

LA ORGANIZACION DE LA PROTECCION A LA INFANCIA EN GIPUZKOA: EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL

1. INTRODUCCION

Cuando hace unas décadas una familia presentaba problemas para ofrecer a sus hijos los cuidados necesarios, la respuesta procedente de las instituciones públicas consistía básicamente en proporcionar una ayuda económica o material (ayudas para el sostenimiento de hijos, biberón de los primeros meses, etc.) o, en casos extremos, retirar a los niños de la custodia de sus padres para ser internados con carácter indefinido en una institución. Bajo esta forma de actuar se encontraba la concepción ideológica de que los cuidados materiales que podía proporcionar una institución suponían una mejora para niños de familias pobres o que, en los casos de familias maltratantes, cualquier solución era mejor que el que esos niños volvieran a vivir con sus padres.

Sin embargo, la ingente investigación realizada en los últimos años sobre el tema del maltrato infantil ha modificado las ideas tanto sobre los orígenes de este fenómeno como de las soluciones adecuadas que deben darse al mismo. Los estudios llevados a cabo en los años setenta y ochenta por Garbarino, Bronfenbrenner o Belsky han permitido definir un modelo comprensivo y de intervención

que ha venido denominándose el modelo ecológico, que básicamente postula que el maltrato infantil es el resultado de la interrelación de factores culturales, sociales, familiares e individuales y que la intervención dirigida a atender esta problemática debe actuar sobre ese conjunto de factores para ser efectiva.

A esta línea de investigación se han unido en los últimos años estudios dentro del territorio español (De Paul y otros, 1988; Gracia y Musitu, 1993) que refuerzan este enfoque del problema y, por lo tanto, plantean un reto para los servicios de atención a la infancia: adecuar la respuesta que estos servicios ofrecen de manera que aborden la complejidad del problema y faciliten realmente un desarrollo adecuado de los niños y niñas objeto último de su intervención.

2. INVESTIGACION Y ACCION: LA DIFICIL SINCRONIA

Todo sistema de protección social se encuentra en lucha permanente entre «lo que hay que hacer» y «lo que se puede hacer». Asumir los criterios que se derivan de las investigaciones anteriormente reseñadas supone un esfuerzo de reestructuración de servicios, inversión presupues-

taria, desarrollo legislativo, etc. cuya realización difícilmente deja por completo satisfechos a profesionales y familias.

Así, algunos pasos que pueden considerarse hitos dentro de esta trayectoria de adecuación de la respuesta institucional a las conclusiones que se derivan de la investigación y elaboración teórica sobre el tema son, de forma resumida, los siguientes:

- La legislación internacional sobre Derechos y Protección de los Niños: Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959), Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), Carta Europea de los Derechos del Niño (1992).
- La Legislación española: Ley 21/87 y Ley 1/96 que regulan los derechos de los niños y procedimientos de actuación de las distintas administraciones para garantizar su protección.
- La reciente Ley de Servicios Sociales aprobada en el Parlamento Vasco el pasado mes de octubre, cuyos principios generales de prevención, integración, normalización, descentralización y atención personalizada recogen las recomendaciones básicas de toda investigación sobre intervención social y cuya distribución de competencias entre servicios sociales de base y servicios especializados pretende racionalizar la asignación de recursos y adecuar la respuesta al tipo de problema que se presente.

3. LA EVOLUCION DE LA ATENCION A LA INFANCIA EN GIPUZKOA

3.1. Antecedentes

Para analizar la evolución en la atención a la infancia no es necesario retrotraerse hasta el año 1791, cuando las Juntas Generales de Gipuzkoa, reunidas en la Villa de Elgoibar, resolvieron «establecer una casa general de expósitos y reclusión de malas mujeres en el lugar que se juzgase más a propósito». El gasto inicial se calculaba en 100.000 reales para subvenir al cual se imponía un recargo de un real a cada carga de vino y dos maravedís por martillo de aguardiente y mistela.

Durante años la atención a la infancia se caracterizó por un sistema de aislamiento del niño enraizado en el añejo mundo de la beneficencia, olvidando la

necesidad de aplicar medidas correctoras de situaciones nocivas y, por supuesto, la aplicación de medidas preventivas. Abundando en ello, se impregnó de un tinte oscurantista y, en ocasiones, morboso, relegando la protección del menor a un lugar inapreciable en el área de los Servicios Sociales.

En esta época la Diputación Foral de Gipuzkoa compartió la atención a los menores con otras instituciones públicas especialmente ligadas a la Administración de Justicia.

En el año 1985 se traspasaron al Territorio Histórico de Gipuzkoa las funciones y servicios en materia de protección, tutela y reinserción social de menores, disolviéndose la Junta Provincial de Protección de Menores dependiente del Ministerio de Justicia. Este traspaso, unido a la competencia atribuida por la Ley 21/1987 de 11 de noviembre a la Entidad Pública que tiene por ministerio de la ley la tutela de los que se encuentran en situación de desamparo, es decir, la Diputación Foral de Gipuzkoa, llevan a ésta a asumir desde ese momento la responsabilidad social que conllevan la atención y cuidado de la infancia desprotegida y de sus familias.

3.2. Estudio y evaluación de la situación inicial. Propuesta de nuevo modelo de organización

A partir de las transferencias de la Junta de Protección de Menores y de los expedientes procedentes del Tribunal de Menores por la puesta en marcha de la Ley de Adopción de Noviembre de 1987, GIZARTEKINTZA-Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa se encontró con una situación de gran complejidad que debía ser clarificada. Para ello, se encargó al Departamento de Personalidad, Evaluación y Tratamientos Psicológicos de la Universidad del País Vasco, una evaluación de los servicios de protección al menor existentes y un modelo de actuación para un nuevo servicio de protección a la infancia, adaptado a las nuevas teorías psicológicas y sociales. El director de este estudio fue D. Joaquín de Paul Ochotorena contando con el asesoramiento técnico de D. Albert Crivillé, psicólogo clínico.

En cuanto a la valoración del servicio existente el estudio destaca:

- En la Sección de Infancia y Juventud de la Diputación Foral de Gipuzkoa el

escaso número de técnicos y la falta de un organigrama donde quedaran delimitadas las funciones y responsabilidades de cada profesional.

- En los centros residenciales, gran diversidad en cuanto a titulación y situación laboral de los educadores, disparidad de criterios y estructuras organizativas.

El modelo de actuación propuesto para la organización y funcionamiento de la Sección de Infancia y Juventud de la Diputación Foral de Gipuzkoa se basa en la implantación de tres Unidades:

- Unidad de Recepción e Investigación de Denuncias: encargada de la toma de los datos iniciales, comprobación de la validez de la denuncia y evaluación del riesgo del menor.
- Unidad de Evaluación y Planificación de Servicios: responsable de la evaluación de la situación familiar, determinando un pronóstico acerca de la misma, formulando los objetivos de la intervención y planificando las actuaciones, servicios y seguimientos necesarios.
- Unidad de Intervención: tiene como cometido la intervención en los casos de separación (familiar o institucional), la intervención familiar y el seguimiento de servicios específicos para adolescentes en situación de acogimiento a largo plazo y madres adolescentes.

3.3. Aplicación del modelo propuesto y adecuación de la estructura existente al nuevo modelo

Una vez estudiado y evaluado el informe técnico emitido por la UPV/EHU, la organización implantada está basada en dos áreas:

- Área de valoración y orientación: En este área se han agrupado las funciones señaladas en las Unidades de Recepción e Investigación de denuncias y de Evaluación y Planificación de Servicios, propuestas por la U.P.V./E.H.U. en su informe.
- Área de intervención: Este área se ha subdividido en dos subáreas:
 - a) Acogimiento residencial.
 - b) Acogimiento familiar y adopción.

La adecuación de la estructura anterior ha llevado consigo las siguientes actuaciones:

En relación con la *Sección de Infancia y Juventud*:

- Diseño de un organigrama funcional, donde se delimitaron con claridad y precisión las funciones de cada técnico que compone la Sección. Se establece la coordinación de las mismas basándose en la trayectoria, que cada caso ha de seguir desde su recepción a su cierre.
- Progresivamente se ha ido incrementando el número de técnicos de acuerdo con el organigrama diseñado y dentro de las posibilidades de aumento de la plantilla.
- La formación de los técnicos se aborda aprovechando los recursos ofertados por el Centro de Estudios del Menor del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, promoviendo la participación de profesionales en las actividades formativas que se realizan. Ha sido frecuente, además, la participación de todos los técnicos en cursos, seminarios, congresos o simposios realizados en relación con el tema del maltrato o desprotección infantil, pudiendo decirse que en la actualidad disponen de un amplio bagaje teórico.
- Se homogeneizan los criterios de valoración de las situaciones de maltrato infantil, aplicando de forma sistemática la definición e indicadores de maltrato y abandono infantil establecidos en los documentos elaborados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Se establece un modelo de funcionamiento delimitando y definiendo los diferentes cometidos de cada una de las fases del proceso de valoración: detección, notificación, investigación y evaluación; utilizando los protocolos facilitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Progresivamente se fueron definiendo criterios respecto a aspectos básicos en la toma de decisiones, especialmente en temas como la separación de los niños del ambiente familiar, la institucionalización, posibilidades de intervención familiar, características del tratamiento requerido, etc.
- Se establecen protocolos de seguimiento de las medidas de acogimiento familiar y acogimiento residencial en los que se señalan objetivos, metodología y evaluación de la intervención individual y familiar, definiendo plazos.

- Se implantan los Programas de Tratamiento Familiar, que abordan las situaciones de desprotección infantil desde enfoques complementarios diferenciando la tipología de la familia a atender.

En relación con las *Instituciones de Acogida de Menores*:

- Se elabora el proyecto de organización de los recursos de guarda para la infancia en Gipuzkoa, identificándolos a un modelo normalizador tanto en su espacio físico como en la configuración humana y personal, estableciendo un programa secuencial de actuaciones, señalando:
 - La creación del Centro de Acogida de Primera Infancia (substitutivo de Hogar Materno Infantil de Fraisoro)
 - La creación del Centro de Acogida de Urgencia (substitutivo de las funciones de Acogida del Centro Santo Angel de la Guarda)
 - La creación de una miniresidencia de larga estancia (substitutiva del Centro Santo Angel de la Guarda)
 - La adaptación de los recursos de acogimiento residencial al plan establecido sobre ordenación de los servicios de atención a la infancia: miniresidencias de corta y larga estancia, determinando las características tanto funcionales como estructurales de cada uno de los centros.
- Se implanta como metodología de trabajo el Programa Educativo Individual (P.E.I.).
- Se realiza un análisis comparado de las estructuras de coste de los centros residenciales, con el objeto de definir y explicar las diferencias de gasto existentes (salarios, gastos directos, gastos estructurales, etc.). Como consecuencia de este análisis, se constituye un modelo de financiación cuyo objetivo es la eliminación progresiva de las diferencias anteriormente citadas.
- En 1989 se inicia un Programa de Formación dirigido a los educadores de los centros residenciales, que se ha mantenido hasta la fecha. Desde la primera actividad formativa cuyo contenido se centró en dar a conocer las técnicas de la programación educativa, hasta la que se está desarrollando este año sobre Educación Sexual, han sido muchos los temas desarrollados, siempre respondiendo a los intereses de los

propios educadores y a las necesidades detectadas. Estos espacios formativos han facilitado la comunicación y la reflexión ayudando a la cohesión en los criterios de actuación.

- La propia dinámica de los centros residenciales ha llevado a una apertura de los mismos hacia otros recursos sociales, estableciendo cauces de coordinación con diferentes instituciones que desarrollan programas complementarios a la guarda. Cabe destacar el Programa de Voluntariado concertado con la Cruz Roja, el Programa de Atención a Adolescentes Consumidores de Drogas desarrollado por AGIPAD, el Programa de Atención Psiquiátrica y Psicológica llevado a cabo por el Equipo de Psiquiatría Infantil de Osakidetza y el Programa de Vacaciones impulsado por el Departamento de Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

3.4. Aspectos característicos de la atención actual a la infancia desprotegida

Sin el deseo de que este trabajo resulte una relación de actuaciones llevadas a cabo, considero que no quedaría totalmente reflejada la organización de la atención a la infancia que se esté realizando en nuestro Territorio si no se hiciera mención a otros modelos de intervención que también pretenden la normalización e integración socio-familiar de la infancia desprotegida.

Mi intención es efectuar una breve descripción de estos programas, dado que en otras comunicaciones que aparecen en esta misma publicación se tratan en toda su amplitud.

El programa Especializado de Intervención Familiar - GIZALAN

En el año 1990, se llevó a cabo en Gipuzkoa la puesta en marcha y evaluación de un programa-piloto de tratamiento para familias con problemas de maltrato y/o abandono infantil. Esta fue una iniciativa en la que participaron el Departamento de Bienestar Social del Gobierno Vasco, el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y el Equipo de Investigación sobre Maltrato Infantil del Departamento de Personalidad, Evaluación y Tratamientos Psicológicos de la Facultad de Psicología de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

Los resultados del programa-piloto fueron valorados de manera altamente satisfactoria, y el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa adoptó la decisión de ponerlo en marcha de manera estable. Así, a partir de 1991 este Departamento cuenta con un Programa de Tratamiento Especializado para Familias con Problemas de Maltrato y/o Abandono Infantil y Familias en Riesgo como recurso de intervención ante situaciones de desamparo o riesgo de desamparo. Este Programa funciona de manera complementaria y/o alternativa a otros recursos/servicios de intervención de que también dispone dicho Departamento (acogimiento familiar residencial, adopción, ayudas económicas para tratamientos específicos de rehabilitación, etc.).

El desarrollo de este Programa (denominado «Programa de Intervención Gizalan») se ha llevado a cabo a través de su concertación con una entidad privada sin ánimo de lucro: la actual Asociación de Orientación y Tratamiento Familiar ARGABE. Dicha Asociación está dirigida por profesionales que participaron en el diseño y puesta en marcha de la experiencia-piloto.

Desde su inicio en Febrero de 1991 hasta la fecha, han sido atendidas en el Programa un total de 161 familias. En la evaluación global del Programa que se efectuó en 1994 se obtuvieron conclusiones importantes pero quizás la más significativa es que el porcentaje de familias rehabilitadas corresponde con los obtenidos en otros programas que se están llevando a cabo en servicios de protección de EE.UU.

Servicio de Investigación, Evaluación e Intervención en casos de Maltrato y Abuso Sexual de Menores

La circunstancia de que el Programa de Tratamiento Gizalan excluye en su diseño la intervención de casos de abuso sexual intrafamiliar, y la observación efectuada a través del desarrollo de ese mismo programa de que existen familias que precisan de otro tipo de respuesta a su problema, llevó a la implantación en enero de 1996 del Servicio de Investigación, Evaluación e Intervención en Casos de Maltrato y Abuso Sexual a Menores, contratado con el servicio Izan, Intervención Familiar y Comunitaria.

El marco de trabajo de este Servicio se centra en:

- a) La intervención a familias en las que se ha detectado una situación de maltrato físico y/o emocional cuyo fundamento parece encontrarse en una dinámica de relaciones familiares inadecuadas, sin que a ello vaya asociada otra problemática social más amplia, por lo que se excluyen familias multiproblemas crónicamente perturbadas, trastornos psiquiátricos diagnosticados y toxicomanía.
- b) Familias en las que se ha producido la revelación de un abuso sexual intrafamiliar.
- c) Menores que manifiestan problemas graves de convivencia surgidos en la adolescencia o preadolescencia, que requieren una orientación de separación del contexto familiar.

Programa de Acogimiento Familiar

La Ley 21/87 sobre Adopción y Acogimiento Familiar introduce la figura del Acogimiento Familiar como novedad importante, dando rango legal a una institución hasta esa fecha regulada por diversas normas administrativas.

El Acogimiento Familiar, lo entendemos como un recurso que está asentado en tres grandes pilares, coordinados por los técnicos de la Entidad responsable de la tutela. Estos pilares son el menor, la familia natural y la familia acogedora.

El adecuado funcionamiento de esta medida ha requerido la concertación de nuevos Servicios. Estos programas son:

- a) El Servicio Lauka, que tiene como objetivo el apoyo técnico a las familias acogedoras y al menor en situación de acogimiento.
- b) El Programa de Captación de Familias de Acogida, concertado con la Cruz Roja.

El Programa de Adopción

Unicamente quiero destacar el descenso tan notable que ha existido en relación a la adopción de niños nacidos en Gipuzkoa, originando un incremento considerable de las solicitudes para la adopción de un menor de origen extranjero.

Este aumento en la demanda y siendo la Diputación Foral de Gipuzkoa la responsable de emitir el correspondiente Certificado de Idoneidad, nos ha llevado a efectuar una oferta pública para concertar los Servicios de dos psicólogos, encar-

gados de realizar las valoraciones psicológicas.

4. FUTURAS ACTUACIONES

Como cierre de la anterior exposición, resta simplemente explicar los pilares en los que nos vamos a apoyar en el inicio de esta nueva etapa que tenemos por delante, con el objetivo de mejorar la calidad de la protección a la infancia en Gipuzkoa.

La obtención de un funcionamiento coordinado por parte de todas las Instituciones implicadas en la atención a los niños es una prioridad a la hora de optimizar los resultados en el abordaje de las situaciones de maltrato infantil.

La clarificación de las funciones y tareas que los profesionales realizan en relación a las situaciones de desprotección, el acuerdo respecto a los indicadores para identificar estas situaciones de dificultad social y la coordinación entre los diferentes servicios que intervienen en su tratamiento y solución, son fundamentales para el objetivo general de mejorar el sistema de atención a la infancia.

El año 1995 se realizó una actividad formativa impartida por D. Jorge Barudy, bajo el título de «Intervención de red en contextos familiares negligentes y/o abusivos» en la que participaron profesiona-

les de todas las instancias que de un modo u otro, están implicadas (Justicia, Educación, Sanidad, Policía, Servicios Sociales Comunitarios y Especializados).

Dentro de las conclusiones que se alcanzaron destacan:

- La necesidad de la formación de los diferentes sectores profesionales en materias relativas a tipologías de maltrato, indicadores de detección, vías de notificación.
- El establecimiento de canales de derivación y elaboración de protocolos.
- La sistematización de encuentros periódicos entre instituciones.
- La elaboración de programas de prevención y detección.

Un gran reto, pero una gran necesidad, pues si no se consigue abordar el maltrato infantil desde la coordinación, los esfuerzos de todos los profesionales habrán sido baldíos.

El otro gran desafío, que por ser el último, no es menos importante, es la Evaluación periódica de los diferentes programas establecidos, haciendo especial hincapié en el Acogimiento Residencial, medida que exige una readaptación constante a las especificidades de la población a atender.

MARGARITA PARDO MARTÍN