Hogares la ratio educadores/menores resulta muy aceptable y adecuada. Sin embargo, en otros, fundamentalmente en los Hogares de las dos asociaciones que recogen la mayoría de los casos únicamente se da la presencia de dos educadores que desempeñan sus funciones a tiempo completo, con dedicación prácticamente total a la tarea de atención a los menores y con una forma de atención a éstos que reproduce, en cierta forma, una estructura familiar alternativa. Si se tiene en cuenta que casi dos tercios de la población en acogimiento residencial es asignada a los Hogares de ambas Asociaciones, estas características resultan fundamentales para entender la forma de intervención de la red de Acogimiento Residencial de la Comunidad Autónoma.
- Resulta importante destacar la necesidad que una de las entidades colaboradoras ha venido teniendo de desplazar a algunos/as de los/as menores a otros hogares durante los fines de semana para poder garantizar el cumplimiento del horario semanal de los profesionales. El reconocimiento de que esta forma de funcionamiento es contraria a la necesaria estabilidad que debe procurarse a todos los menores y en especial a los que se encuentran bajo la protección de los poderes públicos, está impulsando modificaciones para tratar de resolver este problema.
- En todos los documentos consultados y en las entrevistas realizadas a todos los profesionales, el Acogimiento Residencial se considera como una medida transitoria y se señala que el objetivo esencial es promover el retorno de los/as menores a su familia de origen o promover el Acogimiento Familiar. En el estudio realizado sobre los expedientes de los casos asignados al recurso de Acogimiento Residencial, únicamente en un 22.4% de los casos el Instituto Navarro de Bienestar Social consideró que debería permanecer en el Hogar hasta la mayoría de edad. En un 25% de los/as menores la duración prevista de la permanencia en el Hogar era inferior a los 24 meses y en un 37.8% la previsión era superior a los 24 meses aunque sin especificarse. El resto de los casos estaban en observación (3.2%) o no tenían una previsión temporal concreta (22.4%).
- En concreto, en más de un 50% de los casos el expediente del/la menor señala como propuesta de futuro el retorno al domicilio familiar. Sin embargo, por los datos existentes parece que resulta difícil alcanzar los objetivos previstos en las propuestas (temporalidad de la medida de separación familiar) con la dotación de recursos de intervención familiar existente. Estos datos se pueden resumir en los siguientes puntos:
 - 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 no atiende a casos que se encuentran en Acogimiento Residencial.
 - 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/la 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. Sólo dos de los nueve que afirmaron en la encuesta disponer de Programas de Intervención Familiar incluían como usuarios a familias con hijos en Acogimiento Residencial.
- No obstante, esto no significa que los/as menores que se encuentran en Acogimiento Residencial puedan en la actualidad, y con los recursos existentes, volver a su domicilio familiar o cambiar de medida. Se realizó un estudio preciso de una muestra aleatoria de treinta niños/as en acogimiento residencial y se analizó cuántos de ellos, en las condiciones actuales, podrían beneficiarse de otra medida. Únicamente se consideró posible el cambio de medida en cinco casos (uno de ellos podría volver con su familia de origen, otro pasar a un acogimiento temporal y tres pasar a un acogimiento familiar preadoptivo). Se detectaron doce niños/as menores de nueve años que estaban en Acogimiento Residencial y que, por su edad, podrían beneficiarse de otro recurso alternativo. No obstante, en conjunto, y para los niños/as de más edad la medida es la adecuada a su situación y necesidades. Esta valoración implica la consideración de que la decisión de permanencia fuera de su domicilio familiar de los menores que se encuentran en acogimiento residencial es, en la mayoría de los casos, adecuada.
- La organización de recursos del Instituto Navarro de Bienestar Social asigna a las Asociaciones que gestionan los Hogares para los/as menores la responsabilidad de llevar a cabo la intervención con las familias de éstos. Las entrevistas realizadas con los responsables de dichas Asociaciones y Hogares han tratado, entre otros objetivos, de obtener información precisa y concreta sobre la manera en que se llevan a cabo dichas intervenciones. Las conclusiones que pueden extraerse de dichas entrevistas se centran en los siguientes puntos:
 - La relación con las familias las llevan a cabo los Trabajadores/as Sociales o, en su caso, los Psicólogos/as de las Asociaciones.
 - Se realizan a partir de entrevistas con los padres, que suelen desarrollarse en su mayoría en la sede del propio Centro, y en pocos casos en el domicilio familiar.
 - La frecuencia de dichas entrevistas es reducida y la periodicidad muy variable. En algunos casos pueden llegar a realizarse cada dos semanas pero en la mayoría de los casos se hacen con carácter mensual o trimestral.
 - Aunque se recogen objetivos referidos a las familias de los menores, no existe de modo generalizado un Plan de Caso concreto que especifique los objetivos, recursos, periodicidad, etc. de la intervención familiar.
 - Las actividades y técnicas de trabajo no están claramente definidas y son muy heterogéneas. Unas veces son meros contactos para aclarar cuestiones relacionadas con la evolución de los/as menores y en otras ocasiones tienen como objetivo promover una mejora en las relaciones de los padres con sus hijos en las estancias de fin de semana.
 - En conjunto, no parece que el objetivo final de las actividades sea realmente la “rehabilitación” de los padres o el “tratamiento” de aquellos aspectos concretos de la familia o los padres que han producido la situación de desprotección que ha llevado a tener que realizar la separación del/la menor.
- Por otra parte, los profesionales de las asociaciones que gestionan los Hogares tienen la responsabilidad de mantener la coordinación con los profesionales de los Servicios Sociales de Base. La mayoría de los profesionales de los Hogares afirman mantener relaciones periódicas con los Servicios Sociales de Base. Sin embargo, de la información obtenida éstos ambas partes se puede deducir que dichas reuniones no se realizan con una sistematización

de objetivos precisa, que tienen una periodicidad muy variable y que no parece haber un verdadero plan conjunto de intervención con la familia. En algunos de los Hogares esta relación con los Servicios Sociales de Base se realiza a través de las reuniones periódicas establecidas por los profesionales del Instituto Navarro de Bienestar Social. La mayoría de los profesionales de los Servicio Social de Base reconocen que no disponen de recursos suficientes para llevar a cabo la intervención requerida por las familias de los/as menores que se encuentran en la red de Acogimiento Residencial y que la relación con los profesionales de los Hogares no está protocolizada ni sistematizada.

- Además, los profesionales de las Asociaciones y de los Hogares tienen la responsabilidad de la relación con otros recursos de atención primaria. Esta relación se focaliza fundamentalmente en los Colegios a los que acuden los/as menores y, en los casos pertinentes, en los recursos de Salud Mental. Los Educadores de los Hogares son los responsables de establecer la relación con los Colegios y los objetivos de trabajo se centran básicamente en el control de la asistencia, la evaluación de la adaptación del/la menor al Colegio y el seguimiento de su rendimiento y de los problemas de conducta. La relación con los Colegios se evalúa, con las habituales reservas y excepciones, en general como positiva y adecuada. En algún caso (Haritz-Berri), esta relación es especialmente estrecha al disponer el propio recurso de un centro educativo específico.

La relación con los profesionales de Salud Mental se realiza habitualmente, y cuando se dispone del recurso, por el psicólogo/a de la Asociación. En general, esta relación se centra en un mero intercambio de información o en el control de la medicación y no se considera lo suficientemente eficaz por parte de los responsables de los Hogares.

- Otra de las cuestiones que resulta especialmente relevante en la actualidad para los recursos de Acogimiento Residencial es la presencia de menores con problemas de conducta, problemas emocionales o trastornos psicopatológicos. En la medida en que se potencie la existencia de recursos alternativos a la institucionalización de los/as menores, se aprecia la tendencia a que los/as menores en acogimiento residencial sean de mayor edad y con más problemas de comportamiento que:
 - requieren una atención y unos recursos más especializados y
 - pueden constituir un riesgo para la integridad física o psíquica de otros/as menores o de los propios profesionales.

El estudio de expedientes realizado con los/as menores en acogimiento residencial presenta indicadores de dicha tendencia. Como se ha descrito al inicio de este apartado, la media de edad de los/as menores en acogimiento residencial es superior a 13 años, con un 50% de los casos con 14 años o más. Por otra parte, un 14.5% de los casos (n = 22) son definidos como menores con conducta antisocial, un 9.2% de los casos (n = 14) presentan comportamientos gravemente violentos y un 2.6% de los casos (n= 4) presentan problemas de abuso sexual a otros menores. La precisión y el significado de dichas valoraciones puede ser diversa y puede haber casos que presentan varias de dichas problemáticas. Sin embargo, a la luz de estos datos, puede afirmarse que un cierto número de los/as menores distribuidos por los diferentes recursos de acogimiento residencial :

- pueden constituir un riesgo para otros/as menores que han sido separados de sus familias con el objeto de ser protegidos y
- pueden requerir de una atención especializada que haga frente a sus necesidades particulares.

Por otra parte, un 16% de los casos (n = 24) presentan un problema de deficiencia mental y un 43.4% de los casos (n = 66) tienen problemas de malestar emocional que les incapacitan seriamente en su desarrollo.

Todos estos datos abundan en la necesidad de promover una atención particular, individualizada y adecuada a sus necesidades para cada uno de los/as menores que se encuentran en la red de Acogimiento Residencial. La estruc-

tura de los recursos actualmente existente tiene la ventaja de estar apoyada en una red de Hogares con un número reducido de menores por hogar. Sin embargo, la dotación de los recursos humanos asignados a dichos hogares no reúne las condiciones requeridas para hacer frente con la eficacia deseada a dichas necesidades, no solo en cuanto a número sino también en cuanto a formación precisa para afrontar nuevas dificultades.

Acogimiento Familiar

Uno de los principios más aceptados de la Protección Infantil señala que en aquellos casos en los que sea necesario proceder a la separación del/la menor de su familia biológica, la primera alternativa a considerar es su incorporación a una familia de acogida que reúna las características idóneas para satisfacer sus necesidades fundamentales. Por tanto, las características y la utilización del recurso del acogimiento familiar constituyen indicadores importantes del funcionamiento de un Servicio de Protección Infantil.

A partir del análisis realizado de la información disponible sobre el sistema de Acogimiento Familiar de la Comunidad Autónoma de Navarra, se pueden realizar las siguientes precisiones:

- Una proporción importante de casos, en relación al total de menores objeto de protección, se encuentran en situación de Acogimiento Familiar. Aproximadamente se trata de una cifra similar a la de menores en situación de Acogimiento Residencial, lo que constituye un aspecto positivo y valorable del funcionamiento del sistema de protección.
- En la mayoría de los casos se trata de acogimientos realizados por la familia extensa del/la menor. Dependiendo de las fechas en las que se hayan hecho los análisis, las cifras pueden variar, pero se puede considerar que entre el 75% y el 80% de los acogimientos son realizados en familia extensa. De éstos, aproximadamente dos tercios se llevan a cabo con los abuelos del/la menor y el resto fundamentalmente con los tíos. En principio, este dato puede ser valorado de manera positiva en la medida en que se respeta el principio de mantenimiento del/la menor en su entorno familiar y social cercano. No obstante, este dato debe ser analizado con precaución porque no en todas las circunstancias la familia extensa del/la menor (abuelos, tíos, u otros parientes) constituye la mejor alternativa. En algunas circunstancias, el acogimiento puede ser contraindicado. Por tanto, la forma en que se haga la evaluación de la familia acogedora puede ser un indicador de la calidad con la que se ha llevado a cabo el proceso de acogimiento.

Un análisis más detallado de una muestra seleccionada al azar del conjunto de casos de acogimiento familiar señala que un 71% de los mismos son formalizaciones de acogimientos que ya existían “de hecho”. Como es lógico y esperable, esta proporción es absolutamente diferente en los casos de acogimientos en familia ajena (24%) y en los casos de acogimientos en familia extensa (92%). Es decir, que se trata de casos en los que el/la menor vivía con su familia extensa y los profesionales han procedido a formalizar dicha situación con carácter legal. Es importante, por tanto, analizar si esta formalización se ha llevado a cabo tras una adecuada evaluación de la familia acogedora que permita garantizar que ésta puede adecuarse a las necesidades del/la menor y no constituye un peligro para su desarrollo.

- En el análisis de los expedientes seleccionados al azar se ha observado que en todos los casos existe un informe escrito de evaluación. En la mayoría de los casos de acogimiento en familia ajena (92%) la evaluación ha sido realizada por los profesionales del Instituto navarro de Bienestar Social. Sin embargo, en el 64% de los casos de acogimientos en familia extensa, esta evaluación se basó en la información proporcionada por los Servicios Sociales de Base.

En los casos de acogimiento en familia ajena, la evaluación se ha basado mayoritariamente (72%) en la información de otros profesionales y en las entrevistas realizadas a los acogedores. En un 20% de los casos se ha basado únicamente en la entrevista a los acogedores y en un 8% únicamente en los informes de otros profesionales.

La situación es algo diferente en los casos de acogimientos en familia extensa. En un 36% de los casos la evaluación se basa únicamente en la información proporcionada por otros profesionales; en un 1.6% se basa únicamente en la entrevista realizada a los familiares acogedores. En el resto de los casos (62.3%) la evaluación se ha realizado utilizando tanto la entrevista a la familia como la información de otros profesionales.

- La calidad de la evaluación de las familias acogedoras resulta diferente si se tienen en cuenta los casos de acogimiento en familia ajena y en familia extensa. En el cuadro que se presenta a continuación se puede apreciar que la cantidad y la calidad de la información que se ha obtenido de las familias ajenas es superior a la que se obtiene de las familias extensas. La calidad de la evaluación de las familias ajenas, aunque mejorable, puede considerarse como adecuada. No se puede hacer la misma afirmación con respecto a la evaluación de las familias acogedoras extensas. Destaca la elevada proporción de familias acogedoras extensas en las que no se han evaluado variables que pueden considerarse relevantes tales como la historia personal de los padres, el nivel cultural o intelectual, su salud mental, y sus habilidades parentales.
- No obstante, del estudio detallado de una muestra seleccionada al azar de casos de menores en acogimiento en familia extensa (n = 30) se desprende

Tabla 3
Evaluación de las familias acogedoras ajenas

	Sin información	Parcial	Completa
Genograma	28%	4%	68%
Vivienda	4%	16%	80%
Situación económica	0%	16%	84%
Nivel cultural/intelectual	28%	24%	48%
Historia personal	60%	16%	24%
Salud física	16%	40%	44%
Salud mental	28%	16%	56%
Relación de pareja	13%	22%	65%
Apoyo social	12%	32%	56%
Habilidades parentales	28%	36%	36%

Tabla 4
Evaluación de las familias acogedoras extensas

	Sin información	Parcial	Completa
Genograma	29,5%	6,6%	63,9%
Vivienda	16,4%	19,7%	63,9%
Situación económica	5,0%	18,0%	77,0%
Nivel cultural/intelectual	62,3%	26,2%	11,5%
Historia personal	82,0%	11,0%	7,0%
Salud física	24,6%	42,6%	32,8%
Salud mental	67,2%	27,9%	4,9%
Relación de pareja	34,5%	47,3%	18,2%
Apoyo social	29,5%	36,1%	34,4%
Habilidades parentales	70,5%	26,2%	3,3%

que en la mayoría de los casos el niño/a se encuentra en condiciones adecuadas en la familia acogedora y que no estaría indicado un cambio de medida. De los 30 casos estudiados, y con los recursos existentes en la actualidad, únicamente en uno de ellos se podría considerar la conveniencia de proceder a su salida de la familia acogedora y realizar un acogimiento residencial. En caso de existir otro tipo de recursos en la actualidad no disponibles, en tres casos (10% del total) podría ser conveniente proceder a un cambio de medida. Con recursos que en la actualidad no existen, se ha considerado que dos de ellos deberían pasar a un acogimiento residencial y uno podría volver con sus padres.

- De los datos analizados, parece desprenderse que no había existido un programa estructurado y estable de captación, selección y formación de las potenciales familias acogedoras. Poco antes de la realización del estudio se había iniciado un proceso organizado de captación-formación de familias acogedoras, que se ha llevado a cabo con los recursos profesionales del Negociado de Acogimiento Familiar y Adopción. Los resultados parecen positivos, habiéndose recibido más de 100 peticiones de información y habiéndose procedido a la formación como potenciales familias acogedoras de un total de más de 20 familias. Este programa debe permitir seleccionar aquellas familias que se adecúen de manera idónea a las características y las necesidades de los/as menores.
- Tampoco parece que existe con carácter general y estable un programa que tenga como actividad fundamental el seguimiento de los acogimientos y el apoyo a las familias acogedoras.
- Por otra parte, no hay un protocolo establecido y consensuado respecto al papel del Instituto Navarro de Bienestar Social y de los Servicios Sociales de Base en los casos de Acogimiento Familiar. Habitualmente, y tal y como ha quedado expresado en las cifras señaladas en párrafos precedentes, los Servicios Sociales de Base no intervienen en los casos de acogimiento en familia ajena y la valoración y seguimiento de estos casos es llevada a cabo por los profesionales del Instituto Navarro de Bienestar Social. En los acogimientos en familia extensa, los técnicos del Instituto Navarro de Bienestar Social y de los Servicios Sociales de Base acuerdan para cada familia cuál va a ser el papel respectivo en la valoración y en el seguimiento, y cómo van a coordinarse. La implicación en estos casos depende de la voluntad y disponibilidad de cada uno de los servicios. En general, esta implicación es mayor en los casos en que la familia acogedora o la familia de origen del niño/a eran usuarias del Servicio Social de Base antes de la formalización del acogimiento.

Intervención Familiar

La Intervención Familiar con los casos de desprotección Infantil no constitutivos de Desamparo o en los que no se ha asumido la Guarda se lleva a cabo a través del Programa de Educación Familiar que el Instituto Navarro de Bienestar Social lleva a cabo mediante contrato de asistencia técnica con la empresa Pauma. El programa fue objeto de una evaluación específica en octubre de 1999. Las valoraciones y recomendaciones derivadas de aquel informe se presentan a continuación de manera resumida. Se recogen aquellos aspectos más relevantes de la intervención que el Instituto Navarro de Bienestar Social lleva a cabo con las familias de los/as menores en situación de desprotección infantil no constitutiva de Desamparo o en los casos en los que no se ha asumido la Guarda.

- El Programa de Educación Familiar dispone en la actualidad de una financiación y una dotación de recursos derivada de dicha financiación que permite responder a una pequeña parte de las necesidades de intervención familiar de la Sección Infancia y Juventud. En total, el Programa de Educación Familiar ha intervenido desde su creación con un total de 44 familias y en el momento de realizarse dicho Informe estaba interviniendo con un total de 24 familias.
- Se trata de un programa que puede ser denominado básicamente de Prevención Familiar. Esto significa que sus objetivos esenciales se centran en

mejorar las condiciones individuales, de relación familiar y sociales de los padres, de manera que pueda ser evitada la separación del/la menor de su familia de origen. El Programa no aborda las necesidades de rehabilitación de las familias de aquellos/as menores que ya han sido separados de sus padres. Como se ha dicho en otros apartados de este Informe, esta intervención se asigna a los recursos de las Asociaciones que gestionan los recursos de Acogimiento Residencial. No obstante, el Programa realiza intervenciones que pueden ser denominadas como “de complemento” de las funciones parentales. Un porcentaje elevado de los casos que reciben intervención desde este Programa son casos de negligencia y presentan problemas asociados de cierta cronicidad. Esto hace pensar que en muchos casos la intervención se centra más en la provisión de una figura estable de complemento a los padres y de apoyo al niño/a que permita evitar la separación a pesar del mal pronóstico de rehabilitación parental.

- El Programa trabaja con casos que han sido derivados al Instituto Navarro de Bienestar Social desde los Servicios Sociales de Base, pero en los que no se ha llevado a cabo una intervención previa relevante. Aunque se trata de un dato que presenta una gran variabilidad, se puede afirmar que en general el tiempo que transcurre desde la detección del caso en los Servicios Sociales de Base hasta la derivación al Programa es reducido y adecuado.
- La mayoría de los profesionales de los Servicios Sociales de Base consideran el Programa de Educación Familiar como necesario para cubrir las necesidades de un importante número de casos de desprotección infantil. No obstante, muchos profesionales de estos servicios no conocen el diseño, los recursos y las actividades del Programa y por tanto no conocen qué casos pueden ser derivados al mismo ni con qué objetivos de intervención, aunque bastantes profesionales coinciden, no obstante, en los criterios para seleccionar los casos que pueden ser remitidos al Programa.

Tampoco existen unos criterios explícitos acerca de qué casos son los que deben ser derivados desde el Instituto Navarro de Bienestar Social al Programa. Sin embargo, los profesionales de este organismo coinciden en una serie de criterios implícitos de derivación al mismo.

- En general, el procedimiento y los informes de derivación al Programa por parte de los profesionales del Instituto Navarro de Bienestar Social puede considerarse como completo y adecuado. Todos los casos son remitidos con una serie de indicaciones sobre los objetivos generales de intervención, los recursos que se deben utilizar, la intensidad de los mismos y la previsión temporal para la consecución de los mismos.
- El Programa de Educación Familiar presenta las siguientes características de funcionamiento:
 - Intervención centrada en las familias y focalizada en los menores, por lo que los objetivos del programa se centran en la capacitación parental y en la adquisición de habilidades prosociales en los/as menores.
 - El Programa cuenta con los Educadores Familiares como recurso fundamental y que se aplica a la totalidad de las familias
 - Existe un buen sistema de supervisión y de apoyo a los Educadores/as Familiares por parte de los responsables del Programa.
 - El programa se caracteriza por la flexibilidad en la asignación de los recursos y por la adecuación, dentro de las posibilidades existentes, de dichos recursos a las necesidades de los casos.
 - Los profesionales responsables del Programa y los Educadores/as Familiares disponen de una formación y una experiencia que pueden ser consideradas como muy adecuadas para los objetivos de la intervención.
 - Se lleva a cabo un registro exhaustivo de las actividades llevadas a cabo por los Educadores/as Familiares.

- Hay un elevado nivel de intensidad y de duración de las visitas llevadas a cabo por los Educadores/as Familiares.
- Un porcentaje de familias presentan problemas emocionales o psicopatológicos que no pueden ser abordados exclusivamente con la intervención de los Educadores/as Familiares. Los recursos comunitarios de Salud Mental no disponen de la capacidad para hacer frente a las necesidades de dichas familias y el Programa no dispone de recursos propios.
- Los profesionales de los Servicios Sociales de Base que trabajan con el Programa de Educación Familiar consideran en general, y salvo excepciones, que la coordinación y relación son adecuadas, eficaces y suficientes para cubrir las necesidades. Los profesionales que consideran que esta relación no es adecuada señalan que se restringe a contactos iniciados por los profesionales del Programa y que hay una falta de claridad en la distribución de funciones entre los diferentes servicios implicados.
- A pesar de que el Programa trabaja con la premisa de la flexibilidad en la asignación de recursos, la variabilidad de las necesidades de las familias que en la actualidad son y serán en el futuro objeto de intervención es muy importante. Tal y como se señala en el Informe citado, se considera que las necesidades de las familias que requieren intervención son muy variadas y que los recursos deben ser lo suficientemente variados y amplios para garantizar la adecuación a dichas necesidades. Desde el punto de vista de la definición de las necesidades, del planteamiento de los objetivos y de la asignación de recursos, se considera razonable potenciar el desarrollo de diferentes subprogramas de intervención para cada uno de los subgrupos de menores y familias.

1.3 ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA SECCIÓN DE INFANCIA Y JUVENTUD

La calidad de la atención proporcionada a los/as menores en situación de desprotección depende en buena medida de la forma en que se organizan y coordinan los diferentes equipos de profesionales y de la forma en que se distribuyen los casos y las funciones y actividades de cada profesional. El Instituto Navarro de Bienestar Social cuenta con un equipo cuyo funcionamiento se valora brevemente en los párrafos siguientes:

- El equipo de profesionales que forman parte la Sección de Familia, Infancia y Juventud debe valorarse de forma muy positiva desde el punto de vista de su experiencia, formación y capacitación profesional. La distribución por titulaciones (cinco trabajadores/as sociales, cuatro psicólogos/as y tres educadores/as) es adecuada y cumple todos los requisitos de la multidisciplinariedad. Un grupo importante de los profesionales cuenta con una amplia experiencia desempeñando funciones muy diversas y complementarias dentro de las actividades de la protección infantil. Otro grupo de profesionales no dispone de dicha experiencia específica en el ámbito de la Protección Infantil, pero su experiencia en otros ámbitos de la intervención con menores puede ser muy válida para estas funciones si se posibilita y favorece la formación y actualización profesional.
- Debe valorarse muy positivamente la tendencia al trabajo en equipo dentro de cada uno de los Negociados. La flexibilidad en la distribución de funciones entre los diferentes profesionales, la ausencia de rigidez en las actividades y funciones de los profesionales con diferentes titulaciones, la tendencia a la multidisciplinariedad y al apoyo profesional entre los diferentes equipos y la toma de decisiones en equipo constituyen algunos de los aspectos más positivos del funcionamiento de la Sección. Se puede considerar que se ha conseguido una buena armonización entre la asignación de la responsabilidad de cada caso a un profesional o a un equipo con la garantía de que las tomas de decisión están realizadas con el apoyo de la información proporcionada por el equipo. La calidad de la intervención con los/as menores y con sus familias se puede ver muy beneficiada por este tipo de funcionamiento. Esta flexibilidad y tendencia al trabajo en equipo puede producir mejores beneficios en la calidad de la atención a los/as menores y sus familias compensada con una mayor claridad en el establecimiento de los criterios y procedimientos de actuación para cada uno de los profesionales y miembros de los Negociados.

- Por otra parte, se aprecia una excesiva cantidad de casos asignados a cada uno de los profesionales. Si se asume que la media de expedientes abiertos es habitualmente cercana a los 420 casos y que en total hay diez profesionales destinados a la atención directa de las familias en las que se dan situaciones de dificultad social, se puede considerar que cada profesional, como media, debe atender y realizar el seguimiento de 42 menores, lo que aproximadamente puede ser traducido en más de 30 familias. Además, deben realizar otras funciones como la evaluación de todos los casos nuevos, la supervisión de los Hogares, la captación y selección de familias acogedoras, etc. Esta cantidad de casos impide, muy probablemente, poder asignar el tiempo necesario a cada uno de ellos y, por tanto, proporcionar la atención requerida para garantizar la calidad de la intervención.

El trabajo de campo en el que se basa esta valoración se realizó en el primer trimestre de 2000. Precisamente ese año ha visto un rápido crecimiento del número y gravedad de los casos atendidos. Como indicador de esta situación se pueden tomar las cifras referidas a declaraciones de desamparo, que implican la privación de la patria potestad y la asunción de la tutela automática de los menores por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social. El número de casos de extrema gravedad se ha mantenido en los últimos años constante (en 1997 y 1998 las declaraciones de desamparo fueron 9 respectivamente y en 1999 fueron 8). Sin embargo en el primer trimestre de 2000 ascendieron a 19, lo que indica el qué medida se ha producido un crecimiento de los problemas detectados por el Instituto Navarro de Bienestar Social.

- La buena coordinación y el trabajo en equipo parecen caracterizar las actividades internas de cada uno de los dos Negociados en que se estructura la sección de Infancia y Juventud. Sin embargo, parecen existir ciertos déficits de coordinación en los criterios de actuación entre ambos y no parecen existir mecanismos formales de intercambio entre los profesionales. Se puede apreciar que ambos Negociados funcionan por separado de una forma que puede considerarse como bastante adecuada, y que se establecen sistemas de comunicación "informales", pero este funcionamiento puede mejorar si se consiguen establecer sistemas de conexión y de comunicación formales y estables.
- Cada uno de los profesionales del Instituto Navarro de Bienestar Social dispone de su propio sistema de elaborar los informes. Aunque algunos comparten dichos sistemas y procedimientos, conviene llevar a cabo un trabajo específico para consensuar y formalizar por escrito los criterios concretos y los procedimientos de actuación a seguir y en cada fase de la intervención.
- El funcionamiento de la Sección carece de un sistema de informatización de los expedientes que permita actualizar toda la información de una manera ágil, acceder a dicha información y proporcionar indicadores útiles para llevar a cabo la evaluación del funcionamiento del sistema con cada uno de los casos y con su conjunto.
- Por último, debe señalarse que no existen planes formales y estructurados de formación y actualización de los profesionales de la Sección.

1.4 ANÁLISIS DEL CIERRE DE EXPEDIENTES

De cara a completar la información presentada en los apartados anteriores y con el objetivo de disponer de indicadores sobre el funcionamiento y la eficacia de los recursos del sistema de Protección Infantil que permitan evaluar la evolución y las mejoras que puedan incorporarse en el futuro, se ha realizado un estudio de los últimos 40 expedientes que fueron cerrados antes del inicio de este estudio. Los datos que se pueden destacar de este análisis son los siguientes:

- La media de tiempo que los expedientes han estado abiertos supera los ochenta meses, es decir, siete años y ocho meses. La variabilidad del tiempo que el expediente ha estado abierto es importante, oscilando entre un mínimo de dos meses y un máximo de más de 15 años.

Tabla 5
Media de tiempo que los expedientes han estado abiertos

Tiempo	N	%
Menos de 6 meses	2	5,0%
6-12 meses	6	15,0%
1-3 años	9	22,5%
3-7 años	3	7,5%
7-10 años	7	17,5%
Más de 10 años	14	35,0%

- La media de edad de los/as menores en la apertura del expediente es de 8 años y medio. La distribución de los expedientes según la edad del/a menor en el momento de su apertura se recoge en la tabla siguiente:

Tabla 6
Distribución de los expedientes según la edad del/a menor en el momento de su apertura

Edad	Porcentaje
Menos de 1 año	7,5%
Entre 2 y 5 años	20,0%
Entre 6 y 8 años	32,5%
Entre 9 y 12 años	10,0%

- La media de edad a la que se han cerrado los expedientes estudiados en esta muestra aleatoria es de 15 años y medio, observándose también una importante variabilidad que oscila entre un mínimo de menos de un año y un máximo de 22 años: Un 40% de los expedientes se cierra cuando el/la menor tiene entre 13 y 16 años y un 52,5% de los expedientes se cierra cuando el/la menor tiene 17 años o más.
- Aparentemente, como vemos, se podría pensar que cerca del 50% de los casos se cierran coincidiendo con la mayoría de edad del niño/a objeto de protección. Sin embargo, cuando se ha estudiado la información depositada en los expedientes, se observa que únicamente en un 27,5% de los casos la mayoría de edad del/la menor constituye el motivo de cierre. Ambos datos parecen contradictorios y deberían ser estudiados en mayor detalle.

Tabla 7
Motivo del cierre de expedientes

Motivo del Cierre	N	%
Mayoría de edad	11	27,5
Desaparición/corrección de la situación de desprotección	14	35,0
Traslado a otra Comunidad	3	7,5
Otros	12	30,0

- Todos los/as menores representados en los expedientes estudiados han estado alguna vez y durante algún tiempo, aunque sea breve, separados de su familia de origen y todos ellos han estado algún tiempo en Acogimiento Residencial. La media de tiempo que han estado separados de su familia es superior a seis años, con un mínimo de doce meses y un máximo de 14 años. La media de estancia en un Hogar o Centro de la red de Acogimiento Residencial es similar.
- Los cambios de medida que se han llevado a cabo con estos/as menores se pueden considerar poco frecuentes. En un 72,5% de los casos la medida que fue

adoptada en la toma de decisión no varió a lo largo del tiempo que el expediente estuvo abierto. En un 22,5% de los casos se llevó a cabo un cambio de medida y únicamente en dos casos (5%) se produjeron dos cambios de medida.

- Con respecto al número de cambios de ubicación realizados con el/la menor una vez que salió de la familia de origen, se puede afirmar también que la frecuencia es escasa. Cerca de la mitad de los niños/as (47,5%) se mantienen en el mismo Hogar o familia de acogida al que fueron llevados tras la separación. En la mayoría de los casos restantes sólo se produce un cambio de ubicación del/la menor a lo largo del tiempo en que el expediente permanece abierto. En el caso de los niños/as que han estado en Acogimiento Residencial, el 60% no cambian de Hogar o Centro. En conjunto, se puede afirmar, por tanto, que en la mayoría de los casos se mantiene una importante tendencia a la estabilidad de la medida y la ubicación adoptadas. Este dato puede considerarse, en términos generales, como positivo para la estabilidad emocional del/la menor.
- Sin embargo, los recursos de intervención utilizados con los padres se pueden considerar como relativamente insuficientes para alcanzar los objetivos habitualmente necesarios de mejora de la situación familiar y de rehabilitación de las condiciones comportamentales, emocionales y sociales de los/as menores. En la Tabla siguiente se pueden observar los porcentajes de casos en los que se han utilizado los diferentes recursos de intervención.

Tabla 8
Recursos de intervención utilizados con los padres

Recursos padres	%
Educador Familiar	12,5
Salud Mental padres	2,5
Tratamiento toxicomanías	5,0
Inserción laboral	2,5
Grupos de ayuda	0,0
Ayudas económicas	15,0

1.5 CONCLUSIONES DE LA VALORACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INFANTIL DE LA COMUNIDAD FORAL

Hasta aquí se han analizado las distintas fases de actuación en el procedimiento de Protección Infantil. En cada una de ellas se han analizado los puntos fuertes y también aquellos elementos en los que se puede apoyar la mejora del Sistema. En este apartado se sintetiza esa información señalando los aspectos esenciales que pueden servir de fundamento para formular los objetivos de mejora que debe afrontar el Plan de Atención a la Infancia en Dificultad Social.

En este apartado del informe, el funcionamiento del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra es comparado con un “estándar” de funcionamiento que define las tareas básicas a llevar a cabo y las condiciones en que deben ejecutarse (por ejemplo, procedimiento, plazos de tiempo) para proporcionar una respuesta adecuada a las necesidades de los niños/as y familias que sufren situaciones de desprotección infantil. El “estándar” de funcionamiento que propone este equipo y que fundamenta todo el proceso de análisis previo y posterior, se basa en dos pilares básicos:

- a) Los principios recogidos en la legislación española actual en materia de Protección de Menores (Ley 21/87 y 1/96), fundamentalmente en lo referido al mantenimiento del niño/a en su entorno familiar, evitación de la separación y promoción de la reunificación en caso de separación temporal.
- b) Los “estándares mínimos” definidos por la comunidad científica y profesional internacional en relación a qué debe hacerse y cómo para la prevención e intervención en situaciones de desprotección infantil. Estos “estándares” definen los requisitos mínimos que debe cumplir cualquier Sistema de Protección Infantil para lograr un funcionamiento que proporcione una respuesta adecuada al problema.

La comparación del funcionamiento actual del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra con esos “estándares” va a permitir identificar:

- a) Sus puntos “fuertes”, es decir, los aspectos que funcionan adecuadamente y los recursos y estructuras ya existentes que son o potencialmente pueden ser eficaces, y que, por tanto, deberían ser mantenidos, generalizados y/o potenciados.
- b) Sus puntos “débiles”, es decir, aquéllos que requieren ser objeto de modificación para posibilitar la mejora del conjunto del Sistema. Esta modificación puede implicar la realización de cambios en los recursos o las estructuras ya existentes, o la creación de nuevos recursos o estructuras.

El análisis de estos puntos “fuertes” y “débiles” se presenta nuevamente ordenado según las funciones básicas que forman parte de la intervención en situaciones de desprotección infantil:

Tabla 9
Prevención

Puntos “fuertes”	Puntos “débiles”
Algunos SS.SS.B. disponen de experiencia con programas de Prevención dirigidos a evitar la aparición de situaciones de desprotección infantil, que puede ser aprovechada por otros municipios o zonas.	Una parte importante de los SS.SS.B. de la comunidad Foral no dispone de programas de Prevención. Como consecuencia de esta ausencia de programas de Prevención, se reduce la capacidad de detección e intervención tempranas, que a su vez, provoca que los casos lleguen a SS.SS.B. e I.N.B.S. con un mayor nivel de severidad y cronicidad.

Tabla 10
Detección en Servicios Sociales de Base

Puntos “fuertes”	Puntos “débiles”
Existencia de actividades estables de fomento de la detección y notificación en el ámbito escolar, educación infantil, sanitario y policial en algunos SS.SS.B. de la Comunidad Foral, cuya experiencia puede ser aprovechada por otros municipios o zonas.	Escasa implantación de programas de fomento de la detección y la notificación entre los profesionales y la población general. Detección tardía de los casos de desprotección infantil. Algunas dificultades para la detección y notificación en los Servicios de Atención Primaria. Inexistencia prácticamente total de protocolos de notificación de los S ^o s. de Atención Primaria a los SS.SS.B.

Tabla 11
Investigación y Evaluación en Servicios Sociales de Base

Puntos “fuertes”	Puntos “débiles”
Algunos SS.SS.B. cuentan con equipos multidisciplinares para realizar la Investigación/Evaluación. Motivación de los profesionales de los SS.SS.B. por coordinar sus actuaciones en materia de Protección Infantil, aunar criterios y procedimientos, y mejorar el contenido de los Informes de Investigación y Evaluación	Heterogeneidad en los criterios, contenido y el procedimiento con los que los SS.SS.B. llevan a cabo la Investigación/Evaluación. En algo menos de la mitad de los SS.SS.B., la Investigación/Evaluación es realizada por un solo profesional. En gran parte de los casos, con insuficiente formación para llevar a cabo la Investigación/Evaluación con garantías de calidad. En la mayoría de los casos, los profesionales no pueden dedicar el tiempo suficiente para realizar la Investigación-Evaluación con la precisión requerida, ya que deben abordar todas las áreas de los Servicios Sociales. Dificultades en la implicación de otros Servicios de Atención Primaria.

Tabla 12
Intervención/
Tratamiento
desde los
Servicios
Sociales de
Base

Puntos "fuertes"	Puntos "débiles"
<p>Algunos SS.SS.B. disponen de experiencia con programas de Intervención/Tratamiento Familiar que puede ser aprovechada por otros municipios o zonas.</p> <p>Los recursos de estos Programas son adecuados para intervenir con familias con problemas de severidad leve o moderada.</p>	<p>La mayor parte de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral no dispone de programas de Intervención/Tratamiento Familiar dirigidos a corregir la situación de desprotección y a evitar la separación del niño/a de su familia de origen.</p> <p>Prácticamente ningún SS.SS.B. dispone de Programas de Intervención/Tratamiento dirigidos a promover la modificación de la situación familiar de manera que se posibilite el retorno de menores separados temporalmente.</p> <p>Los programas existentes no disponen de los recursos suficientes y adecuados para tratar los problemas de una parte importante de las familias con menores en situación de desprotección.</p> <p>Los recursos de Salud Mental de la Comunidad Foral son insuficientes para responder a las necesidades de los/as menores en situación de riesgo y desprotección y de sus familias.</p>

Tabla 13
Derivación
de los
Servicios
Sociales al
Instituto
Navarro de
Bienestar
Social

Puntos "fuertes"	Puntos "débiles"
<p>Agilidad en la derivación de un importante porcentaje de los casos de menores en situación de desprotección</p>	<p>Ausencia de criterios explícitamente definidos sobre cuándo y cómo es necesaria la derivación de casos de SS.SS.B. al I.N.B.S.</p> <p>Ausencia de criterios unificados entre los SS.SS.B. y el I.N.B.S. sobre el contenido de la Investigación Evaluación sobre el modelo de Informe de derivación al I.N.B.S.</p> <p>En muchas ocasiones, la Toma de Decisión sobre la derivación o no derivación de los casos al I.N.B.S. y sobre la propuesta incluida en la derivación se realiza en base a información insuficiente o no adecuadamente contrastada.</p> <p>En el 40% de los SS.SS.B. esta Toma de Decisión es adoptada por una sola persona.</p>

Tabla 14
Investigación
y Evaluación
en el
Instituto
Navarro de
Bienestar
Social

Puntos "fuertes"	Puntos "débiles"
<p>En general, la calidad de los Informes de Investigación/Evaluación es aceptable.</p> <p>La Investigación/Evaluación se hace siempre en equipo.</p> <p>Se lleva a cabo en un plazo de tiempo aceptable.</p>	<p>No está definido de forma explícita y suficientemente detallada cuál ha de ser el contenido y procedimiento para realizar la Investigación/Evaluación.</p> <p>En general, los Informes de Investigación/Evaluación disponen de escasa información sobre la situación del niño/a.</p>

Tabla 15
Toma de
Decisión en
el Instituto
Navarro de
Bienestar
Social

Puntos "fuertes"	Puntos "débiles"
<p>Se realiza siempre en equipo y en un plazo de tiempo aceptable.</p> <p>Los profesionales comparten criterios generales básicos para la Toma de Decisión.</p>	<p>Los criterios para la Toma de Decisión no están formulados de manera explícita.</p>

Tabla 16
Intervención/
Tratamiento
en el
Instituto
Navarro de
Bienestar
Social

Puntos "fuertes"	Puntos "débiles"
<p>Suficiente número de plazas en Acogimiento Residencial para cubrir las necesidades.</p> <p>Reducido y adecuado número medio de menores por Hogar.</p> <p>Reducida y adecuada "ratio" educadores/menores en algunos Hogares.</p> <p>Coordinación estable de los profesionales de los Centros de Acogimiento Residencial con los Centros escolares.</p>	<p>Las dos Asociaciones principales que acogen a las dos terceras partes de los/as menores de la Comunidad Foral tienen una escasa profesionalización y no se adecuan en algunos aspectos sustanciales a los estándares considerados recomendables en Acogimiento Residencial.</p> <p>Los Centros de Acogida tienen asignada la función de intervención familiar. Sin embargo, la mayoría de ellos no realizan una intervención familiar dirigida a la rehabilitación y capacitación de los padres/madres que posibilite el retorno de los/as menores a sus familias.</p> <p>Dificultades de coordinación y relación de los Centros de Acogimiento Residencial con los Servicios de salud Mental.</p> <p>Los niños/as en Acogimiento Residencial con diferentes tipos de necesidades no reciben un tratamiento diferencial y adecuado a dichas necesidades.</p> <p>No hay un protocolo que defina el papel del INBS y de los SS.SS.B. en los casos de Acogimiento Residencial.</p>
<p>Reciente implantación de un nuevo programa para la captación, selección y formación de familias acogedoras.</p> <p>En general, buena calidad en la evaluación de las familias acogedoras ajenas.</p>	<p>Escaso desarrollo del Acogimiento en familia ajena.</p> <p>La calidad de la evaluación de las familias acogedoras extensas es limitada.</p> <p>No hay un protocolo que defina el papel del I.N.B.S. y de los SS.SS.B. en los casos de Acogimiento Familiar.</p>
<p>El I.N.B.S. dispone de un Programa especializado de Intervención Familiar.</p> <p>Este Programa de Intervención Familiar dispone de un diseño adecuado, es flexible en su aplicación y está llevado a cabo por un equipo que cuenta con profesionales con una buena capacitación.</p>	<p>La capacidad del Programa de Intervención Familiar resulta insuficiente para las necesidades de I.N.B.S. y para las características de algunos tipos de familia.</p>



Capítulo 2. **Marco legislativo y competencial**

2. Marco legislativo y competencial

El marco legislativo y competencial de referencia para la elaboración del Plan de Atención a la Infancia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra, y la aplicación de las medidas y actuaciones previstas en el mismo, está constituido por normas de derecho internacional, de derecho estatal y de derecho autonómico.

Marco Constitucional

La Constitución española de 1978 proclama que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

El Capítulo III, del Título I referido a los principios rectores de la política social y económica establece en el artículo 39:

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.
2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.
3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.
4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Marco Normativo Estatal

Las leyes sustantivas donde se recogen y desarrollan los derechos fundamentales y principios establecidos en la Constitución que afectan directamente a la atención a la infancia en dificultad social son:

- Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio.
- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- Ley 13/1983, de 24 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de tutela.
- Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.
- Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (Capítulo IV: "protección de los menores en la programación televisiva")
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. (Artículo 27: Protección de los menores).

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal.
- Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en materia de protección a las víctimas de malos tratos.
- Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Código Penal en materia de delitos contra la libertad e indemnidad sexuales.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.
- Ley 18/1999, de 18 de mayo, de modificación del artículo 9, apartado 5, del Código Civil, en materia de adopción internacional.
- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores.

Marco Normativo de la Comunidad Foral de Navarra

El artículo 148.1 de la Constitución establece las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, entre las que se encuentra, en el apartado 20: Asistencia Social.

Asimismo el artículo 149.1 determina las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, reservándose, en relación a los menores en dificultad social, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; la inmigración y extranjería; la legislación penal y procesal, la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, como es el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

En este sentido, nuestra Comunidad Foral, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral.

En consecuencia Navarra tiene competencia exclusiva para regular el régimen jurídico sustantivo de la adopción y de otras instituciones civiles similares.

Igualmente, el artículo 149.3, indica que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, si son asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En el caso que nos ocupa, la citada Ley Orgánica, en su artículo 44 delimita las materias sobre las que Navarra tiene competencia exclusiva, estableciendo en el apartado 17 como tal la Asistencia Social, y en el 23 las Instituciones y establecimientos públicos de protección y tutela de menores y de reinserción social, conforme a la legislación general del Estado.

El artículo 40 de este mismo texto legal determina que en las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponden a la Comunidad Foral las potestades legislativas, reglamentaria, administrativa, incluida la inspección y revisora en la vía administrativa.

En ejercicio de estas potestades se han dictado las siguientes normas:

- Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de servicios sociales.
- Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, por la que se modifica la Compilación del Derecho Civil Foral, a efectos de suprimir la discriminación por razón de sexo, nacimiento y estado civil.

- Decreto Foral 90/1986, de 25 de marzo, sobre adopciones, acogimiento familiar y atención a menores.
- Real Decreto 1702/1985, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Asistencia y Servicios Sociales.
- Real Decreto 1775/1985, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de protección de menores.
- Decreto Foral 256/1996, de 24 de junio, por el que se regula la habilitación de las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional
- Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales.

Marco Normativo Internacional

El marco normativo internacional que debe ser tenido en cuenta a tenor del artículo 10.2 de nuestra Carta Magna, que establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la propia Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, está constituido especialmente por las siguientes disposiciones:

- Convenio número X de La Haya, de 5 de octubre de 1961, sobre competencia de las Autoridades y Ley aplicable en materia de protección de menores, ratificado por Instrumento 29-4-1987.
- Convenio de la OIT, de 26 de junio de 1973, sobre edad mínima de admisión al empleo, ratificado por Instrumento 13-4-1977.
- Convenio hecho en La Haya el 2 de octubre de 1973, relativo a la Ley aplicable a las obligaciones alimenticias, ratificado por Instrumento 16-5-1986.
- Convenio Europeo, de 20 de mayo de 1980, relativo al reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de custodia de menores y al restablecimiento de dicha custodia, ratificado por Instrumento 9-5-1984.
- Convenio hecho en La Haya el 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, ratificado por Instrumento 28-5-1987.
- Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 28 de noviembre de 1985, e incluidas en el Anexo de la Resolución 40/33.
- Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/85, de 3 de diciembre de 1986.
- Convención de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por Instrumento 30-11-1990.
- Resolución A 3-0172/92, del Parlamento Europeo, por la que se aprueba la Carta Europea de los Derechos del Niño.
- Convenio de La Haya, de 29 de mayo de 1993, relativo a la protección del niño

y a la cooperación en materia de adopción internacional, ratificado por Instrumento 30-6-1995.

- Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997.
- Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana (98/560/CE)



Capítulo 3.

Lineas directrices del Plan

3. Líneas directrices del Plan

El sistema de Protección Infantil que pretende configurar este Plan articula los distintos programas y actuaciones en torno a las siguientes líneas directrices:

3.1 LA PERSPECTIVA DE LAS NECESIDADES DEL NIÑO/A

La perspectiva de las necesidades del niño/a, la salvaguarda de sus derechos, y la primacía de sus intereses como principios fundamentales de la intervención y las tomas de decisión de los servicios primarios y especializados de Protección Infantil.

Los servicios primarios y especializados de Protección Infantil han de velar por que todos los niños/as de la comunidad tengan cubiertas una serie de necesidades físicas, emocionales, cognitivas y sociales imprescindibles para garantizar su supervivencia, su bienestar y un desarrollo sano.

Gracias a los cuidados recibidos por sus padres y a los apoyos de carácter informal (familiares, vecinos, etc.) y formal (Sanidad, Educación, etc.) con los que cuentan, la mayoría de los niños/as de la comunidad tienen satisfechas estas necesidades básicas. Sin embargo, algunos padres tienen dificultades para dar a sus hijos/as los cuidados y atención que necesitan. La mayor parte de éstos pueden ser ayudados y superar esas dificultades.

El mandato de los servicios primarios y especializados de Protección Infantil consiste en intervenir en estas situaciones de dificultad, colaborando y apoyando a los padres y a su red de apoyo para conseguir que los niños/as reciban los cuidados mínimos que necesitan. En concreto, estos servicios intervienen para:

- a) promover actitudes y condiciones sociales que favorezcan en la familia y la sociedad la satisfacción de las necesidades básicas de todos los niños/as de la comunidad,
- b) ayudar a los padres que tienen dificultades para satisfacer las necesidades básicas de sus hijos/as, y
- c) si es necesario, complementar o sustituir temporalmente a los padres para garantizar la satisfacción de dichas necesidades.

3.2 ESTABILIDAD EN LAS FIGURAS PARENTALES Y EN EL ENTORNO CONVIVENCIAL DEL NIÑO/A

La disponibilidad de figuras parentales⁴ estables de referencia y vinculación, y la disponibilidad y estabilidad de los vínculos de apego como necesidades básicas del niño/a. La disposición de un entorno convivencial estable y seguro en el que el niño/a tenga cubiertas sus necesidades básicas, como objetivo último de los Servicios de Protección Infantil.

El objetivo último de los servicios primarios y especializados de Protección Infantil consiste en proporcionar al niño/a en dificultad social un entorno convivencial estable y seguro en el que tenga satisfechas sus necesidades básicas. Para la mayor parte de los niños/as, esto significa vivir en una familia, y esta familia deberá ser la suya propia de origen, excepto cuando haya una clara constancia de que eso no es posible o no es bueno para él. En estos casos, deberá buscarse para el niño/a, en el mínimo plazo de tiempo posible, un entorno convivencial alternativo, preferentemente otra familia.

En este último caso e independientemente de si se prevé o no el retorno del niño/a con su familia de origen, los vínculos afectivos ya establecidos con su familia (padres, hermanos/as, otros familiares) deben ser mantenidos siempre y cuando respondan a su interés y bienestar. La intervención de los servicios primarios y especializados de Protección Infantil debe lograr el equilibrio entre mantener esos vínculos y proteger al niño/a.

Notas

4. Se entiende por "figura parental" cualquier figura adulta que ejerza de hecho y de forma estable las funciones parentales con respecto al niño/a. Pueden ser los padres biológicos, familiares del niño/a, u otras personas sin vínculo de parentesco con él/ella.

3.3 LA PREVENCIÓN

La prevención como alternativa de intervención preferente y más eficaz ante el problema de la desprotección infantil.

La prevención primaria (mejora de la calidad de vida de la comunidad y las familias, promoción de actitudes y condiciones sociales que favorezcan el buen trato hacia los niños/as, etc.) y secundaria (apoyo a familias que padecen problemas o situaciones que podrían afectar negativamente al trato y cuidado recibido por los niños/as) constituyen las alternativas de intervención más eficaces ante el problema de la desprotección infantil, y han de ser objetivo preferente de los servicios sociales de atención primaria. La detección e intervención precoz, preferentemente antes de la aparición del problema, es más eficaz que la intervención rehabilitadora y reparadora una vez que ha aparecido el problema.

3.4 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, como 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:

- a) la prontitud con la que se intervenga (cuanto antes, más posibilidades de recuperación),
- b) la gravedad de los problemas de la familia,
- c) el grado en que los padres/madres reconocen sus dificultades y están dispuestos a iniciar un proceso de cambio, y
- d) la adecuación del tratamiento a los problemas y necesidades de la familia.

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 o 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.

3.5 LAS NECESIDADES DE APOYO Y TRATAMIENTO DE LOS NIÑOS/JÓVENES EN DIFICULTAD SOCIAL

La necesidad de realizar una evaluación y seguimiento individualizados de la situación de cada niño/a que ha sufrido una situación de desprotección infantil, y de proporcionarle los servicios de apoyo y tratamiento necesarios para superar las secuelas negativas de la desprotección, conseguir la satisfacción de sus necesidades básicas y romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la violencia familiar.

La actuación de los servicios primarios y especializados de Protección Infantil no debe olvidar las necesidades de apoyo y tratamiento de los niños/as. La mayoría de los niños/as que han sufrido situaciones de desprotección, especialmente en la medida en que han sido más graves y/o más crónicas, presentan secuelas negativas que requieren tratamiento específico. En muchos de estos casos, ni siquiera la mejora en la situación y comportamiento de los padres es suficiente para conseguir el bienestar y la rehabilitación del niño/a, que necesita recursos adicionales de apoyo y/o tratamiento.

El impacto de las situaciones de desprotección en los niños/as es muy diverso. Depende de factores múltiples, como las propias características del niño/a, la gravedad y cronicidad de la desprotección, las características de las relaciones familiares, la presencia de factores protectores en el entorno del niño/a, etc. Por otra parte, las secuelas negativas de la desprotección pueden no ser evidentes en el momento actual y aparecer en el futuro. Por ello, el efecto de la desprotección en cada niño/a debe ser valorado de forma individual y por profesionales con formación especializada. Esto significa que todo niño/a objeto de desprotección, aun cuando no muestre síntomas aparentes o significativos de daño, ha de ser sometido a una evaluación individualizada y completa para determinar si sus necesidades básicas se encuentran adecuadamente satisfechas, cuál ha sido o puede ser el impacto de la desprotección en su proceso de desarrollo, y cuáles son sus necesidades específicas de apoyo o tratamiento.

Por otra parte, la intervención con los niños/as no sólo tiene un carácter terapéutico o rehabilitador, sino también preventivo, al contribuir a romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la desprotección infantil y la violencia familiar.

3.6 ADAPTACIÓN DE LOS RECURSOS A LAS NECESIDADES

La adaptación y diversificación de los recursos y procedimientos de intervención de los servicios primarios y especializados de Protección Infantil a las necesidades de cada niño/a.

Los servicios primarios y especializados de Protección Infantil deben disponer de los recursos necesarios para responder a las necesidades de los niños/as y familias que tienen que atender. La actuación y recursos aplicados deben ser flexibles, diversos y suficientes, y adaptarse a las necesidades de cada caso. Por otra parte, la situación y necesidades de estos niños/as y sus familias van cambiando con el tiempo, lo que significa que también irán cambiando sus necesidades de recursos. Las medidas y recursos que son apropiados en un momento determinado de la vida de un niño/a y una familia pueden no serlo en otro momento, lo que significa que debe haber una evaluación permanente de la adecuación de las medidas y recursos aplicados, y la flexibilidad suficiente para modificarlos en función de las necesidades del caso.

3.7 CAPACITACIÓN Y ESTABILIDAD DE LOS PROFESIONALES DE LA PROTECCIÓN INFANTIL

Máxima capacitación profesional y estabilidad de los profesionales de los servicios sociales de atención primaria y los servicios especializados de protección infantil.

La intervención en situaciones de desprotección infantil es difícil y compleja. Los/as profesionales que trabajan en este campo tienen que hacer frente a situaciones de gran sufrimiento, traumas, violencia, problemas de salud mental, alcoholismo, toxicomanías, etc., y han de intervenir aun cuando las propias personas que padecen estos problemas no reconozcan su existencia y rechacen la ayuda profesional. La capacitación profesional y la formación especializada constituyen requisitos imprescindibles para poder hacer frente e intervenir de manera correcta ante estas situaciones.

Por otra parte, la estabilidad de la relación entre los profesionales y las familias constituye un factor fundamental para crear una relación positiva, de ayuda y de confianza que promueva los procesos de cambio y capacitación parental. Asimismo, es importante lograr la máxima estabilidad de los profesionales que proporcionan los tratamientos al niño/a, especialmente las personas que asumen su cuidado en los casos de separación. Los cambios frecuentes en estas figuras pueden provocar daños importantes en el niño/a y comprometer su proceso de rehabilitación.

3.8 LA PROTECCIÓN INFANTIL COMO UN "SISTEMA"

Configuración de un Sistema de Protección Infantil como resultado de la integración de los servicios básicos y especializados.

La protección de los niños/as es una tarea conjunta que implica a personas, servicios e instituciones de diferentes niveles:

1. Primer nivel:

- Formado por los padres y personas cercanas a la familia (familiares, amigos, etc.).

2. Segundo nivel:

- Ciudadanos en general y servicios de atención primaria (educación, sanidad, etc.), nivel en el que se encuentran los servicios primarios de Protección Infantil (servicios sociales de atención primaria).

3. Tercer nivel:

- Servicios especializados de Protección Infantil (Instituto Navarro de Bienestar Social) y Sistema Judicial.

Cada uno de estos niveles tiene sus responsabilidades propias e ineludibles en la protección infantil, y todos ellos se complementan para construir el “Sistema de Protección”. Ninguno de ellos es más relevante que otro; todos son igualmente importantes y deben actuar de forma coordinada. En la mayoría de los casos, no es necesaria la intervención de los servicios e instituciones del tercer nivel. Sólo cuando la intervención conjunta de los dos primeros niveles no pueda garantizar el bienestar y seguridad del niño/a, habrán de intervenir los servicios e instituciones del tercer nivel. Estos últimos deberán apoyar a los padres para cuidar adecuadamente a sus hijos/as y promover que los dos primeros niveles de protección funcionen de manera adecuada y suficiente. Si es necesario, en los casos graves de maltrato o carencia en el cuidado de los niños/as, los servicios e instituciones del tercer nivel deberán proteger directamente a los niños/as y sustituir a los padres temporal o definitivamente en el ejercicio de las responsabilidades parentales.

3.9 CALIDAD Y EFICACIA

Mejora permanente de la eficacia y calidad de los servicios que forman parte del Sistema de Protección Infantil.

El Sistema de Protección Infantil y los servicios que lo componen han de disponer de medidas fiables y válidas que permitan realizar una evaluación continua de la eficacia y calidad de su actuación, esto es, su capacidad para responder a las necesidades de sus usuarios. 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.



Capítulo 4.

Objetivos del Plan

4. Objetivos del plan

Este Plan de Atención a la Infancia en Dificultad Social persigue los siguientes objetivos:

- 1)** Mejorar la capacidad de detección temprana de las situaciones de dificultad social en el nivel de atención primaria de los servicios sociales y de otros sistemas de protección social.
- 2)** Mejorar la capacidad de intervención temprana de la atención primaria de servicios sociales mediante la implantación generalizada de:
 - Programas de prevención secundaria.
 - Programas de intervención familiar para situaciones de desprotección infantil leve y moderada.
- 3)** Homogeneizar y mejorar la calidad de la investigación, valoración y toma de decisión en las situaciones de dificultad social en la atención primaria de servicios sociales.
- 4)** Incrementar la adecuación de los recursos propios y dependientes del Instituto Navarro de Bienestar Social a las necesidades de los niños/as y de sus familias, mediante la diversificación y la mejora del funcionamiento de los programas de:
 - Intervención familiar especializada
 - Acogimiento familiar
 - Acogimiento residencial
 - Atención a jóvenes con medidas judiciales penales
- 5)** Mejorar la articulación y coordinación entre los servicios sociales de atención primaria y el Instituto Navarro de Bienestar Social en las diferentes fases y tareas de la intervención en situaciones de dificultad social, y elaborar criterios homogéneos entre ambos niveles para las tomas de decisión en dichas situaciones.
- 6)** Mejorar la coordinación y potenciar la implicación de recursos de otros sistemas (Educación, Salud Mental, Policía, etc.) en las diferentes fases y procesos de intervención en situaciones de dificultad social.
- 7)** Promover la participación de las redes sociales y comunitarias en los desarrollos locales del Plan desde marcos estables de colaboración.



Capítulo 5.

Contenido del Plan

La Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra aprobó en sesión celebrada el día 17 de septiembre de 2002 el texto propuesto por el Gobierno de Navarra con la incorporación de 19 propuestas de resolución. Las propuestas de adición o modificación de objetivos o medidas se han incorporado al texto, dando cumplimiento a las resoluciones de la Comisión.

Alguna de las propuestas se refieren, no a una medida concreta, sino al conjunto de un determinado programa. Esto ocurre con orientaciones o criterios referidos a los programas 1, 2 y 13. En estos casos se han introducido las resoluciones textualmente antes del desarrollo del programa correspondiente.

5. Contenido del Plan

Entre las normas señaladas en el capítulo dedicado al Marco Legislativo y competencial, merece especial atención la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor. Esta establece, en su artículo 3, la obligación de los poderes públicos de garantizar el respeto de los derechos de los menores. Así mismo, señala en su artículo 12 que la protección del menor por los poderes públicos se realizará mediante actuaciones de prevención, de reparación de situaciones de riesgo, ejercicio de guarda y asunción de tutela por ministerio de la Ley, así como que los poderes públicos velarán para que los padres, tutores o guardadores desarrollen adecuadamente sus responsabilidades.

El ámbito que pretende abarcar este Plan es precisamente el de la protección desde los poderes públicos de todos los niños, niñas y jóvenes cuyos derechos no son respetados.

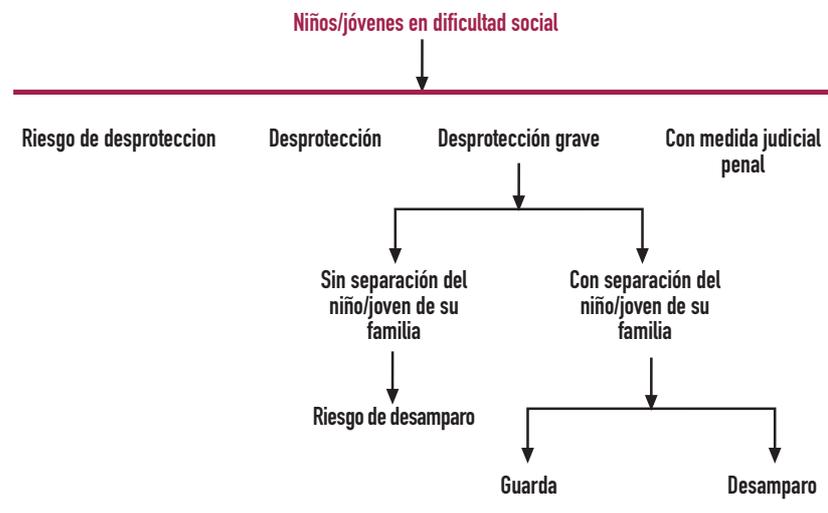
De manera más específica, los niños/as y jóvenes que requieren la atención de los servicios primarios y/o especializados de Protección Infantil, son aquéllos que padecen malos tratos o un trato inadecuado (por acción u omisión) por parte de sus padres o tutores, o están en riesgo de padecerlos.

Se entiende por malos tratos o trato inadecuado un amplio abanico de situaciones y conductas de los adultos que pueden variar en su gravedad, y entre las que se incluyen maltrato físico, abandono físico, maltrato psicológico/emocional, abandono psicológico/emocional, abuso sexual, corrupción (explotación sexual e inducción a la delincuencia), corrupción por modelos parentales asociales, explotación laboral, maltrato prenatal, incapacidad parental de control de la conducta del niño/adolescente, u otros.

Algunas de estas conductas constituyen siempre un maltrato grave por su potencialidad para producir sufrimiento y generar efectos perdurables en el desarrollo de los niños y niñas afectados (por ejemplo, el abuso sexual). Otros pueden ser más o menos graves dependiendo de diversas circunstancias que tienen que ver con el estadio evolutivo del niño/a (el abandono emocional puede ser devastador en la primera infancia y tener menos efecto en la adolescencia), con los recursos de éste/a para afrontarlos, y con determinados factores de protección ambientales. La gravedad de la situación de desprotección debe, por ello, valorarse en cada caso atendiendo a todas esas circunstancias.

Este documento se referirá a los niños y niñas que están o pueden estar en alguna de estas situaciones señalando que se encuentran en Dificultad Social. Respecto a la atención a prestar desde los Servicios de Protección Infantil, entendemos por tal cuatro tipos de casos:

Tabla 17
Niños / jóvenes en dificultad social



1. Riesgo de desprotección. Se produce cuando hay problemas en el entorno familiar y social del niño/a (por ejemplo, exclusión social, alto nivel de estrés, dificultades económicas, consumo de drogas o alcohol en los padres, maternidad/paternidad adolescente, aislamiento social) que se prevé pueden afectar negativamente o limitar de forma significativa la capacidad de los padres para proporcionar un cuidado y atención adecuada a sus hijos/as, y provocar la aparición en un futuro próximo de situaciones de desprotección infantil.

2. Situaciones de desprotección infantil de gravedad leve y moderada, definidas como situaciones de trato inadecuado (sea por acción u omisión) de los padres hacia el niño/a, que (a) no han provocado ningún daño en el niño/a ni se prevé que lo produzcan, sea a nivel físico, psicológico, cognitivo y/o social, o, si lo han producido, no es significativo, o (b) han provocado un daño mayor en cualquiera de esos niveles o se prevé que lo van a provocar, pero el desarrollo del niño/a no se encuentra comprometido ni éste requiere tratamiento especializado inmediato.

3. Situaciones de desprotección infantil de gravedad elevada, definidas como:

- a) Trato gravemente inadecuado (sea por acción u omisión) de los padres hacia el niño/a.
- b) Imposibilidad temporal o definitiva de los padres para ejercer los deberes de protección (por fallecimiento, encarcelamiento, enfermedad física, mental o toxicomanía incapacitantes, o causa de naturaleza similar).
- c) Incumplimiento de los padres de los deberes de protección (renuncia o no reconocimiento de maternidad o paternidad, abandono total del niño, o causa de naturaleza similar).

Son situaciones que ya han provocado o se prevé que van a provocar un daño significativo en el niño/a, sea a nivel físico, psicológico, cognitivo o social, a consecuencia de lo cual el desarrollo del niño/a se encuentra o se va a encontrar seriamente comprometido, y requiere o va a requerir tratamiento especializado inmediato.

Dentro de las situaciones de desprotección infantil de gravedad elevada, pueden, a su vez, distinguirse tres tipos de casos:

- Situaciones de **Riesgo de desamparo**, que se producen cuando la desprotección no es tan grave como para proceder a la separación del niño/a de su familia, pero se prevé que, si las circunstancias familiares no cambian, la desprotección va a aumentar en gravedad y en un futuro a corto o medio plazo va a ser preciso proceder a la separación.
- Situaciones de **Desamparo y Situaciones de Guarda**, que se producen cuando la desprotección es muy grave o puede llegar a ser muy grave, y se procede a la separación temporal o definitiva del niño/a de su entorno familiar para garantizar su protección

4. Niños/jóvenes con medida judicial penal por haber cometido una acción tipificada en el Código Penal como falta o delito.

Este Plan de Atención a la Infancia en Dificultad Social asume la existencia de tres niveles de servicios en la red de servicios de atención primaria y servicios especializados, para atender a estos casos:

a) Servicios Sociales de Base, entre cuyas competencias se encuentran:

- La prevención primaria de situaciones de dificultad social.
- El desarrollo de programas de prevención primaria que eviten la aparición de problemas psicosociales que provocan situaciones de dificultad social (por ejemplo, toxicomanías, embarazo en la adolescencia, pobreza, marginación social).

- El desarrollo de programas estructurados de prevención secundaria dirigidos a familias en especial riesgo de desarrollar problemas de desprotección infantil.
- El desarrollo de programas de prevención secundaria dirigidos a niños/as y jóvenes en riesgo de presentar conductas delictivas.
- La detección precoz de situaciones de desprotección infantil y jóvenes con conductas antisociales.
- La investigación, valoración e intervención en situaciones de desprotección infantil leve y moderada.
- Coordinación y promoción de proyectos comunitarios de prevención primaria con las asociaciones y colectivos locales que trabajan con niños, niñas y jóvenes.
- Diagnóstico de los factores de riesgo en la zona junto a los otros servicios públicos escolares y de salud, así como, las redes comunitarias de asociaciones que participan en los programas preventivos.

b) Centros de Servicios Sociales, dependientes del Instituto Navarro de Bienestar Social o de los municipios con competencias en Servicios Sociales, entre cuyas competencias se encontrarían:

- El desarrollo de programas estructurados de prevención secundaria dirigidos a familias en riesgo de desarrollar problemas de desprotección infantil y niños/as y jóvenes en riesgo de presentar conductas delictivas, cuando el desarrollo de este tipo de programas exceda la capacidad técnica o el ámbito geográfico de los Servicios Sociales de Base.
- La investigación, valoración e intervención en situaciones de desprotección infantil leve y moderada, que excedan la capacidad técnica o el ámbito geográfico de los Servicios Sociales de Base.

Estos Centros contarán con equipos multidisciplinares especializados en Protección Infantil, compuestos por Trabajadores/as Sociales, Psicólogos/as y Educadores/as.

c) Instituto Navarro de Bienestar Social, entre cuyas competencias se encuentran:

- La investigación y valoración de casos de desprotección infantil graves y/o de carácter urgente.
- El desarrollo de Programas especializados de Preservación Familiar dirigidos a familias y niños/as objeto de desprotección grave que se encuentran en riesgo de desamparo.
- La intervención con niños/as objeto de desprotección infantil grave que han debido ser separados de sus familias de origen, a través de:
 - Programas Especializados de Intervención Familiar dirigidos a la reunificación familiar.
 - Servicios de Acogimiento familiar.
 - Servicios de Acogimiento residencial.
 - Adopción.
 - El desarrollo de Programas Especializados de Tratamiento para los casos de abuso sexual intrafamiliar.
 - La ejecución de las medidas penales establecidas por el Juez para jóvenes menores de edad que han cometido acciones delictivas.

Para dar respuesta a las necesidades de los niños y niñas que sufren algún tipo de maltrato y para prevenir la aparición de éste, el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra propone 17 programas a actuación, algunos de los cuales se subdividen a su vez en distintos subprogramas:

- 1.** Elaboración de un "Manual de intervención en situaciones de dificultad social".
- 2.** Creación de Equipos especializados de Protección Infantil en los Centros de Servicios Sociales.
- 3.** Sensibilización y Prevención Primaria.
- 4.** Detección de niños/as y jóvenes en situación de dificultad social.
- 5.** Investigación, valoración y toma de decisión en situaciones de dificultad social en la atención primaria de servicios sociales.
- 6.** Prevención secundaria e intervención familiar en la atención primaria de servicios sociales.
- 7.** Coordinación entre Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales, e Instituto Navarro de Bienestar Social:
 - Subprograma 7a. Proceso de derivación de casos.
 - Subprograma 7b. Proceso de intervención.
- 8.** Organización y procedimiento de intervención del Instituto Navarro de Bienestar Social.
- 9.** Programa especializado de Intervención Familiar.
- 10.** Programa de Acogimiento Familiar:
 - Subprograma 10a. Captación, formación selección y valoración de familias acogedoras.
 - Subprograma 10b. Apoyo y seguimiento post-acogimiento.
- 11.** Programa de Adopción:
 - Subprograma 11a. Valoración de familias solicitantes.
 - Subprograma 11b. Apoyo a la integración familiar y seguimiento post-adopción.
- 12.** Programa de Acogimiento Residencial.
- 13.** Programa de atención a niños/as y jóvenes con medidas judiciales penales.
- 14.** Coordinación entre el Instituto Navarro de Bienestar Social y los servicios sociales de atención primaria, y otros sistemas de protección del nivel de atención primaria y especializada.
- 15.** Desarrollo legislativo.
- 16.** Desarrollo de infraestructuras.
- 17.** Evaluación continuada del Plan.

PROGRAMA 1 ELABORACIÓN DE UN MANUAL DE INTERVENCIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL

“El Gobierno de Navarra priorizará la elaboración del Manual de Intervención en Situaciones de Dificultad Social, donde establecerá las funciones a realizar por cada uno de los niveles de servicios sociales (Centros de Servicios Sociales, Servicios Sociales de Base, Instituto Navarro de Bienestar Social) y por los otros sistemas de protección respecto a la prevención, detección, investigación-valoración, tomas de decisión y para la asignación de casos a cada uno de los niveles de servicios sociales, procedimientos y protocolos de derivación comunes”.

(Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra, sesión 17/09/01)

Objetivos:

1. Conseguir un mayor nivel de coordinación interinstitucional (tanto entre los servicios específicos para la Protección Infantil, como entre éstos y otras administraciones) y, como consecuencia, una mayor agilidad y eficacia en la intervención, mediante la clarificación del rol, funciones y tareas concretas que corresponden a cada uno de los agentes implicados en las diferentes fases de la intervención en situaciones de dificultad social⁵.
2. Homogeneizar y mejorar la calidad de la investigación-valoración en los casos de dificultad social,
3. Homogeneizar y mejorar la calidad de la Toma de Decisión en los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social.
4. Conseguir una derivación ágil y adecuada de casos entre los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social.
5. Garantizar que el diseño de los programas de prevención secundaria e intervención familiar desarrollados en la Comunidad Foral para la atención a las familias en riesgo o en dificultad social, es el adecuado para atender al tipo de familias y menores a los que se dirigen y para conseguir los objetivos pretendidos.
6. Ayudar a mejorar la organización, coordinación interna y la calidad de la intervención llevada a cabo por el Instituto Navarro de Bienestar Social.
7. Mejorar la coordinación entre los diferentes servicios que intervienen con los casos más graves de dificultad social.

Actividades:

1. Designar una persona o un equipo de personas, con experiencia y formación específica en el ámbito de la Protección Infantil, que coordinen este programa.
2. Crear uno o varios grupos de trabajo, formados por responsables y profesionales de servicios sociales de atención primaria, Instituto Navarro de Bienestar Social, y servicios que gestionan programas de prevención o intervención (intervención familiar, acogimiento residencial, etc.), que, a través de reuniones de discusión, elaboren un documento que:
 - Defina de forma clara y operativa cuáles son las situaciones de Dificultad Social y sus indicadores.
 - Defina el papel de los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales, Instituto Navarro de Bienestar Social y otros sistemas de protección del nivel primario y especializado en la prevención, detección, investigación-valoración, toma de decisión e intervención en situaciones de dificultad social.
 - Proporcione un modelo de protocolo para la notificación de casos desde otros servicios comunitarios a los servicios sociales de atención primaria.
 - Defina:

Notas

5. Ver Anexo I sobre las fases de intervención en situaciones de dificultad social.

- el contenido y procedimiento para llevar a cabo la investigación-valoración, y
- los instrumentos y protocolos a utilizar.
- Proporcione criterios técnicos para las principales tomas de decisión de los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social en los casos de dificultad social: evaluación del nivel de gravedad del caso, posibilidades de llevar a cabo un tratamiento familiar, necesidad de adoptar una medida de protección de urgencia, duración de la separación y su reversibilidad o irreversibilidad, casos para los que es recomendable cada una de las diferentes opciones de acogimiento alternativo (acogimiento residencial, en familia extensa, en familia ajena), etc.
- Defina:
 - criterios sobre el tipo de casos que han de ser atendidos por los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social,
 - el procedimiento para proceder a la derivación de casos entre dichos servicios, y
 - proporcione un protocolo y un modelo de informe común para la derivación.
- Defina el Plan de Caso como instrumento central en la fase de intervención. El Plan de Caso adoptará la forma de un protocolo, elaborado conjunta y consensuadamente por los diferentes servicios implicados en la intervención con cada familia y niño/a en dificultad social, que defina en cada caso:
 - Los objetivos de la intervención con los niños/as y sus padres.
 - Plazos de tiempo para la consecución de los objetivos.
 - Asignación de objetivos, funciones y recursos:
 - ▶ Servicios Sociales de Base
 - ▶ Centros de Servicios Sociales
 - ▶ Instituto Navarro de Bienestar Social
 - ▶ Otros servicios comunitarios de atención primaria
 - Sistemas de coordinación entre los servicios implicados en la intervención.
 - Servicio que asume la “coordinación del caso”.
 - Plazo de tiempo para la revisión del Plan.
 - La elaboración del Plan de Caso buscará en la medida de lo posible el consenso con la familia objeto de intervención, e incluirá también, siempre que se pueda, los compromisos que ésta haya adquirido en la intervención.
 - Defina cuál ha de ser el contenido mínimo del diseño de los programas preventivos y de tratamiento para atender a las familias y niños/jóvenes en situación de riesgo o dificultad social: Características de las familias a atender, objetivos, recursos, plazos de tiempo, sistema de evaluación⁶.
 - Defina para el Instituto Navarro de Bienestar Social:
 - ▶ tareas a realizar y procedimiento de intervención a seguir con los casos de dificultad social por los diferentes negociados,
 - ▶ roles y funciones asignados a los diferentes profesionales y miembros que componen dichos negociados,

Notas

6. Ver en los Anexos II y III orientaciones sobre el diseño de este tipo de programas y su sistema de evaluación

- contenido, instrumentos y protocolos para la investigación-valoración,
 - procedimiento de evaluación para la valoración de la idoneidad de los diferentes tipos de acogimiento,
 - criterios para la toma de decisión y la orientación a cada una de las diferentes alternativas de intervención,
 - procedimiento de actuación en:
 - los casos de acogimiento familiar,
 - los casos de acogimiento residencial,
 - los casos de intervención familiar especializada, y
 - los casos de adopción.
 - las responsabilidades y funciones de los profesionales de los hogares de acogimiento residencial, del Instituto Navarro de Bienestar Social, de la atención primaria de servicios sociales y de los programas de reunificación familiar, en los casos asignados a este recurso, y
 - los protocolos y modelos de informe a utilizar para estas tareas: recepción de casos, investigación-valoración, elaboración del Plan de Caso, valoración de familias solicitantes de acogimiento o adopción, cierre de expediente.
- Defina el sistema de evaluación a utilizar por los diferentes programas y servicios desarrollados por los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social. Este sistema proporcionará información sobre la cobertura, proceso y eficacia de estos programas y servicios, y su adecuación a las necesidades de las familias y niños/as atendidos.

Indicadores:

1. Elaboración del Manual.
2. Número de grupos de trabajo creados y reuniones llevadas a cabo para la elaboración del Manual.

PROGRAMA 2 CREACIÓN DE EQUIPOS ESPECIALIZADOS DE PROTECCIÓN INFANTIL

“El Gobierno de Navarra definirá con claridad la vinculación de estos equipos con los Servicios Sociales de Base, Áreas o Centros de Servicios Sociales y el Instituto Navarro de Bienestar Social, concretará el número de equipos que creará cada año y su distribución geográfica, así como el sistema de coordinación con otros sistemas de protección como educación, salud, salud mental y otros. Igualmente incorporará la figura del educador o educadora al trabajo en equipo y a la elaboración del Plan Caso”.

(Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra, sesión 17/09/01)

Objetivos:

1. Aumentar los recursos con los que cuentan los servicios primarios y especializados de Protección Infantil, para conseguir una mayor capacidad de respuesta al número y necesidades de familias y niños/jóvenes en dificultad social de la Comunidad Foral de Navarra.
2. Dotar a los Servicios Sociales de Base y al Instituto Navarro de Bienestar Social de equipos específicos de Protección Infantil que les apoyen en las tareas de prevención, detección, investigación-valoración e intervención.

Actividades:

1. Crear los Equipos de Protección Infantil en los Centros de Servicios Sociales como nivel de atención especializada dentro de la atención primaria.

1.1. Estos Equipos tendrán la siguiente composición:

Serán equipos multidisciplinares formados por Trabajadores/as Sociales, Psicólogos/as y Educadores/as.

Los Trabajadores/as Sociales:

- valorarán la situación social de la familia,
- elaborarán y evaluarán el Plan de Caso con cada caso conjuntamente con el Psicólogo/a y el Educador/a.
- Gestionarán recursos, y
- coordinarán la intervención con otros recursos sociales.

Los Psicólogos/as:

- Valorarán la situación de los miembros de la familia en aspectos psicológicos y relacionales,
- establecerán los objetivos de la intervención respecto a estas áreas,
- elaborarán y evaluarán el Plan de Caso con cada familia y cada menor conjuntamente con el Trabajador/a Social y el Educador/a.
- Llevarán a cabo intervenciones de apoyo/tratamiento a corto plazo con los miembros de la familia cuando sea necesario.

Los Educadores/as:

- Recogerán información para la valoración acerca de los distintos aspectos (sociales, relacionales, educativos...) en el contexto cotidiano de las familias y de los menores (domicilio, calle, relación con recursos comunitarios...)
- Participarán y colaborarán en la elaboración y valoración del Plan del Caso con cada familia y cada menor conjuntamente con el Psicólogo/a y el Trabajador/a Social.
- Llevarán a cabo intervenciones educativas y de apoyo hacia los miembros de la familia y los menores en el domicilio.
- Llevarán a cabo intervenciones comunitarias de carácter socioeducativo en el contexto cotidiano y de calle con menores en riesgo de inadaptación social.

Se tenderá a que estas funciones sean llevadas a cabo progresivamente por Diplomados/as en Educación Social

1.2. Los Equipos tendrán las siguientes funciones:

a) En la prevención secundaria:

- Desarrollar la intervención preventiva en los casos de mayor complejidad y dificultad que excedan la capacidad técnica o el ámbito geográfico de los Servicios Sociales de Base.
- Implantar programas estructurados de prevención secundaria en aquellos municipios que no dispongan de este tipo de programas.

b) En la investigación-valoración:

- Llevar a cabo la investigación-valoración con los casos de dificultad social de mayor complejidad,
 - Llevar a cabo la investigación-valoración en casos derivados por Servicios Sociales de Base que no disponen de equipos multidisciplinares para esta tarea.
- c)** En las tomas de decisión:
- Asesorar y apoyar técnicamente a los Servicios Sociales de Base.
 - Tomar las decisiones sobre la intervención a seguir con los casos cuya investigación y valoración hayan llevado a cabo.
- d)** En la intervención familiar y con los niños/jóvenes:
- Desarrollar la intervención familiar y con los niños/as en los casos de desprotección infantil de gravedad moderada y mayor complejidad que excedan la capacidad técnica o geográfica de los Servicios Sociales de Base, y
 - Desarrollar la intervención familiar con los casos de desprotección infantil leve/moderada provenientes de Servicios Sociales de Base que no dispongan de programas de este tipo.

Indicadores:

1. Número de Equipos creados, cobertura geográfica y profesionales de que disponen.
2. Número de programas desarrollados por dichos Equipos.
3. Número de familias y niños/jóvenes atendidos en los mismos.

PROGRAMA 3

SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN PRIMARIA

Objetivos:

1. Paliar las situaciones sociales, actitudes, formas de relación social, familiar y económica, etc. asociadas a la aparición de situaciones de dificultad social.
2. Mejorar la calidad de vida de los niños/as de la comunidad y la atención y cuidados que reciben.
3. Reducir la frecuencia de aparición de situaciones de dificultad, tanto en niños/as como en jóvenes.
4. Promover una utilización del tiempo libre entre los niños/as y jóvenes, acorde con las necesidades de su desarrollo y de su incorporación en la sociedad.
5. Fomentar la participación e integración social y comunitaria de los niños/as y jóvenes, especialmente de aquellos/as con más carencias en su socialización.

Actividades:

1. Mantener e impulsar los programas ya existentes en la Comunidad Foral dirigidos a la corrección de problemas personales, familiares y sociales asociados a la aparición de situaciones de dificultad social (por ejemplo, embarazos de adolescentes, abuso de drogas o alcohol, pobreza, exclusión social), asegurando su presencia en toda la Comunidad Foral.
2. Desarrollar programas específicos dirigidos a la población adulta sobre las necesidades infantiles (especialmente en el período entre el nacimiento y los tres años de edad).
3. Mantener e impulsar programas específicos de educación para padres/madres sobre las necesidades de niños/as y adolescentes y sobre estrategias educati-

vas e integrar en ellos a los padres/madres que presentan factores de riesgo psicossocial.

4. Integrar a niños/as y jóvenes en situación de riesgo en programas y actividades de carácter lúdico, preventivo e integrador en el ámbito del tiempo libre
5. Desarrollar programas y actividades, en el ámbito escolar y extraescolar, para niños/as y jóvenes que fomenten actitudes de tolerancia, convivencia y resolución de conflictos por medios no violentos.
6. Dinamizar proyectos comunitarios de prevención primaria con las redes comunitarias de asociaciones de los barrios, pueblos y valles.
7. Desarrollar programas y actividades en el ámbito comunitario para niños/as y jóvenes de educación para la participación y la solidaridad.
8. Apoyar programas de desarrollo de asociaciones infantiles y juveniles que promuevan la cooperación social, el apoyo mutuo y la solidaridad.

Indicadores de evaluación:

1. Número y cobertura de los programas de prevención primaria puestos en marcha en la Comunidad Foral.
2. Número y cobertura de nuevos programas de prevención primaria.
3. Disminución progresiva del número de casos de dificultad social que llegan a los servicios sociales de atención primaria y especializados de Protección Infantil.
4. Mejora progresiva de los indicadores globales de la calidad de vida infantil.

PROGRAMA 4 **DETECCIÓN DE NIÑOS/AS Y** **JÓVENES EN SITUACIÓN DE** **DIFICULTAD SOCIAL**

Objetivos:

1. Conseguir una detección temprana de los casos de dificultad social.
2. Establecer un sistema de trabajo en red con los recursos de atención primaria (centros escolares, centros de salud, policía local, asociaciones comunitarias de prevención, etc.), y especializados (centros de salud mental, hospitales, etc.) para la detección temprana de estos casos.

Actividades:

1. Implantar de forma generalizada en la red de servicios sociales de atención primaria programas estables para el fomento de la detección y notificación temprana de situaciones de dificultad social, dirigidos a profesionales y servicios en contacto con el ámbito de la infancia y la familia: centros educativos, sanidad, salud mental, y policía fundamentalmente. De especial importancia es el trabajo conjunto con servicios que intervienen en los primeros años de vida del niño/a: centros de salud y preparación al parto, servicios de pediatría, centros de educación infantil y educación preescolar.
2. Crear a nivel municipal o comarcal, según sea apropiado, foros estables de intercambio y coordinación en los que participen representantes y profesionales de los servicios y grupos profesionales mencionados y asociaciones comunitarias de prevención.
3. Realizar cursos de formación específicos para dichos colectivos profesionales, dirigidos a aumentar su conocimiento sobre las situaciones de dificultad social, indicadores, causas, consecuencias, competencias de los diferentes servicios y niveles implicados en la Protección Infantil, y procedimiento para la notificación.
4. Implantar un protocolo unificado para la notificación de casos desde otros servicios comunitarios a los servicios sociales de atención primaria.
5. Desarrollar programas de fomento de la detección y notificación dirigidos a (a)

la población general, (b) familias en situación de riesgo o que ya padecen problemas de dificultad y/o conflicto social, y (c) los niños/as y jóvenes de la comunidad.

6. Realizar cursos de formación para los voluntarios de las asociaciones comunitarias que desarrollan actividades preventivas.

Indicadores de evaluación:

1. Aumento de la detección de casos de abuso sexual y maltrato/abandono emocional.
2. Disminución de la edad media de los casos de dificultad social notificados a los servicios sociales de atención primaria y especializados de Protección Infantil y asociaciones comunitarias de prevención.
3. Aumento en la proporción de casos de dificultad social de gravedad leve notificados a los servicios sociales de atención primaria.
4. Número de nuevos programas de detección y notificación desarrollados en la Comunidad Foral.
5. Número de casos derivados desde otros servicios comunitarios a los servicios sociales de atención primaria a través del "protocolo de notificación".
6. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.
7. Número de foros creados para el intercambio y la coordinación entre servicios sociales de atención primaria y servicios educativos, sanitarios y policiales.

PROGRAMA 5 INVESTIGACIÓN, VALORACIÓN Y TOMA DE DECISIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Objetivos:

1. Instaurar el proceso de investigación-valoración como paso previo necesario a cualquier toma de decisión en los servicios sociales de atención primaria.
2. Implantar un procedimiento consensuado para la investigación-valoración que sea homogéneo en todos los servicios sociales de atención primaria de la Comunidad Foral, y que asegure que la información recabada es suficiente y apropiada para la toma de decisión.
3. Proporcionar criterios a los servicios sociales de atención primaria para la valoración de la información recogida en la investigación-valoración.
4. Proporcionar criterios a los servicios sociales de atención primaria para las tomas de decisión, basados en las necesidades del niño/a.

Actividades:

1. Implantar el Manual de intervención en situaciones de dificultad social entre la atención primaria de servicios sociales.
2. Diseñar y llevar a cabo un programa de formación para los profesionales de los servicios sociales de atención primaria en la tarea de investigación-valoración y la toma de decisión que contemple el conocimiento de los tipos de maltrato, sus factores de riesgo, efectos y principales indicadores, así como el uso de instrumentos para la evaluación del riesgo, del maltrato y de los efectos en el/la menor.
3. Formar y lograr la colaboración de la red de servicios comunitarios de otros sistemas de atención primaria en la investigación y valoración, de forma que ésta se lleve a cabo de forma ágil y con el máximo aprovechamiento de los recursos existentes en la red.

Indicadores de evaluación:

1. Grado de implantación entre los servicios sociales de atención primaria del pro-

cedimiento, instrumentos y protocolos establecidos para llevar a cabo la investigación-valoración.

2. Aumento del porcentaje de notificaciones derivadas a los servicios sociales de atención primaria que son sometidas por estos servicios a un proceso completo de investigación-valoración.
3. Aumento de la cantidad y calidad de la información con la que los servicios de atención primaria llevan a cabo la investigación-valoración.
4. Reducción del número de casos en los que el Instituto Navarro de Bienestar Social valora que el informe de investigación-valoración remitido por los servicios sociales de atención primaria en la derivación no está completo.
5. Grado de implantación en los servicios sociales de atención primaria de los criterios establecidos en el Manual para la Toma de Decisión.
6. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.
7. Número y tipo de actividades llevadas a cabo con otros sistemas comunitarios de atención primaria para fomentar su implicación en la investigación-valoración.

PROGRAMA 6

PREVENCIÓN SECUNDARIA E INTERVENCIÓN FAMILIAR TEMPRANA EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SERVICIOS SOCIALES

Objetivos:

1. Prevenir la aparición de situaciones de desprotección en familias, niños/as y adolescentes que, por diferentes razones (problemas individuales, familiares, sociales, etc.), se encuentran en situación de riesgo para ello.
2. Proporcionar una atención temprana de apoyo y capacitación a las familias donde se producen situaciones de desprotección leve/moderada, con el objetivo de corregirlas y evitar su agravamiento.
3. Proporcionar una atención temprana de apoyo y correctora a los niños/as y jóvenes que comienzan a presentar conductas socialmente inadecuadas o desadaptadas, con el objetivo de corregirlas y evitar su agravamiento.
4. Establecer un sistema de trabajo en red con los recursos de atención primaria (centros escolares, centros de salud, policía local, etc.) y especializados (centros de salud mental, hospitales, etc.) para la intervención con estos casos.
5. Establecer un sistema de trabajo en red con los equipos de profesionales y voluntarios que desarrollan los programas preventivos y de intervención temprana.

Actividades:

1. Prevención Secundaria:

- 1.1. Implantar de forma generalizada en la Comunidad Foral de Navarra programas estables de prevención secundaria para la atención a las familias en riesgo de desprotección⁷. Entre los grupos de atención prioritaria de estos programas se encontrarán:
 - a) Padres y madres con hijos/as que han sido objeto de protección en el pasado, y que van a tener o han tenido un nuevo hijo/a.
 - b) Figuras parentales con problemas graves de salud mental y sin apoyos.
 - c) Padres y madres toxicómanos que van a tener un hijo/a.
 - d) Padres y madres adolescentes sin apoyos.
 - e) Familias monoparentales sin apoyos y con dificultades para poner límites y supervisar adecuadamente a los hijos/as y mujeres gestantes solas.
 - f) Grupos étnicos o culturales socialmente marginados o aislados.

Notas

7. Ver en el Anexo II orientaciones sobre el diseño de este tipo de programas
8. Ver Programa 16 (Desarrollo de infraestructuras) y Anexo II

- g) Familias inmigrantes sometidas a situaciones de aislamiento y estrés.**
- 1.2.** Implantar centros de atención diurna en horario extraescolar y periodos vacacionales destinados a proporcionar atención, estimulación y supervisión a menores pertenecientes a familias en riesgo de desprotección por diversas causas (falta de habilidades parentales, dificultades de horarios laborales en familias sin apoyos...)⁹.
 - 1.3.** Crear al menos dos Puntos de Encuentro Familiar en la Comunidad Foral destinados a menores en situación de riesgo por estar inmersos en procesos de separación o divorcio conflictivos. Dichos centros podrán utilizar infraestructuras de carácter más amplio (Centros de Día, Escuelas Infantiles...) y ser utilizados para visitas de menores en acogimiento familiar.
 - 1.4.** Adecuar los programas ya existentes e implantar de forma generalizada en la Comunidad Foral de Navarra programas estables de prevención secundaria para la atención a niños/as y jóvenes en riesgo de cometer acciones delictivas.
 - 1.5.** Intensificar la coordinación con las escuelas infantiles y centros escolares en el seguimiento y atención de los/as menores en situación de riesgo de desprotección. Articular medidas que favorezcan la protección desde dichos centros (horarios flexibles en escuelas infantiles, actividades en horario extraescolar...).
- 2. Intervención Familiar Temprana:**
- 2.1.** Implantar de forma generalizada en la Comunidad Foral de Navarra programas estables⁹ de intervención familiar para la atención temprana a las familias con problemas de desprotección infantil leve y moderada, dirigidos a evitar su agravamiento, corregir la situación, evitar la separación del niño o joven de su familia, y conseguir que reciba una atención adecuada en su entorno familiar y social natural.
 - 2.2.** Implantar de forma generalizada en la Comunidad Foral de Navarra recursos o programas para la atención a niños y jóvenes que sufren situaciones de desprotección infantil leve/moderada en su familia y cuyos padres no aceptan participar en un programa de intervención familiar o no pueden conseguir la capacitación. Estos recursos o programas tendrán como objetivo proporcionar al niño/a los apoyos necesarios y dotar a su entorno de factores protectores que puedan contrarrestar el efecto negativo de la desprotección, garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y su bienestar, y realizar un seguimiento cercano y exhaustivo de la situación del niño/a y la familia para detectar e intervenir cuanto antes ante un posible agravamiento de la situación de desprotección.
- 3.** Poner en marcha el sistema de evaluación definido en el "Manual de intervención en situaciones de dificultad social", para conocer la cobertura, proceso y resultados de estos programas.
 - 4.** Implicar, coordinar y dinamizar la red de servicios comunitarios de atención primaria en la intervención preventiva de situaciones de dificultad social y la intervención de apoyo/tratamiento en situaciones de desprotección infantil de gravedad leve/moderada, de forma que la detección e intervención en estas situaciones se produzca de forma temprana, ágil y con el máximo aprovechamiento de los recursos existentes en la red.
 - 5.** Proporcionar formación a los profesionales de atención primaria de servicios sociales y de otros sistemas (Salud, Policía, Educación, etc.) sobre la intervención preventiva y de apoyo/tratamiento con familias y niños/as con problemas de desprotección infantil leve/moderada.

Notas

- 9.** Ver en el Anexo II orientaciones sobre el diseño de este tipo de programas

Indicadores de evaluación:

- 1.** Número de nuevos programas de prevención secundaria implantados en la Comunidad Foral.

2. Aumento del número de niños/as, jóvenes y familias en situación de riesgo, atendidos en programas de prevención secundaria.
3. Número de nuevos programas de intervención familiar para casos de desprotección infantil leves/moderados implantados en la Comunidad Foral.
4. Aumento del número de niños/as, jóvenes y familias con problemas de desprotección infantil de gravedad leve/moderada, atendidos en programas de intervención familiar.
5. Disminución del porcentaje de casos de desprotección infantil de gravedad leve/moderada en los que resulta necesario proceder a la separación del niño/a de su entorno familiar.
6. Número de programas de prevención secundaria e intervención familiar que aplican el sistema de evaluación definido en el Manual.
7. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.

PROGRAMA 7
COORDINACIÓN ENTRE LOS
SERVICIOS SOCIALES DE
BASE, CENTROS DE
SERVICIOS SOCIALES E
INSTITUTO NAVARRO DE
BIENESTAR SOCIAL

Objetivos:

1. Implantar en la Comunidad Foral de Navarra unos criterios básicos y un procedimiento de actuación en el ámbito de la Protección Infantil, compartidos por los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social.
2. Lograr una coordinación adecuada entre dichos servicios en la intervención en situaciones de dificultad social.

SUBPROGRAMA 7A: PROCESO DE DERIVACIÓN DE CASOS

Objetivos:

1. Asegurar que cada familia y niño/a en situación de dificultad social recibe la atención del nivel de servicios de Protección Infantil que requiere según el momento de intervención en que se encuentra y las particularidades y gravedad de sus dificultades.
2. Conseguir que la derivación de casos entre los diferentes niveles de servicios de Protección Infantil se produzca a través de un procedimiento previamente establecido y con criterios homogéneos.

Actividades:

1. Implantar los procedimientos y protocolos definidos en el "Manual de intervención en situaciones de dificultad social".

Indicadores de evaluación:

1. Número de casos en los que la derivación se realiza a través del procedimiento y con los protocolos establecidos en el Manual.
2. Reducción del porcentaje de casos en los que el Instituto Navarro de Bienestar Social valora que el informe de investigación-valoración remitido por los servicios sociales de atención primaria en la derivación no está completo.

SUBPROGRAMA 7B: PROCESO DE INTERVENCIÓN

Objetivos:

1. Conseguir una colaboración y una coordinación adecuada entre los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social, en la ejecución del plan de intervención con las familias y niños/as en dificultad social.

2. Mantener la implicación de los servicios sociales de atención primaria en la intervención con los casos derivados a los servicios especializados de Protección Infantil.
3. Potenciar el papel de asesoramiento y apoyo técnico del Instituto Navarro de Bienestar Social hacia los servicios sociales de atención primaria (Centros de Servicios Sociales y Servicios Sociales de Base), y de los Centros de Servicios Sociales hacia los Servicios Sociales de Base.
4. Lograr el aprovechamiento máximo y flexible de los recursos de cada nivel de servicios en la ejecución del plan de intervención con los casos de dificultad social, independientemente del nivel de servicios que asuma la responsabilidad principal en la intervención.

Actividades:

1. Implantar los procedimientos, protocolos y criterios definidos en el “Manual de intervención en situaciones de dificultad social”.

Indicadores de evaluación:

1. Número de foros creados para el intercambio y la coordinación entre los servicios sociales de atención primaria y el Instituto Navarro de Bienestar Social.
2. Porcentaje de expedientes en los servicios sociales de atención primaria e Instituto Navarro de Bienestar Social que disponen del protocolo de “Plan de Caso”.
3. Porcentaje de Planes de Caso que incluyen la intervención conjunta y coordinada de servicios y recursos de los niveles primario y especializado.
4. Porcentajes de Planes de Caso coordinados por los Centros de Servicios Sociales o el Instituto Navarro de Bienestar Social, que han sido consensuados con los Servicios Sociales de Base.
5. Porcentaje de casos coordinados por los Servicios Sociales de Base que cuentan con el apoyo y asesoramiento técnico de los Centros de Servicios Sociales o del Instituto Navarro de Bienestar Social.
6. Porcentaje de casos coordinados por los Centros de Servicios Sociales que cuentan con el apoyo y asesoramiento técnico del Instituto Navarro de Bienestar Social.

PROGRAMA 8

ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL

Objetivos:

1. Mejorar la eficacia del trabajo desarrollado por el Instituto Navarro de Bienestar Social.
2. Mejorar su organización y coordinación interna.
3. Mejorar la calidad de la investigación-valoración, especialmente en lo referente a la evaluación del niño/a.
4. Implantar un procedimiento homogéneo y consensuado para la investigación-valoración, y que asegure que la información recabada es suficiente y apropiada para la toma de decisión.
5. Proporcionar criterios para la valoración de la información recogida en la investigación-valoración.
6. Proporcionar criterios para las tomas de decisión, basados en las necesidades del niño/a.

Actividades:

1. Crear un grupo de trabajo entre los técnicos del Instituto Navarro de Bienestar

Notas

10. Ver Anexo IV

Social que defina los contenidos del Manual relativos a su organización interna, procedimiento de actuación, procedimiento para la investigación-valoración, criterios y protocolos.

2. Definir de manera clara los roles y funciones asignados a las diferentes figuras profesionales que componen cada equipo de trabajo.
3. Implantar los procedimientos, criterios y protocolos definidos en dicho Manual.
4. Diseñar y llevar a cabo un programa de formación para los profesionales del INBS en la tarea de investigación-valoración y la toma de decisión.
5. 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 ¹⁰.
6. Garantizar la suficiente asesoría jurídica a los/as profesionales responsables de las tomas de decisión, especialmente cuando éstas implican asunción de guarda o tutela.
7. Analizar la necesidad de las distintas figuras profesionales y establecer la proporcionalidad numérica entre éstas.
8. Crear un 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.

Indicadores de evaluación:

1. Número de reuniones de trabajo celebradas entre los técnicos del Instituto para la elaboración del Manual.
2. Grado de implantación de los contenidos, protocolos e instrumentos del Manual.
3. Aumento de la cantidad y calidad de la información con la que el INBS lleva a cabo la investigación-valoración, especialmente en lo relativo a la evaluación del niño/a.
4. Grado de implantación de los criterios establecidos en el Manual para la Toma de Decisión.
5. Número de casos en los que la derivación entre negociados se realiza a través del procedimiento y con el protocolo establecido.
6. Número de expedientes informatizados.
7. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.

PROGRAMA 9

PROGRAMA ESPECIALIZADO DE INTERVENCIÓN FAMILIAR

Objetivos:

1. 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 (a) evitar la separación de los niños/as de su entorno familiar y social, y (b) si la separación ha sido inevitable, procurar su retorno al domicilio familiar lo antes posible.
2. Conocer la eficacia de este programa.

Actividades:

1. Realizar un análisis detallado del número de familias que precisan recibir la intervención de un Programa especializado de Intervención Familiar. Este análisis debe considerar como variables esenciales el tipo de desprotección existente, el pronóstico para la capacitación familiar y los objetivos de la interven-

Notas

11. Ver Anexo II

ción (Preservación Familiar, Capacitación Parental, Complemento Familiar, tratamiento del Abuso Sexual Intrafamiliar e Intervención en crisis ¹⁾). Se tendrá también en cuenta un Subprograma de Reunificación Familiar destinado a familias cuyos hijos/as se encuentran en Acogimiento Familiar o residencial y para las que se haya establecido como objetivo la vuelta al hogar familiar.

2. Disponer de equipos que lleven a cabo los Programas especializados de Intervención Familiar citados en el punto anterior y que tengan capacidad suficiente en cuanto a número de profesionales, cualificación, flexibilidad, horarios, etc. para abordar el número de casos que presenten necesidades de intervención.
3. Diseñar y desarrollar un programa de formación para los profesionales del Instituto Navarro de Bienestar Social, de la atención primaria de los servicios sociales y de los Hogares de acogimiento residencial centrado en la Intervención Familiar, dirigido a mejorar la capacitación para la coordinación y supervisión de este tipo de programas.
4. Implantar el sistema definido en el Manual para evaluar la cobertura, proceso y resultados de estos Programas.

Indicadores de evaluación:

1. Aumento del número de niños/as, jóvenes y familias con problemas de desprotección infantil de gravedad elevada, atendidos en programas especializados de intervención familiar.
2. Disminución del porcentaje de casos de desprotección infantil de gravedad elevada en los que resulta necesario proceder a la separación del niño/a de su entorno familiar.
3. Aumento del porcentaje de niños/as separados de sus familias de origen, que retornan al domicilio familiar.
4. Disminución del plazo de tiempo en que se produce dicho retorno.
5. Número de programas que aplican el sistema de evaluación definido en el Manual.
6. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.

PROGRAMA 10 PROGRAMA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR

Objetivos:

1. Proporcionar a todos los niños/as que lo necesiten una familia acogedora cuyas características se adecúen a sus necesidades.
2. Desarrollar todas las modalidades de acogimiento familiar (simple, permanente, preadoptivo; en familia extensa, ajena, profesionalizado) y conseguir que todas las familias reúnan las condiciones adecuadas para garantizar la adecuación a las necesidades de los niños/as.
3. Conocer la eficacia de las diferentes modalidades de acogimiento familiar, de manera que se puedan establecer las mejoras necesarias y garantizar la eficacia del recurso.

SUBPROGRAMA 10A: CAPTACIÓN, FORMACIÓN, SELECCIÓN Y VALORACIÓN DE LAS FAMILIAS ACOGEDORAS

Objetivos:

1. Disponer con carácter permanente de un número de familias acogedoras suficiente para cubrir las necesidades de los diferentes tipos de niños/as que precisan este recurso.
2. Garantizar la adecuación de las características de las familias acogedoras a las diferentes necesidades de los niños/as. Disponer de familias para realizar

acogimientos con diferentes previsiones temporales, para acoger a un diferente número de niños/as, y con diversas características (edad, problemas de comportamiento, etc.)

3. Garantizar la idoneidad de las familias acogedoras de manera que se asegure que pueden cubrir de manera adecuada las necesidades de los niños/as con necesidad de este recurso.

Actividades:

1. Realizar un estudio dirigido a determinar el número de niños/as actualmente protegidos que podrían beneficiarse de las diferentes modalidades de acogimiento familiar.
2. Poner en marcha nuevas campañas de información dirigidas a la captación de familias acogedoras.
3. Poner en funcionamiento recursos propios o concertados que permitan (a) atender las demandas de información de las familias potencialmente acogedoras, (b) llevar a cabo la evaluación de las familias acogedoras siguiendo los criterios establecidos, y (c) llevar a cabo la formación y selección de las familias acogedoras adecuándolas a las necesidades de los niños/as y a las diferentes modalidades de acogimiento familiar.
4. Promocionar el desarrollo del acogimiento familiar simple en familia ajena y el acogimiento profesionalizado.
5. Implantar el sistema definido en el Manual para la evaluación del programa de acogimiento familiar que analice su cobertura, proceso y resultados.

Indicadores de evaluación:

1. Aumento del número de acogimientos familiares.
2. Aumento del número y porcentaje de acogimientos simples en familia ajena y profesionalizados.
3. Mayor adecuación de las familias acogedoras a las necesidades de los niños/as.
4. Disminución del tiempo transcurrido desde la toma de decisión hasta la formalización de los acogimientos familiares.

SUBPROGRAMA 10B: APOYO Y SEGUIMIENTO POST-ACOGIMIENTO

Objetivos:

1. Evitar en la máxima medida posible los fracasos en los acogimientos familiares.
2. Garantizar que los niños/as en situación de acogimiento familiar, las familias acogedoras y las familias de origen reciben el apoyo que requieren, la atención adecuada y se satisfacen sus necesidades.

Actividades:

1. Diseñar un programa de apoyo y seguimiento de las familias acogedoras.
2. Poner en marcha recursos propios o concertados que desarrollen este programa de apoyo y seguimiento de las familias acogedoras

Indicadores de evaluación:

1. Número de familias acogedoras atendidas en el programa de apoyo post-acogimiento.
2. Disminución del número de interrupciones en las diferentes modalidades de acogimiento.

PROGRAMA 11 PROGRAMA DE ADOPCIÓN

Objetivos:

1. Proporcionar a todos los niños/as que lo necesiten una familia adoptiva cuyas características se adecúen a sus necesidades.
2. Conocer la eficacia del recurso de la adopción, de manera que se puedan establecer las mejoras necesarias y garantizar la eficacia del recurso.
3. Garantizar los derechos de los niños/as que aún no residen en Navarra en los procesos de adopción internacional.

SUBPROGRAMA 11A: FORMACIÓN, SELECCIÓN Y VALORACIÓN DE LAS FAMILIAS SOLICITANTES

Objetivos:

1. Garantizar la adecuación de las características de las familias adoptivas a las diferentes necesidades de los niños/as.
2. Garantizar la idoneidad de las familias adoptivas de manera que se asegure que pueden cubrir de manera adecuada las necesidades de los niños/as que precisan de este recurso.

Actividades:

1. Realizar un estudio dirigido a determinar el número de niños/as que podrían beneficiarse de una adopción y que no han accedido a este recurso por la inexistencia de familia adoptiva ¹².
2. Prestar especial atención, en los procesos de valoración y formación de familias solicitantes de adopción internacional, a la captación y preparación de familias con capacidad para adoptar niños/as con necesidades especiales.
3. Desarrollar programas de formación para las familias solicitantes de adopción.
4. Desarrollar programas específicos de formación para las familias que van a adoptar niños/as con necesidades especiales o adopciones internacionales.
5. Definir y dar soporte legal a los criterios de idoneidad parental para la adopción en función de las necesidades diferenciales de los niños/as a adoptar.
6. Poner en funcionamiento un sistema de evaluación del programa de Adopción que analice su cobertura, proceso e impacto en la satisfacción de las necesidades de los niños/as.

Indicadores de evaluación:

1. Aumento del número de adopciones de niños/as con necesidades o características especiales.
2. Mayor adecuación de las familias adoptantes a las necesidades de los niños/as.
3. Disminución del tiempo transcurrido desde la toma de decisión hasta la formalización de la adopción en el caso de niños/as con necesidades o características especiales.
4. Número de familias adoptantes que han recibido formación específica.
5. Existencia de un documento regulador de los criterios de idoneidad para la adopción.

Notas

- 12.** Estos niños/as presentan problemas o características especiales que dificultan su adopción, como, por ejemplo, una edad elevada, ser un grupo de hermanos/as, tener una enfermedad física o psíquica crónica o significativa.

SUBPROGRAMA 11B: APOYO A LA INTEGRACIÓN FAMILIAR Y SEGUIMIENTO POST-ADOPCIÓN

Objetivos:

1. Evitar en la máxima medida posible los fracasos en las adopciones.
2. Garantizar que los niños/as adoptados, las familias adoptivas y las familias de origen reciben el apoyo que requieren para favorecer los procesos de desvinculación y vinculación/ integración.

Actividades:

1. Disponer de recursos profesionales para ofrecer apoyo y asesoramiento tras la adopción a las familias adoptantes, especialmente a aquéllas que han adoptado niños/as en períodos evolutivos críticos, con necesidades especiales o procedentes de otros países
2. Poner en marcha recursos propios o concertados que desarrollen este programa de apoyo post-adopción para la integración familiar.
3. Incluir en el protocolo de intervención en los casos de acogimiento preadoptivo y adopción, actuaciones de apoyo directo y asesoramiento a las familias de origen.
4. Ofrecer apoyo psicoterapéutico a los padres y madres que dejan a sus hijos/as en adopción y necesitan este tipo de apoyo.
5. Proporcionar formación a los profesionales que intervienen en estos casos, sobre la atención a las necesidades específicas de los niños/as adoptados, sus familias de origen y las familias adoptantes.

Indicadores de evaluación:

1. Número de familias adoptantes atendidas en el programa de apoyo post-adopción.
2. Disminución del número de interrupciones en las adopciones, especialmente en niños/as con necesidades o características especiales.
3. Número de familias de origen a las que se ha ofrecido y/o proporcionado apoyo psicoterapéutico.
4. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.

PROGRAMA 12 PROGRAMA DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

Objetivos:

1. Adecuación de los recursos de la red de acogimiento residencial a las diferentes necesidades de los niños/as en situación de protección por el Instituto Navarro de Bienestar Social.
2. Garantizar la estabilidad, la seguridad y la satisfacción de las necesidades fundamentales de los niños/as que se encuentran en acogimiento residencial
3. Garantizar una inserción adecuada, ajustada a las exigencias socioeconómicas y necesidades efectivas de los jóvenes que han permanecido en acogimiento residencial y en razón de su mayoría de edad, quedan fuera del sistema de protección infantil.

Actividades:

1. Analizar y conocer las características específicas y las necesidades de intervención de los niños/as que se encuentran en acogimiento residencial
2. Definir las características con que debe contar el conjunto de los recursos de acogimiento residencial y cada uno de los Hogares y Centros de la Comunidad

Foral de Navarra teniendo en cuenta aspectos relacionados con su localización geográfica, número de plazas, dotación y características de los profesionales, funcionamiento interno, etc.

3. Revisar el Proyecto Educativo actual de los centros residenciales y adaptarlo a los distintos tipos de centros que se establezcan.
4. Proceder a la reconversión de la red actual de Hogares, promoviendo la diversificación de los recursos y su adecuación a las características definidas en el punto anterior ¹³.
5. Disponer de recursos específicos dirigidos a tratar los problemas cognitivos, emocionales y sociales de los niños/as en acogimiento residencial.
6. Crear recursos específicos para niños/as con trastornos psicopatológicos y problemas severos de comportamiento y definir, en su caso, las características (dotación de profesionales, sistema de organización, etc.) de dichos recursos, previa cuantificación y análisis de las necesidades.
7. Desarrollar programas individuales de integración social en la vida adulta para los jóvenes que, en razón de su mayoría de edad, quedan fuera del sistema de protección infantil. Estos programas, ajustados a cada joven, les permitirán desarrollar una vida normalizada atendiendo por parte del I.N.B.S. las carencias y dificultades sociales que provocan en nuestra sociedad navarra el no disponer de redes familiares de apoyo en el acceso a la educación superior, el trabajo y la vivienda.
8. Desarrollar un programa de formación específico para los profesionales de los Hogares y los Centros de acogimiento residencial.
9. Implantar el sistema definido en el Manual para evaluar la cobertura, el proceso y resultados del acogimiento residencial.

Indicadores de evaluación:

1. Número de Hogares y Centros que se ponen en funcionamiento o cuyo objetivo se redefine con la finalidad de intervenir de manera específica con grupos de menores con necesidades diferentes.
2. Creación de Hogares o Centros específicamente diseñados y adecuados a las necesidades de los niños/as con trastornos psicopatológicos y problemas severos de comportamiento.
3. Evolución de la ratio profesionales/niños/as para cada uno de los Hogares y adecuación de dicha ratio a las necesidades de cada grupo de niños/as.
4. Evolución de la formación de los profesionales en cada uno de los Hogares y adecuación de dicha formación a las características y necesidades de cada grupo de niños/as.
5. Número y tipo de recursos y programas creados para atender y tratar los problemas cognitivos, emocionales y sociales de los niños/as en acogimiento residencial.
6. Evolución del número y severidad de las situaciones de conflicto, agresiones y problemas de relación entre los menores y entre los menores y los educadores en los diferentes Hogares de la red de acogimiento residencial.
7. Programas de formación llevados a cabo para los profesionales de los Hogares de la red de acogimiento residencial.
8. Número de programas de Hogares y Centros de acogimiento residencial que aplican el sistema de evaluación definido en el Manual.
9. Número de jóvenes que, en razón de su mayoría de edad, quedan fuera del sistema de protección infantil y participan en los programas individuales de integración social en la vida adulta.

Notas

- 13.** Ver orientaciones en el Anexo V.

PROGRAMA 13

ATENCIÓN A NIÑOS/AS Y JÓVENES CON MEDIDAS JUDICIALES PENALES

“Planteamos la necesidad de establecer un sistema de mayor protección jurídica y social del menor, en el que se lleve a cabo un seguimiento integral del mismo que cubra tanto el área social como las responsabilidades penales y civiles que pudieran dimanar de cada procedimiento en curso”.

(Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra, sesión 17/09/01).

Objetivos:

1. Adecuar los recursos existentes y/o crear nuevos recursos para proporcionar una atención adecuada a las necesidades de los jóvenes con medidas judiciales penales.

Actividades:

1. Crear un módulo para jóvenes entre 14-18 años con medida cautelar de internamiento a la espera de resolver el proceso judicial. Este módulo tendrá entre cuatro y seis plazas.
2. Disponer de cuatro plazas en centro de internamiento en régimen abierto, semiabierto y cerrado, para la atención a jóvenes cuyas problemáticas precisan tratamiento específico que excede lo educativo: enfermedades mentales, problemas conductuales graves, agresividad hacia el entorno y hacia sí mismos.
3. Crear un centro para el cumplimiento de medidas judiciales en régimen abierto, semi-abierto y cerrado impuestas a jóvenes entre 14 y 18 años (capaz, por tanto, para dar acogida en determinados supuestos a jóvenes de 14 a 22 años).
4. Garantizar, desde el Departamento de Salud que:
 - Menores toxicómanos puedan ser atendidos o internados en centros terapéuticos educativos dependientes del Departamento de Salud.
 - Las unidades de hospitalización psiquiátrica de adultos realicen un programa especial para adolescentes con patología mental grave que requieren ingresos puntuales.
5. Establecer acuerdo/s con Comunidad/es Autónoma/s limítrofe/s para reserva de al menos dos plazas destinadas a cumplir medidas judiciales de internamiento cerrado en casos que requieran especiales medidas de seguridad (por hechos delictivos con violencia de extrema gravedad contra las personas, reincidencia...).
6. Preparar, a través de la formación, personal especializado para el tratamiento educativo de las problemáticas de estos jóvenes.
7. Desarrollar el conjunto de medidas previstas por la Ley 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores, que no se llevan a cabo en régimen de internado, así como otras medidas educativas sin internamiento que, aún o previstas por la citada Ley, puedan revelarse eficaces.
8. Implantar el sistema definido en el Manual para evaluar la cobertura, el proceso y el impacto de este tipo de intervenciones.

Indicadores:

1. Creación de un módulo y número de plazas del mismo, para jóvenes entre 14-18 años con medida cautelar de internamiento a la espera de resolver el proceso judicial.
2. Número de plazas disponibles en centro de internamiento en régimen cerrado y semi-abierto, para la atención a jóvenes cuyas problemáticas precisan tratamiento específico que excede lo educativo.
3. Disposición de un centro y número de plazas del mismo, para cumplimiento de

medidas judiciales en régimen semi-abierto y abierto para las edades de 14-18 años.

4. Número de menores toxicómanos bajo intervención del INBS, atendidos o internados en centros terapéuticos educativos dependientes del Departamento de Salud.
5. Número de adolescentes bajo intervención del INBS con patología mental grave atendidos en un programa específico de las unidades psiquiátricas de adultos.
6. Porcentaje de casos en los que se ha aplicado el sistema de evaluación definido en el Manual.
7. Número de medidas judiciales que no impliquen internamiento dictadas y llevadas a cabo.
8. Tiempo medio transcurrido entre las infracciones, la adopción de las medidas y el inicio de su ejecución.
9. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.

PROGRAMA 14

COORDINACIÓN ENTRE EL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA Y OTROS SISTEMAS DE PROTECCIÓN¹⁴

Objetivos:

1. Lograr una coordinación adecuada entre el Instituto Navarro de Bienestar Social y los Servicios Sociales de Atención Primaria, con los Sistemas de Educación, Sanidad, Fiscalía, Juzgados y Policía en la intervención en situaciones de dificultad social.
2. Potenciar la implicación y el aprovechamiento máximo de los recursos de dichos Sistemas en la prevención, detección, investigación-valoración e intervención en situaciones de dificultad social.
3. Mejorar la coordinación y lograr un mayor aprovechamiento de los servicios de la red pública de salud mental infanto-juvenil en los casos de dificultad social.

Actividades:

1. Evaluar la medida en que los foros de coordinación ya existentes en la Comunidad Foral de Navarra (Comisión Asesora Técnica de Salud Mental Infanto-Juvenil y Comisión de Coordinación de Atención Primaria) pueden asumir estas funciones. En caso positivo, determinar las funciones específicas y el calendario de actividades a realizar por cada uno de ellos.
2. Crear a nivel municipal o comarcal, según sea apropiado, foros estables de intercambio y coordinación en los que participen profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria, Educación, Sanidad y Policía.
3. Desarrollar actividades de formación y diseñar y publicar documentos técnicos para los profesionales de los servicios educativos, sanitarios y policía, en relación a:
 - Organización, competencias y proceso de intervención de los Servicios primarios y especializados de Protección Infantil.
 - Detección y notificación de situaciones de dificultad social.
 - Proceso de investigación-valoración.
 - Alternativas de intervención en situaciones de dificultad social.
4. Conseguir una mayor cobertura, agilidad y adecuación de la atención de los Servicios de Salud Mental Infanto-Juvenil a los niños/jóvenes en situación de dificultad social.

Notas

14. Algunas de las actividades correspondientes a este Programa han sido ya detalladas en Programas anteriores.

5. Establecer, en la medida de lo posible, acuerdos con Jueces y Fiscales para adecuar los procedimientos de intervención de la Administración de Justicia a las necesidades y capacidades de los niños/jóvenes en dificultad social, especialmente en los casos de menores que participan en procesos judiciales.

Indicadores:

1. Número de foros estables de coordinación creados entre los profesionales citados en este Programa. Número de profesionales y número de disciplinas profesionales participantes en dichos foros.
2. Número de actividades de formación desarrolladas para cada grupo de profesionales citados en este Programa y número de documentos técnicos publicados.
3. Número de casos de desprotección infantil detectados por cada uno de los profesionales citados en este Programa.
4. Número de casos en los que profesionales citados en este Programa participan y aportan información adecuada y pertinente para la investigación y evaluación.
5. Número de casos en los que profesionales citados en este Programa participan en la intervención con la familia o los niños/as.
6. Grado de satisfacción con la coordinación de los profesionales citados en este Programa y de los profesionales de servicios sociales de atención primaria y del INBS.
7. Número de casos en situación de desprotección en los que se interviene desde los recursos de Salud Mental.
8. Satisfacción y grado de acuerdo alcanzados entre los profesionales de los servicios sociales de atención primaria, del INBS y de los Centros de Salud Mental con los objetivos, recursos y plazos de tiempo asignados para dicha intervención.

PROGRAMA 15 **DESARROLLO LEGISLATIVO**

Objetivos:

1. Adecuar la normativa foral en materia de protección de menores a la vigente normativa estatal y, en particular, a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores.
2. Adecuar la normativa foral en materia de autorizaciones, infracciones y sanciones, en lo que se refiere al área de infancia y juventud, a los programas y servicios previstos en este Plan y a los principios y objetivos que los fundamentan.
3. Promover y dinamizar un consenso lo más amplio posible en la sociedad navarra en materia de protección de los menores.

Actividades:

1. Elaborar y presentar al Parlamento Foral un proyecto de Ley Foral de Protección a la Infancia que recoja:
 - Los derechos de los niños y niñas contemplados en Convenciones y Convenios internacionales suscritos por España y en la legislación estatal.
 - Las obligaciones de las diferentes instancias sociales en materia de protección de la infancia.
 - Las medidas preventivas y protectoras que se desarrollarán en la Comunidad Foral.

- Los criterios y condiciones de aplicación de estas medidas.
 - Las garantías a los menores y a las familias usuarias de los programas en la aplicación de las medidas y la asistencia jurídica mediante abogado de oficio cuando sea preciso.
 - Los derechos y deberes de las familias usuarias de los programas y servicios recogidos en este Plan.
 - El régimen de las entidades colaboradoras.
2. Modificar la Ley Foral 9/90, de 13 de noviembre, sobre autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales y el Decreto Foral 209/91, de 23 de mayo, que la desarrolla, con el fin de adecuar las condiciones que exige a los centros y servicios destinados a la infancia en dificultad a los principios y objetivos propuestos por este Plan.
 3. Iniciar un proceso de Foros de debate y elaboración de propuestas en el que participen profesionales de la protección infantil de la sociedad civil comprometida con la defensa de los derechos de la infancia tanto a nivel de Navarra como en los distintos barrios y pueblos.

Indicadores:

1. Promulgación de la Ley Foral de Protección a la Infancia.
2. Modificación de la Ley Foral 9/90 sobre autorizaciones, infracciones y sanciones.
3. Modificación del Decreto Foral 209/91 sobre autorizaciones, infracciones y sanciones.

PROGRAMA 16 DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS

Objetivos:

1. Crear centros destinados a atención diurna (en horario extraescolar y en periodos vacacionales) de niños y niñas en situación de riesgo de desprotección y a otros programas de prevención secundaria y/o de intervención familiar.
2. Adecuar los centros residenciales existentes a los principios y objetivos propuestos por este Plan, especialmente en lo referido a la diversificación de sus características para adaptarlas a las necesidades de los diferentes colectivos.
3. Completar la red de centros de acogida residencial de jóvenes para adecuarla a las exigencias de Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores.

Actividades:

1. Subvencionar hasta un 80% los gastos de construcción y equipamiento de centros de atención diurna, con capacidad total para 100 plazas, de acuerdo con los siguientes criterios:
 - Promocionados por las entidades locales y por entidades de iniciativa social que colaboren con aquellas.
 - Ubicación preferente en zonas con mayor porcentaje de población infantil, mayor presencia de familias en situación de exclusión social y mayor presencia de problemas de desprotección infantil
 - Adecuación de los programas a desarrollar a los principios, objetivos y actividades previstos en este Plan
 - Utilización y/o adaptación de equipamientos comunitarios e integración de los niños/as atendidos/as en programas de actividades comunitarias.

- Utilización conjunta por población de municipios o entidades locales limítrofes
2. Subvencionar hasta un 80% las obras de remodelación y/o adaptación de los centros de acogida residencial dependientes de entidades colaboradoras del Instituto Navarro de Bienestar Social.
 3. Construir un centro destinado al cumplimiento de medidas judiciales aplicadas a jóvenes infractores de 14 a 18 años, que reúna las siguientes características:
 - Capacidad para 15 jóvenes.
 - Estructura modular que permita usos diversificados en función de las características de los jóvenes acogidos.
 - Elementos arquitectónicos que permitan el cumplimiento de medidas judiciales de internamiento en régimen cerrado.
 - Espacios destinados a actividades educativas, ocupacionales y psicoterapéuticas.
 - Espacios para facilitar las relaciones de los jóvenes usuarios con sus familias, abogados, etc...
 - Espacios para facilitar la permanencia de niños/as hijos de madres internadas.
 - Proximidad a recursos educativos y ocupacionales adecuados a las características de los jóvenes usuarios.
 4. Construir un centro destinado a la acogida y observación de menores entre 14 y 18 años anexo al centro señalado con capacidad para 5 plazas.
 5. Acometer las obras necesarias para adaptar los centros residenciales propiedad del Gobierno de Navarra a lo establecido en este Plan.

Indicadores:

1. Número de centros de atención diurna subvencionados.
2. Número de plazas totales en centros de atención diurna y número de niños/as atendidos en dichos centros.
3. Cantidad total invertida en centros de atención diurna por el Gobierno de Navarra, las Entidades Locales y las Entidades de Iniciativa Social.
4. Número y porcentaje de centros residenciales propios de entidades colaboradoras adaptados y número de plazas en esos centros.
5. Número y porcentaje de centros residenciales propios del Gobierno de Navarra adaptados y número de plazas en dichos centros.
6. Cantidad total invertida por el Gobierno de Navarra en obras de adaptación de centros residenciales.

PROGRAMA 17 **EVALUACIÓN CONTINUADA** **DEL PLAN**

Objetivos:

1. Disponer de un sistema de recogida de información que proporcione datos fiables para detectar los cambios que, en los años de implantación del Plan, se vayan produciendo en el número, características y necesidades de las familias y niños/jóvenes atendidos por el Sistema de Protección Infantil, y en el tipo y calidad de la atención proporcionada a los mismos por los diferentes servicios integrantes de dicho Sistema.
2. Evaluar el proceso de implantación del Plan, el grado en que sus objetivos han sido alcanzados, y los factores que han influido en ello.

**Actividades:**

1. Diseñar, previamente a la puesta en marcha del Plan, un procedimiento de evaluación y un sistema de indicadores que sirva para evaluar el proceso de implantación de cada uno de los programas y subprogramas del Plan, y sus resultados.
2. Realizar, previamente a la puesta en marcha del Plan, una evaluación de tales indicadores.
3. Realizar evaluaciones sucesivas periódicas de tales indicadores. Comparar la evolución de tales indicadores a lo largo de la ejecución del Plan.



Capítulo 6. **Gestión y seguimiento del Plan**

6. Gestión y seguimiento del plan

1. SEGUIMIENTO DEL PLAN

Se creará una Comisión de Seguimiento del Plan formada por representantes de Servicios Sociales de Base, Instituto Navarro de Bienestar Social, Dirección General de Bienestar Social, entidades que trabajan en el ámbito de la Protección Infantil, Fiscalía, Juzgado de Familia, Grupo de Menores de la Policía Nacional, Unidad Infanto-Juvenil de Salud Mental, Plan Foral de Drogodependencias y Comisión de Escolarización. Esta Comisión se reunirá anualmente, pudiéndose celebrar reuniones extraordinarias por acuerdo de sus miembros.

Las funciones de esta Comisión serán:

- Evaluar si el Plan está siendo ejecutado de manera adecuada y en los plazos de tiempo previstos.
- Evaluar el grado en que se están alcanzando los objetivos previstos.
- Proponer y/o introducir durante el proceso de ejecución del Plan, las modificaciones que se valoren necesarias para conseguir una implantación adecuada y el logro de sus objetivos.
- Elaborar informes anuales sobre la situación del Plan que incluyan, si es necesario, propuestas de mejora, dirigidos a los estamentos técnicos y políticos pertinentes.
- Elaborar informes anuales sobre la situación del Plan dirigidos a los profesionales, equipos y servicios implicados en su puesta en marcha.

La Comisión se constituirá en el plazo máximo de un mes a contar desde la aprobación de este Plan.

2. COORDINACIÓN

La ejecución del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social será coordinada por el Jefe/a de la Sección de Infancia y Juventud del Instituto Navarro de Bienestar Social, que, para ello, podrá delegar o buscar el apoyo de un técnico designado al efecto. Este técnico será liberado de otras funciones de acuerdo al nivel de dedicación exigido para las tareas a realizar en el Plan.

El/la coordinador/a del Plan seguirá las directrices e indicaciones de la Comisión de Seguimiento del Plan. Será responsable, entre otras cosas, de:

- Desarrollar de manera detallada la secuenciación y calendario de ejecución del Plan, una vez que sea aprobado por el órgano competente.
- Impulsar y coordinar la actuación de los diferentes servicios implicados en la ejecución del Plan.
- Recabar los datos necesarios para la evaluación continuada del Plan.
- Elaborar informes anuales sobre la ejecución del Plan para la Comisión de Seguimiento.



Capítulo 7.

Secuenciación

7. Secuenciación

La ejecución completa de este Plan requerirá varios años. Su puesta en marcha ha de hacerse de forma secuenciada, dado que la ejecución correcta y completa de determinados programas es condición imprescindible para poder ejecutar los siguientes. Se prevén, por tanto, cinco fases en las que se irán abordando secuencialmente las principales actividades propuestas por el Plan y que se recogen a continuación:

1. PRIMERA FASE

1. Determinación de la persona que va a coordinar el Plan.
2. Creación de la Comisión de Seguimiento.
3. Desarrollo detallado de la secuenciación y calendario de implantación del Plan.

2. SEGUNDA FASE

1. Diseño del sistema de evaluación del Plan, y recogida de datos sobre la situación inicial del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral.
2. Creación de los Equipos especializados de Protección Infantil en los Centros de Servicios Sociales.
3. Elaboración del Manual de intervención en situaciones de dificultad social.
4. Diversificación y adaptación de los centros residenciales a las necesidades de los menores protegidos con problemas graves de comportamiento o de salud mental.

3. TERCERA FASE

1. Provisión de formación generalizada a los profesionales de Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social en los procedimientos, criterios, protocolos e instrumentos definidos en el Manual.

4. CUARTA FASE

1. Implantación generalizada de programas de prevención secundaria e intervención familiar en los servicios sociales de atención primaria.
2. Diversificación de los recursos actualmente existentes y desarrollo de nuevos recursos en el Instituto Navarro de Bienestar Social.
3. Actividades de coordinación con otros sistemas de protección con los niveles de atención primaria y especializada.

5. QUINTA FASE

Aunque la detección y notificación se viene dando de modo continuo, la implantación generalizada de programas de detección y notificación precoces se propone en la quinta fase. La razón para ello es que se considera ineficaz promover una detección de casos a los que no se puede hacer frente en tanto no se dé un desarrollo de todos los programas previstos.

El programa de "Desarrollo Legislativo" irá ejecutándose a lo largo de las diferentes fases del Plan. Por su parte, el Programa de "Evaluación continuada del Plan" deberá desarrollarse de manera continuada.

De manera más detallada, el cuadro siguiente muestra el calendario de puesta en marcha de los distintos programas. Como se observa, algunas fases pueden abarcar más de un año y, dentro de la misma fase, puede haber programas que se inicien en distintos periodos.

Tabla 18
Cronograma
Plan de
Atención a la
Infancia en
Dificultad
Social

	2002	2003	2004	2005	2006	
1. Elaboración de un "Manual de intervención en situaciones de dificultad social"	●					D. Gral. de Bienestar Social Inst. Navarro Bienestar Social Entidades Locales
2. Creación de Equipos especializados de Protección Infantil en los Centros de Servicios Sociales	●	●	●	●		Inst. Navarro Bienestar Social Entidades Locales
3. Sensibilización y Prevención Primaria	●	●	●	●	●	Entidades Locales Inst. Navarro Bienestar Social Dpto. de Salud
4. Detección de niños/as y jóvenes en situación de dificultad social				●	●	Entidades Locales Inst. Navarro Bienestar Social Servicios Atención Primaria de otros Sistemas de Protección Social
5. Investigación, valoración y toma de decisión en situaciones de dificultad social en la atención primaria de servicios sociales	●	●	●	●	●	Entidades Locales Inst. Navarro Bienestar Social
6. Prevención secundaria e intervención familiar en la atención primaria de servicios sociales	●	●	●	●	●	Inst. Navarro Bienestar Social Inst. Navarro Administración Pública Entidades Locales
7. Coordinación entre Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social. ■ Subprograma 7a. Proceso de derivación de casos. ■ Subprograma 7b. Proceso de intervención.		●	●	●	●	Entidades Locales Inst. Navarro Bienestar Social
8. Organización y procedimiento de intervención del Instituto Navarro de Bienestar Social	●	●				Inst. Navarro Bienestar Social Inst. Navarro Administración Pública
9. Programa especializado de intervención familiar	●	●	●	●	●	Inst. Navarro Bienestar Social Inst. Navarro Administración Pública
10. Programa de Acogimiento Familiar: ■ Subprograma 10a. Captación, formación, selección y valoración de familias acogedoras. ■ Subprograma 10b. Apoyo y seguimiento post-acogimiento.	●	●	●	●	●	Inst. Navarro Bienestar Social
11. Programa de Adopción: ■ Subprograma 11a. Valoración de familias solicitantes. ■ Subprograma 11b. Apoyo a la integración familiar y seguimiento post-adopción.	●	●	●	●	●	Inst. Navarro Bienestar Social Inst. Navarro Administración Pública
12. Programa de Acogimiento residencial	●	●	●	●	●	Inst. Navarro Bienestar Social Inst. Navarro Administración Pública
13. Programa de atención a niños/as y jóvenes con medidas judiciales penales	●	●	●	●	●	Inst. Navarro Bienestar Social Inst. Navarro Administración Pública
14. Coordinación entre el Instituto Navarro de Bienestar Social y los servicios sociales de atención primaria, y otros sistemas de protección		●	●	●	●	Inst. Navarro Bienestar Social Inst. Navarro Administración Pública
15. Desarrollo legislativo	●	●	●	●		D. Gral. de Bienestar Social Instituto Navarro de Bienestar Social
16. Desarrollo de infraestructuras	●	●	●	●	●	D. Gral. de Bienestar Social Entidades Locales
17. Evaluación continuada del Plan	●	●	●	●	●	D. Gral. de Bienestar Social Inst. Navarro Bienestar Social



Capítulo 8.
Valoración
económica

8. Valoración económica

El Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud viene actuando, dentro del área de Infancia y Juventud, con el colectivo de niños, niñas y jóvenes en situaciones de dificultad social. Para ello cuenta con recursos propios, con el trabajo de diversas asociaciones y entidades que trabajan con este sector de población, a través de proyectos subvencionados o concertados y con los programas de atención primaria y especializada llevados a cabo por los Servicios Sociales de Base dependientes de los Entes Locales.

El Gobierno de Navarra financia estas actuaciones fundamentalmente a través del Departamento Bienestar Social. Otros Departamentos intervienen también, en sus respectivos ámbitos, con estos colectivos, como el de Salud o el de Educación.

La puesta en marcha de todos los programas contenidos en este Plan supone un incremento del gasto, en la medida en que se crean nuevos recursos, se incrementan los programas preventivos en el nivel de atención primaria y se amplían o mejoran programas ya existentes en el nivel especializado.

Este coste estaba ya previsto, en buena parte, en el Plan de Apoyo a la Familia, pendiente de su aprobación por el Gobierno de Navarra.

A lo previsto en aquel Plan, se ha de añadir un incremento derivado de la aplicación de la reciente Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores. En efecto, esta Ley amplía el colectivo con el que el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud debe trabajar y a cuyas necesidades debe dar respuesta al ampliar hasta los dieciocho años y, en algunos supuestos hasta los veintitrés, el ámbito de acción de la justicia penal juvenil.

Las cifras calculadas en base a todo lo anterior, se ofrecen en la siguiente tabla, en la que se detallan los importes (en miles de euros) correspondientes a los diversos programas para los que se ha calculado el coste asociado (hay programas como el de Coordinación con los Servicios Sociales de Base, o el de Desarrollo Normativo, cuya inclusión no se ha considerado), para el período comprendido entre al año 2002 y 2006.

Tabla 19
Coste total
por
Programas
de actuación
(miles de
euros)

Descripción área actuación	2002	2003	2004	2005	2006
1. Elaboración de un manual de intervención en situaciones de dificultad social	18,0	18,0	0,0	0,0	0,0
2. Creación equipos especializados de protección infantil en los centros de servicios sociales	288,5	306,5	372,6	691,2	691,2
3. Sensibilización y prevención primaria	120,2	120,2	360,6	360,6	480,8
4. Detección de niños/as y jóvenes en situación de dificultad social	0,0	0,0	0,0	30,1	30,1
5. Investigación, valoración y toma de decisión en las situaciones de dificultad social en la atención primaria de S.S.	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1
6. Prevención secundaria e intervención familiar temprana en la atención primaria de Serv. Soc.	147,2	330,6	522,9	733,2	991,7
8. Organización y procedimiento de intervención del I.N.B.S.	63,1	78,1	132,2	132,2	126,2
9. Programa especializado de intervención familiar	304,7	336,6	396,7	456,8	456,8
10. Programa de acogimiento familiar	456,8	462,8	450,8	420,7	420,7
11. Programa de adopción	96,2	105,2	93,2	90,2	90,2
12. Programa de acogimiento residencial	3.521,9	3.524,9	3.524,9	3.521,9	3.521,9
13. Atención a niños y jóvenes con medidas judiciales penales	574,0	637,1	979,6	1.523,6	1.613,7
14. Coordinación entre el I.N.B.S. y los S.S. de atención primaria y otros sistemas de protección	15,0	15,0	18,0	18,0	18,0
16. Infraestructuras	1.202,0	1.292,2	384,6	384,6	432,7
17. Evaluación continuada del Plan	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1
Totales	6.897,8	7.317,4	7.326,3	8.453,3	8.964,2



Anexos

ANEXO 1. PROCESO GENERAL DE INTERVENCIÓN EN
SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL

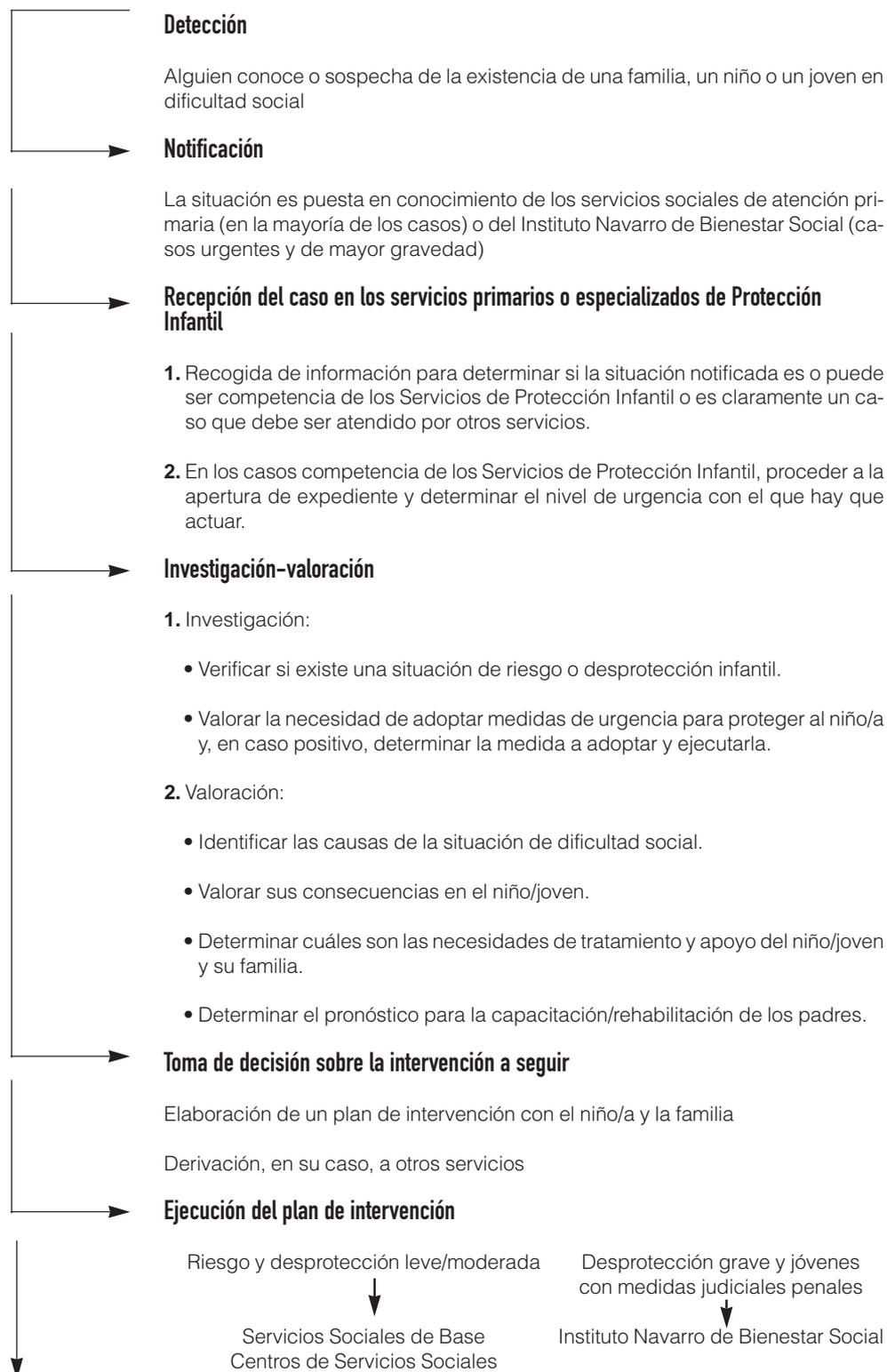
ANEXO 2. DISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN
SECUNDARIA E INTERVENCIÓN FAMILIAR CON CASOS
DE DESPROTECCIÓN INFANTIL

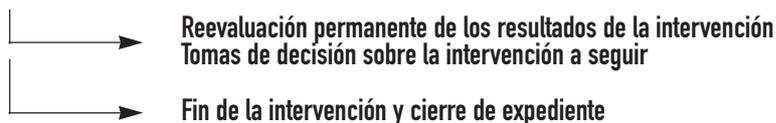
ANEXO 3. LA EVALUACIÓN DE NUEVOS SERVICIOS /
PROGRAMAS

ANEXO 4. ORIENTACIONES SOBRE POSIBLES RATIOS
EXPEDIENTES / PROFESIONAL EN EL INSTITUTO
NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL

ANEXO 5. TIPOS DE RECURSOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

Anexo 1. Proceso general de intervención en situaciones de dificultad social





Anexo 2. Diseño de los programas de prevención Secundaria e intervención familiar con casos de desprotección infantil

Los Programas de Prevención Secundaria e Intervención Familiar en situaciones de desprotección infantil tienen como fin último:

En los casos de Riesgo de desprotección, eliminar o reducir el impacto de los “factores de riesgo” y evitar la aparición de situaciones de desprotección.

En los casos de Desprotección, posibilitar que los niños/as puedan vivir en sus familias de origen habiendo garantías de que su seguridad e integridad básicas están salvaguardadas y sus necesidades básicas están satisfechas.

Estos Programas se dirigen a:

- (a) Establecer las condiciones necesarias en el entorno familiar y social del niño/a para garantizar el bienestar del niño/a y la salvaguarda de su seguridad e integridad básicas.
- (b) Eliminar o aminorar el efecto de los factores que en cada caso están provocando la situación de riesgo o desprotección (p.ej., problemas psicológicos de los padres, abuso de drogas o alcohol, déficit de habilidades parentales, pobreza...).
- (c) Reparar las secuelas que la situación de riesgo o desprotección ha provocado en el niño/a (p.ej., problemas de conducta, trastornos psicopatológicos, dificultades en la interacción social, retraso escolar).

Puesto que no existe un Programa estándar de Intervención Familiar aplicable a todos los casos y son necesarios programas específicos y especializados para el abordaje de tipos de problemas concretos y ello debido a la gran diversidad existente en:

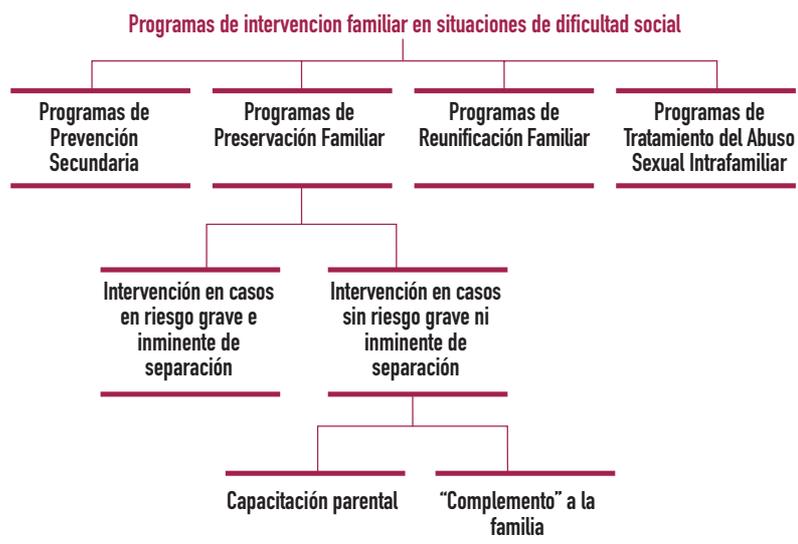
- (a) Los factores asociados a la desprotección.
- (b) Sus secuelas en el niño/a.
- (c) Las necesidades de estos niños/as y sus familias.

Por tanto, el Sistema de Protección Infantil (compuesto por Servicios Básicos y Servicios Especializados) debe contar con una estructura de Programas, todos ellos necesarios y complementarios entre sí, que atenderán grupos de familias con problemas y necesidades cualitativamente diferentes.

Estos Programas tendrán diseños diferentes en cuanto a Objetivos, Recursos, Intensidad de los recursos, Duración de la intervención, y Sistema de Evaluación.

Dicha estructura de Programas podría ser la siguiente:

Tabla 20
Estructura de programas



A continuación se describen los objetivos y características básicas de cada uno de los Programas que se consideran necesarios en la estructura del Sistema de Protección Infantil.

Programas de Prevención Secundaria

Estos Programas se dirigen a familias en situación de "alto-riesgo" para la aparición de situaciones de desprotección infantil. Su objetivo último consiste en evitar el agravamiento de la situación de riesgo y, en consecuencia, la posibilidad de que en el futuro surja una situación de desprotección y pueda ser necesario separar al niño/a de su entorno familiar y social natural. Sus objetivos generales se centran en conseguir:

- a) Que los padres sean capaces de proporcionar un cuidado y una atención adecuada a sus hijos/as.
- b) Que los niños/as tengan un proceso de desarrollo sano y normalizado a nivel físico, afectivo, cognitivo y social.

Esto se lleva a cabo a través de:

- 1) La reducción del número, intensidad o impacto de los "factores de riesgo" presentes en la familia.
- 2) La potenciación de los "factores protectores" existentes en la propia familia y en su entorno.

Estos Programas deberían contar con los siguientes recursos:

- a) Figuras normalizadas, como, por ejemplo, educadores/as familiares, voluntarios, enfermeras, matronas, padres competentes, etc., formados y supervisados, que trabajen en el domicilio familiar y ejerzan funciones de:
 - Apoyo, enseñanza y modelado hacia los padres.
 - Acompañamiento a la familia y facilitación del acceso a otros recursos comunitarios.
 - Apoyo, orientación y modelado hacia los niños/as.
- b) "Coordinadores" de caso que proporcionen apoyo técnico, dirijan y coordinen desde el Programa a los diferentes profesionales y servicios que están interviniendo con cada familia.

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. De especial importancia es:

- Su coordinación con los servicios de Salud Mental, tanto de Adultos como Infantil,
- Su coordinación con los servicios de tratamiento de alcoholismo y toxicomanías.
- La disposición de escuelas infantiles, centros de día y centros lúdicos dirigidos a (a) servir de respiro a los padres, (b) proporcionar estimulación, apoyo y tratamiento a los niños/as, y (c) realizar un seguimiento continuado de la situación y los cuidados recibidos por los niños/as en la familia.

La frecuencia del contacto de las “figuras de apoyo” con la familia ha de ser flexible, en función de las necesidades de cada caso. En general será menor de una vez a la semana, aunque en algunas familias o durante algunos períodos habrá de ser superior.

La duración de la intervención de estos Programas con las familias no deberían superar, salvo excepciones, los dos años.

Programas de Preservación Familiar

La finalidad de estos Programas es preservar la integridad de la familia, evitando la separación del niño/a.

Objetivos:

- Objetivos finales:
 1. Eliminar el riesgo de separación del niño/a de su familia.
 2. Lograr el mantenimiento del niño/a en su hogar, garantizando su seguridad e integridad básicas.
 3. Promover que los niños/as tengan un proceso de desarrollo sano y normalizado a nivel físico, afectivo, cognitivo y social.
- Objetivos específicos:
 1. Lograr la desaparición de las situaciones o conductas de desprotección.
 2. Garantizar la seguridad e integridad básicas del niño/a y la cobertura de sus necesidades básicas mientras se encuentre en el hogar.
 3. Capacitar a los padres, o complementarles si no es posible lograr su capacitación, para proporcionar un cuidado adecuado al niño/a y satisfacer sus necesidades básicas.
 4. Corregir o reducir los déficits o problemas asociados o causantes de la aparición y/o mantenimiento de la situación de maltrato/abandono:
 - funcionamiento personal de los padres
 - funcionamiento personal de los niños/as
 - funcionamiento de los padres a nivel parental
 - relaciones entre los miembros de la familia
 - funcionamiento del sistema familiar en su conjunto
 - relación de la familia con su entorno

5. Resolver los déficits o problemas que colocan al niño/a en una situación de riesgo o vulnerabilidad en su proceso de desarrollo.
6. Garantizar que el niño/a disponga en su entorno inmediato de modelos adultos de referencia y vinculación positivos.
7. Dinamizar y coordinar una red estable de sistemas y servicios (normalizados o específicos) de apoyo a la familia y al niño/a, que les ayude a (a) conseguir y mantener un funcionamiento adaptativo, y (b) eliminar o controlar la reaparición de situaciones de desprotección.

Recursos:

Estos Programas deben contar, como mínimo, con los siguientes recursos ¹⁵:

a) Educadores/as Familiares que ejerzan funciones de:

- Apoyo, enseñanza y modelado hacia los padres.
- Apoyo, orientación, modelado y control hacia los niños/as (en los casos en que los padres no pueden ejercer estas funciones).
- Coordinación y dinamización de la red formal e informal de apoyo a la familia.

b) Atención psicoterapéutica/psiquiátrica (para los casos que requieren tratamiento de carácter breve) en la frecuencia e intensidad que cada caso requiera, en las siguientes modalidades:

- Psicoterapia individual a los padres.
- Psicoterapia individual/programas específicos de estimulación para los niños/as.
- Terapia de pareja y familia.

c) "Coordinadores" de caso que dirijan y coordinen desde el Programa la intervención con cada familia.

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. De especial importancia es:

- Su coordinación con los servicios de Salud Mental, tanto de Adultos como Infantil (para la atención de los casos que requieren tratamiento a largo plazo).
- Su coordinación con los servicios de tratamiento de alcoholismo y toxicomanías.
- La disposición de guarderías, centros de día y centros lúdicos dirigidos a (a) servir de respiro a los padres, (b) proporcionar estimulación, apoyo y tratamiento a los niños/as, y (c) realizar un seguimiento continuado de la situación y los cuidados recibidos por los niños/as en la familia.

Tipos de Intervención:

Intervención con casos en riesgo grave e inminente de separación:

Esta ha de ser una intervención muy intensiva y a corto plazo (duración máxima: 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 (Educadores/as Familiares, Psicoterapeutas/ Psiquiatras, Supervisores/coordinadores de caso) han de estar disponibles para intervenir en situaciones de crisis y mantener una presencia muy prolongada en el domicilio familiar.

Notas

15. En este documento se hace referencia a los recursos mínimos. Además de ellos, hay otros recursos de intervención que son utilizados con este tipo de familias y que han mostrado buenos resultados. Entre éstos se encuentran los Grupos de Apoyo de padres, Grupos de Auto-ayuda, Grupos Educativos, Voluntariado, etc.

Intervención con casos sin riesgo grave e inminente de separación:

Esta intervención es también de carácter intensivo, aunque menos que la anterior, y con una duración más prolongada.

Programas de Capacitación Parental

Estos programas se dirigen a familias en las que hay al menos una figura adulta con una mínima capacidad para ejercer responsabilidades parentales, y (a) se ha valorado que hay posibilidades (aunque sean escasas) de que se corrija el comportamiento maltratante o negligente de los padres con un tratamiento familiar, y (b) se ha valorado que hay posibilidades (aunque sean escasas) de que los padres puedan resolver los problemas que les impiden o limitan para atender adecuadamente a sus hijos/as.

En estos programas son necesarios recursos de carácter educativo y psicoterapéutico. La relevancia/protagonismo de uno u otro tipo de recurso variará según el caso, e incluso en la misma familia podrá variar según el momento de intervención. Los recursos deberán ser flexibles en cuanto al momento e intensidad de su aplicación, de manera que puedan adaptarse a las necesidades de la familia.

Como media, (a) en los casos de gravedad leve, la intensidad de visitas domiciliarias del Educador/a Familiar a la familia puede situarse en una visita/semanal, y (b) en los casos de gravedad moderada y severa, entre dos o tres visitas semanales.

Estos programas deben mantener una disponibilidad permanente para la atención inmediata a posibles situaciones de crisis.

El plazo de tiempo para la rehabilitación familiar dependerá de las capacidades y problemas de cada familia, y puede variar entre seis meses y cuatro años. Los casos atendidos en estos programas deberían ser revisados en varios momentos, uno de ellos a los diez meses de iniciada la intervención. Si tras ese período los padres no muestran ningún cambio mínimamente significativo, la intervención/tratamiento debería darse por finalizada, ya que no es previsible que dichos cambios se produzcan a corto-medio plazo. En ese momento, deberían redefinirse los objetivos de la intervención y decidir si la familia pasa a ser atendida en otro programa de Intervención/Tratamiento Familiar o en otro recurso.

Programas de "Complemento" a la Familia

Estos programas se dirigen a familias en las que los padres son capaces de ejercer adecuadamente determinadas responsabilidades en el cuidado y atención de sus hijos/as y hay una fuerte vinculación afectiva padres-hijos, pero los padres sufren una serie de limitaciones crónicas e irresolubles (p.ej., retraso mental ligero, trastorno mental crónico) que les impiden responder mínimamente a algunas necesidades básicas de sus hijos/as. Son casos donde hay un diagnóstico claro de que no es posible conseguir que los padres puedan ejercer sus responsabilidades parentales de manera adecuada y autónoma, pero el mantenimiento de la convivencia y de los vínculos familiares es vital para el bienestar y desarrollo del niño/a y los padres aceptan la ayuda profesional. Se trata de casos en los que es imprescindible la presencia de otros adultos en el domicilio familiar para asegurar que los niños/as reciben los cuidados mínimos necesarios y que su integridad y seguridad básicas se encuentran garantizadas. En estos programas, el foco de la intervención y el destinatario principal de la actuación profesional es el niño/a.

Se trata de una intervención a largo plazo, necesaria en algunos casos hasta la autonomía de los niños/as.

En estos programas los recursos profesionales principales serán los de carácter educativo y de apoyo a los miembros de la familia (Educadores/as Familiares). Los recursos de carácter psicoterapéutico, a excepción de los dirigidos a los niños/as, serán menos utilizados.



La intensidad del recurso del Educador/a Familiar será mayor que en el programa anterior, pudiendo situarse como media (a) en los casos de gravedad leve, dos visitas semanales a la familia, y (b) en los casos de gravedad moderada y severa, entre tres y cinco visitas semanales a la familia. La frecuencia e intensidad de las visitas deberá poder modificarse en función de las necesidades de la familia.

Estos programas también deberán mantener una disponibilidad permanente para la atención inmediata a situaciones de crisis.

Centros de atención diurna

Se trata de centros ubicados en el entorno próximo del domicilio familiar que prestan atención en horario extraescolar y periodos vacacionales a niños/as cuyas familias no pueden cubrir plenamente sus necesidades de cuidados, supervisión y educación por diversas causas.

Los niños/as destinatarios de estos centros pertenecen a familias en que se da una situación de desprotección de carácter leve o moderado derivada de la falta de habilidades parentales y/o de la imposibilidad de dedicar a los menores el tiempo necesarios para su adecuada atención.

Estos centros pueden ser considerados como recursos propios de programas más amplios de preservación familiar o de complemento a la familia. En ese caso deben llevar a cabo una intensa intervención, como se ha señalado, encaminada a la adquisición de las habilidades parentales.

Pero pueden también constituir por sí mismos programas preventivos que apoyen a la familia en una situación de crisis (por enfermedad, inmigración reciente, problemas laborales...), garantizando la continuidad de cuidados a los menores en esas situaciones. En todo caso la inclusión de un niño o niña en un Centro de atención diurna debe ir acompañada de un trabajo encaminado a la superación de los problemas que impiden la atención por parte de su familia.

La atención que los Centros presten a los niños/as ha de incluir: alimentación, apoyo en tareas escolares, entrenamiento en higiene personal, integración en actividades de la comunidad, entrenamiento en hábitos sociales básicos, habilidades sociales...

En cuanto a la que se ha de prestar a los padres y madres, nos remitimos a lo señalado en los apartados de Programas de Prevención Secundaria y de Programas de Preservación Familiar.

Programas de Reunificación Familiar

La finalidad de estos Programas 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.

Los objetivos finales de estos Programas consisten en:

- 1.** Eliminar la necesidad de separación del niño/a de su familia.
- 2.** Lograr el retorno del niño/a con su familia de origen en el menor plazo de tiempo posible.
- 3.** Eliminar o controlar el riesgo de que en un futuro pueda ser necesario separar nuevamente al niño/a de su hogar.

El diseño de estos Programas es idéntico a los de Preservación en cuanto a metodología de intervención, recursos a utilizar, intensidad de los mismos y duración de la intervención. Las únicas diferencias entre ambos Programas se centran en:

- La no presencia regular del niño/a en el domicilio.
- La mayor focalización de la intervención en los padres.

Como criterio general (puede haber excepciones), puede establecerse que un período de tratamiento intensivo de 18 meses es suficiente para determinar con claridad si una familia tiene capacidad potencial de mejorar y si los padres van a ser capaces en el futuro de hacerse cargo del cuidado del niño/a o si, por el contrario, se requiere una medida de protección de carácter permanente.

Programas de Tratamiento del Abuso Sexual Intrafamiliar

La finalidad de estos Programas es:

- a) Promover la reunificación familiar en aquellos casos de abuso sexual intrafamiliar en los que el Instituto Navarro de Bienestar Social 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.

Los objetivos de estos Programas se centran en (a) conseguir que el entorno familiar y social natural del niño/a sea capaz de garantizar su integridad y seguridad básicas y la satisfacción de sus necesidades básicas, (b) eliminar el riesgo de repetición de los abusos, y (c) tratar las secuelas negativas que el abuso ha provocado o puede provocar en el niño/a.

Estos Programas deben contar con profesionales con formación altamente especializada. Debe estar compuesto por un equipo perfectamente coordinado de Psicólogos/Psiquiatras que puedan proporcionar, como mínimo, (a) tratamiento individual a los adultos, (b) tratamiento individual a los niños/as, y (c) tratamiento de pareja y familia ¹⁶.

La duración recomendada de intervención de estos Programas es de dos años máximo.

Anexo 3. La evaluación de nuevos servicios / programas

En todos los ámbitos de la Intervención Psicosocial y en particular en la Protección Infantil se aprecia la aparición de una tendencia a poner en marcha mecanismos que permitan (1) conocer el procedimiento y los procesos de trabajo que se llevan a cabo, y (2) los resultados que se obtienen con los casos con los que se interviene.

En la actualidad, parece claramente admitido que no es suficiente con señalar la existencia de un determinado programa, ni con demostrar que se están poniendo en marcha actividades que tienen como objetivo abordar y resolver una determinada problemática. La Protección Infantil constituye una de las áreas de intervención de más reciente desarrollo dentro de los Servicios Sociales y sus objetivos de trabajo exigen la máxima clarificación sobre la eficacia de las actuaciones realiza-

Notas

16. La psicoterapia grupal con los niños/as objeto de abuso sexual es también un recurso muy utilizado en este tipo de Programas.



das. En el trabajo relacionado con la infancia en situación de dificultad social no es suficiente con poner en marcha programas, ni con garantizar la “buena intención” de los mismos. Es imprescindible demostrar si se están alcanzando o no, parcial o totalmente, los resultados deseados. Y, en caso de que no se alcancen los objetivos deseados, es necesario saber, por ejemplo, cómo se podría mejorar, a qué se puede deber la ausencia de cambios, con qué casos o situaciones de maltrato no se obtienen todavía los resultados deseados, etc.

Otra de las preocupaciones actuales de los responsables y de los profesionales de los Servicios de Protección Infantil se relaciona con la optimización de la utilización de los limitados recursos económicos, humanos y materiales de que se dispone. Garantizar la rentabilidad de las inversiones realizadas en materia de programas de intervención social obliga a conocer con la máxima precisión posible si los programas están obteniendo la eficacia esperada y deseada y si se pueden establecer mecanismos de corrección que permitan invertir los recursos en aquellos programas que demuestren la mejor calidad en la atención a los usuarios y en la solución real de sus problemas.

Por último, es imprescindible garantizar que los programas están alcanzando los objetivos deseados y no están produciendo daños o efectos secundarios no deseados en los usuarios (familias o niños/as). Nadie puede afirmar que un programa es eficaz y que no produce efectos negativos en las familias o los niños/as si no ha procedido a evaluar de manera detallada sus resultados

Quizá sea conveniente resaltar en primer lugar cuáles no deben ser los objetivos de la Evaluación de Programas, o, como mínimo, cuáles no deben ser los objetivos prioritarios. La Evaluación de Programas no debe tener como objetivos:

- La mera presentación del Programa en una memoria de actividades que describa su existencia y que pueda permitir justificar su continuidad sin profundizar en el análisis de otras cuestiones más específicas.
- Realizar un cuestionamiento o crítica de los profesionales, de los programas o de las actuaciones que estos llevan a cabo. La evaluación se debe realizar siempre con un objetivo constructivo y educativo para los propios profesionales, los responsables o los financiadores de los Programas. Se trata, en definitiva, de ayudar a “hacer mejor lo que hay que hacer”.
- Un estudio de los costos del Programa, con el objetivo de optimizar la utilización de recursos, de manera que se obtengan los máximos beneficios posibles. La Evaluación de Programas sirve a este objetivo, pero no debe confundirse con la mera reducción de costos.

La Evaluación de Programas tiene como objetivos prioritarios:

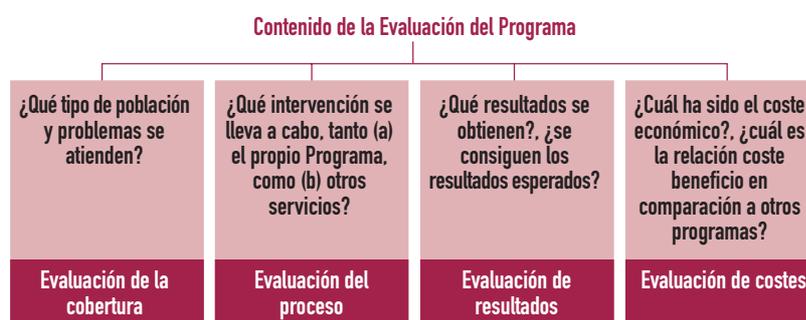
- Colaborar en la mejora de la intervención con cada familia y cada niño/a. La Evaluación de los Programas se apoya en los datos individuales que se recopilan de cada caso, y va a permitir conocer el tipo de intervención y recursos que son más eficaces para los diferentes tipos de casos. Esta información podrá ser utilizada para poder planificar con mayor precisión y eficacia los recursos y la estrategia de intervención para cada caso, y poder proporcionar a cada niño/a y su familia los recursos más adecuados a sus necesidades.
- Ampliar el conocimiento sobre la realidad psicosocial de la desprotección infantil y sus mecanismos de corrección y prevención.
- Promover la mejora constante de los programas. Si se establecen conexiones entre las características de los casos que se reciben en el Programa, los recursos que se ponen en funcionamiento y los resultados que se obtienen, será posible introducir de manera prudente y paulatina las modificaciones que se consideren pertinentes para promover la mejora de los resultados. Para ello, la interpretación de los datos de la evaluación de un programa debe generar un proceso de discusión y reflexión sobre los aspectos que son mejorables: tipo de casos que requieren otro tipo de recursos, eficacia diferencial de los diferentes recursos puestos en marcha, etc. Sería deseable que la Evaluación sirva para generar, en caso necesario, modificaciones en la planificación de los recursos, en los tiempos

previstos de intervención, las tipologías de casos admitidos, etc. Todo ello partiendo del principio de que los programas están al servicio de alcanzar la satisfacción de las necesidades de los clientes.

Para poder alcanzar los tres objetivos señalados, es necesario recopilar de manera sistemática una serie de datos de la población atendida en el Programa y de los recursos puestos en funcionamiento y las actividades realizadas. En concreto, se debe recopilar información que permita alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- Conocer la cantidad de familias y de niños/as con los que se está interviniendo. Se trata de saber si el Programa responde a una necesidad existente y de conocer la evolución en el tiempo de esta demanda y de sus características. Poder observar la cobertura de un Programa a lo largo del tiempo, permite tener información sobre la evolución social del problema tratado y su detección, así como sobre el funcionamiento general de los Servicios Sociales y de los Servicios de Protección Infantil.
- Conocer las tipologías concretas de desprotección infantil y los factores sociales, familiares y personales que caracterizan a los casos que están siendo objeto de intervención. Es importante conocer si el Programa está abordando la problemática para la que fue diseñado. La evaluación de la eficacia de un Programa puede verse influida por el hecho de que dicho Programa esté interviniendo con un determinado tipo de familias o niños/jóvenes con problemas para los que no se habían previsto los recursos necesarios.
- Conocer cómo se interviene con las familias y con los niños/as que participan en el Programa. Se trata de conocer el proceso de intervención, los recursos utilizados, la organización de los mismos, su distribución, etc. La intervención con este tipo de familias y niños/as puede realizarse desde muy diferentes perspectivas teóricas, con mayor o menor profusión de recursos, y con diferentes fórmulas de organización de los mismos. Los resultados obtenidos por cada Programa adquieren sentido únicamente a partir de una descripción de tales procesos.
- Conocer los resultados alcanzados con las familias y los niños/as en relación con los objetivos generales y específicos previstos por el Programa. Es importante poder conocer los resultados que se obtienen con cada una de las diferentes tipologías de familias y de niños/as con las que se está interviniendo, de manera que se pueda mejorar el diseño del Programa adecuando recursos a las necesidades de cada grupo de casos.
- Poder establecer una valoración de los costos del Programa en relación a los resultados obtenidos con cada uno de los subgrupos de familias y niños/as objeto de intervención.

Tabla 21
Evaluación del programa



Diseño y metodología para la Evaluación de Programas

En ausencia del método experimental como estrategia de diseño aplicable al ámbito de la Protección Infantil, el diseño de evaluación de los programas debe cumplir las siguientes condiciones:

- Establecer un procedimiento que permita evaluar adecuadamente los objetivos perseguidos por el Programa. Para ello, debe cuidarse la relación entre (1) los

objetivos del programa, (2) las variables comportamentales o actitudinales en que se traducen dichos objetivos, (3) los indicadores que sean la expresión de que se han producido los cambios perseguidos en dichas variables, y (4) los instrumentos o criterios que midan con validez y fiabilidad dichos indicadores.

- b) Establecer un sistema de medición y valoración de dichos indicadores y variables en diferentes momentos de la intervención. Ha de realizarse, al menos, una medición en el momento de inicio de la intervención (evaluación pretratamiento) y otra en el momento de finalización (evaluación postratamiento). Para poder compensar la ausencia de un grupo sin intervención y controlar, en cierta medida, el efecto del azar o de la evolución natural de las variables analizadas, sería deseable incluir también mediciones intermedias durante el proceso de intervención, que permitan realizar "Análisis de Tendencias", es decir, análisis de la evolución continuada de las medidas de las variables objeto de estudio.
- c) Utilizar varias fuentes de información para la evaluación de resultados. Evitar basarse en la información aportada por una única fuente.
- d) Recoger información muy precisa sobre las características de los destinatarios del Programa al inicio de la intervención, de manera que se pueda establecer una diferenciación de tipologías de casos/usuarios que permita una lectura diferenciada de los resultados obtenidos con cada una de ellas.

Anexo 4. Orientaciones sobre posibles ratios expedientes / profesional en el Instituto Navarro de Bienestar Social

Tomando como referencia el funcionamiento de Servicios Especializados de Protección Infantil de entornos cercanos o de características similares a la Comunidad Foral de Navarra, podrían establecerse las siguientes orientaciones en relación a ratios expedientes/profesional:

1. TÉCNICOS DEL EQUIPO DE RECEPCIÓN, VALORACIÓN E INTERVENCIÓN FAMILIAR:

Funciones Generales:

- Realizar la recepción de los casos nuevos derivados al Instituto Navarro de Bienestar Social.
- Recabar el informe de investigación y valoración de dichos casos en los Servicios Sociales de Base, y, si es necesario, completarlo.
- Realizar la primera propuesta de Plan de Caso, incluyendo, si es preciso, la adopción de medidas de protección.
- Gestionar y coordinar la puesta en marcha del Plan de Caso con los niños y jóvenes con expediente abierto que viven con su familia de origen.
- Dirigir técnicamente y coordinar la intervención con dichos casos.
- Evaluar periódicamente y realizar las modificaciones necesarias en el Plan de Caso de los niños y jóvenes que viven con su familia de origen.
- Realizar, cuando sea necesario, propuestas de adopción de medidas de protección.

Ratio orientativa: Máximo de 5 casos/profesional en investigación-valoración y 15-20 familias en Intervención Familiar de forma simultánea (se asume que la investigación-valoración es llevada a cabo por equipos de dos profesionales).

2. TÉCNICOS DEL EQUIPO DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

Funciones Generales:

- Gestionar y coordinar la puesta en marcha y seguimiento del Plan de Caso con los niños y jóvenes que se encuentran en Acogimiento Residencial.
- Dirigir técnicamente y coordinar la intervención con los niños y jóvenes en Acogimiento Residencial, incluyendo la intervención de los Hogares y Centros Residenciales y del Programa Especializado de Intervención Familiar si lo hubiera.
- Evaluar periódicamente y realizar las modificaciones necesarias en el Plan de Caso de los niños y jóvenes en Acogimiento Residencial.
- Realizar, cuando sea necesario, las propuestas de cambio de medida en los casos de Acogimiento Residencial.

Ratio orientativa: Máximo de 25-30 familias/profesional de forma simultánea.

3. TÉCNICOS DEL EQUIPO DE ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ADOPCIÓN

Funciones Generales:

- Atender a las personas que acudan al INBS solicitando información sobre el Acogimiento Familiar o la Adopción.
- Gestionar y coordinar la puesta en marcha y seguimiento del Plan de Caso con los niños y jóvenes que se encuentran en Acogimiento Familiar.
- Dirigir técnicamente y coordinar la intervención con los niños y jóvenes en Acogimiento Familiar, incluyendo la intervención del Programa Especializado de Intervención Familiar si lo hubiera.
- Evaluar periódicamente y realizar las modificaciones necesarias en el Plan de Caso de los niños y jóvenes en Acogimiento Familiar.
- Realizar, cuando sea necesario, las propuestas de cambio de medida en los casos de Acogimiento Familiar.
- Valorar, seleccionar y formar a las familias solicitantes de adopción y gestión del proceso de adopción nacional e internacional.

Ratio orientativa: Máximo de 35-40 expedientes/profesional de forma simultánea.

4. TÉCNICOS DEL EQUIPO DE ATENCIÓN A JÓVENES CON MEDIDAS JUDICIALES PENALES

Funciones Generales:

- Gestionar y coordinar la puesta en marcha de las medidas penales acordadas por el Juez.
- Dirigir técnicamente y coordinar la intervención con los jóvenes con este tipo de medidas.
- Elaborar los informes requeridos por el Juez.

Ratio orientativa: Máximo de 15-20 menores/profesional de forma simultánea.

Anexo 5. Tipos de recursos de acogimiento residencial

De acuerdo a lo que sucede en otras Comunidades Autónomas y en países de nuestro entorno, puede suponerse que va a ser necesario disponer de centros de acogida especializados en la atención a los siguientes grupos de niños/as y jóvenes:

1. JÓVENES CON MEDIDAS JUDICIALES PENALES

De acuerdo a lo establecido en el Art. 54 ap. 1 de la ley 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores, se ha de disponer de centros específicos para menores infractores. Será necesario disponer de centros de internamiento en régimen cerrado, semi-abierto y abierto. Según establece el Art. 54 ap. 3 de la ley, estos centros deberán estar "divididos en módulos adecuados a la edad, madurez, necesidades y habilidades sociales de los menores internados y se regirán por una normativa de (...) que permita la ejecución de los diferentes programas de intervención educativa y las funciones de custodia de los menores internados". Estos centros deberán contar con personal especialmente preparado.

2. NIÑOS/AS Y JÓVENES EN PROTECCIÓN CON SERIOS PROBLEMAS DE COMPORTAMIENTO

Estos centros deberán tener una proporción de Educadores/as elevada y adecuada a las necesidades de los menores, con formación especializada, y una dotación de recursos de apoyo terapéutico que permitan responder con eficacia a las necesidades de estos menores. Se trata de centros con una estructura similar a la de una Comunidad Terapéutica.

3. NIÑOS/AS Y JÓVENES SEPARADOS DE SUS FAMILIAS CON CARÁCTER DE URGENCIA

Estos centros deberán contar con equipos propios para llevar a cabo la investigación y la valoración de los casos que acceden al internamiento. Asimismo, deberán contar con profesionales con preparación específica para ayudar a los menores a hacer frente de forma adecuada a los posibles efectos traumáticos de la separación de urgencia, que en muchos casos va acompañada de situaciones de violencia.

4. JÓVENES ENTRE 16-18 AÑOS SIN PROBLEMAS GRAVES DE COMPORTAMIENTO CON LOS QUE SE ESTÁ INTERVIENIENDO DE CARA A PROMOVER SU EMANCIPACIÓN

Estos jóvenes requieren una atención específica dirigida a potenciar las habilidades necesarias para la vida autónoma y su integración e inserción socio-laboral.

Además de lo anterior, la previsión temporal del acogimiento residencial es otra variable a tener en cuenta en la especialización de los centros de acogida. Las características de los centros que acogen menores con previsión de retorno a corto o medio plazo a su familia de origen deben ser diferentes de las de los centros que acogen menores con los que hay una previsión de una estancia prolongada, superior a dos años. En el segundo caso, la estabilidad del entorno convivencial del niño/a (Educadores/as y niños/as que viven en el centro) cobra especial relevancia.



Bibliografía

Alvarez Vélez, M.I (1994). La protección de los derechos del niño en el marco de las Naciones Unidas y en el derecho constitucional español. Madrid, UPCO.

Arrubarrena, M.I, De Paúl, J. y Torres, B. (1996). El maltrato infantil. Detección, notificación, investigación y evaluación. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

Casas, F. (1998). La infancia. Perspectivas psicosociales. Barcelona, Paidós.

Casas, F y Pérez Olagüe M.L. (1996). Informe sobre la aplicación de la Convención de los Derechos de la Infancia. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

De Paúl, J. y Arrubarrena, M.I. (1995). Manual de Protección Infantil. Barcelona, Masson.

Díaz-Aguado, M.J. y Martínez, R. (1993). Niños con dificultades socioemocionales. Instrumentos de evaluación. Programa de mejora del sistema del sistema de atención a la infancia. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

Fernández-Ballesteros, R. (1995). Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Madrid, Síntesis.

Fernández del Valle, J. y Fuertes J. (2000). El acogimiento residencial en la protección a la infancia. Madrid, Pirámide.

Hernández Ibañez, C. (1998). La situación jurídica del menores en el marco de las leyes de las Comunidades Autónomas. Madrid, Dykinson.

López, F. Y cols. (1995). Necesidades de la infancia y protección infantil. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

Paja Burgoa, J.A. (1998). La convención de los Derechos del Niño. Madrid, Tecnos.

Redondo, E., Muñoz, R. Y Torres, B.(1998). Manual de la buena práctica para la atención residencial a la infancia y adolescencia. Madrid, FAPMI.

Rios Martinez, J.C. (1998). La infancia en conflicto social: tratamiento socio-jurídico. Madrid, Cáritas.

Ripoll-Millet, A. y Rubiol, G. (1990). El acogimiento familiar. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.