

L a intervención sobre las familias socialmente desfavorecidas como estrategia de protección a la infancia.

J. Conrado Moya Mira

Psicólogo.

Jefe de la Sección de Familia, Infancia y Juventud de la Dirección Territorial de Bienestar Social de Alicante.

INTRODUCCIÓN

Toda la normativa vigente y literatura actual en materia de protección a la infancia reconoce el derecho de todo niño/a a ser educado en su propio núcleo familiar.

Así la Convención de los Derechos del Niño en su artículo 9.1 establece:

«Los Estados partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño».

Si bien es cierto que tanto desde el punto de vista legal como profesional se acepta que debe procurarse la permanencia del niño/a en su propio medio familiar y social, no es menos cierto que el desarrollo de programas de protección a la infancia basados en la actuación

sobre la familia sigue siendo un gran reto en nuestra Comunidad Autónoma.

Este Artículo pretende analizar la situación actual respecto de la intervención sobre familias socialmente desfavorecidas y sugerir algunas reflexiones respecto de las repercusiones que tendría el desarrollo de esta modalidad de intervención en los sistemas de protección infantil.

I. Principio que rigen la implantación de los Servicios de Protección a la Infancia

Es a partir del estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana cuando se inicia el proceso de transferencias de las competencias asignadas al Gobierno Valenciano en materia de protección de menores.

Desde ese momento se inicia el proceso de organización de prestaciones y centros que gestionados por las Juntas provinciales de Protección de Menores o desde los Tribunales Tutelares de Menores estaban dispuestos para asegurar la protección a la infancia socialmente desfavorecida.

Para una correcta organización de aquéllos era necesario establecer unos principios y criterios de actuación en esta materia. Es en el llamado Libro Blanco del Menor (Política Social de Menores en la Comunidad Valenciana) donde aparecen por primera vez estos principios que pasamos a analizar:

I. El supremo interés del niño, con este principio se establece la garantía efectiva de los derechos sociales del niño y la obligación de adoptar, por parte del Estado, aquellas medidas que precise el desarrollo integral de los niños/as u que caso de no adoptarse producirían en la infancia «injusticias irre-

versibles» ya que dejan secuelas permanentes que impiden o limitan el desarrollo de su potencial humano.

2. Respeto a los mundos vitales y contexto social.

Todo proyecto operativo sobre el niño ha de tender prioritariamente a mantener sus esferas vitales y su mundo relacional. Toda intervención sobre el niño/a lo abordará como una realidad integrada en sus ambientes vitales y en consecuencia inseparable de aquello que constituye sus relaciones socio familiares.

3. Prevención, defensa y reinserción.

Primar las políticas preventivas y de defensa y reinserción alejándose del sistema bipolaridad (protección-reforma) vigente hasta aquel momento. La intervención sobre la familia cobra una especial importancia en las políticas preventivas.

4. Autonomía personal y familiar.

Trazando como meta de las políticas de protección a la infancia el logro de la autonomía personal evitando superproducciones innecesarias con los efectos de dependencia institucional.

De la misma forma la ayuda a la familia como mundo vital, de modo que pueda gestionar sus propios riesgos, considerándola como el contexto social más importante dentro del cual se manifiesta y resuelve las necesidades sociales del niño/a.

5. Integración y normalización.

Las políticas sobre infancia deben estar basadas sobre la integración social, escolar y la normalización residencial.

6. Diversidad y jerarquización.

Las políticas de protección a la infancia deben estar basadas en el principio de diversificación de los recursos de forma que no se sometan las necesidades de los niños a violencias innecesarias o a predefiniciones inútiles.

El criterio básico de **jerarquización** de los recursos pretenderá, en primer lugar, agotar todas las medidas dirigidas a consolidar los vínculos afectivos y sociales del menor procurando la no separación de su propio medio familiar.

La entrada en vigor de la Ley 21/87 que modifica determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción supone un cambio fundamental en la ejecución de medidas de protección de menores en el estado español. Varios son los motivos que me hacen afirmar esto:

1º. Supone la regulación de unas figuras jurídicas tan importantes como la adopción y el acogimiento familiar.

2º Supone que los Tribunales Tutelares de Menores dejan de tener competencias en la llamada facultad de protección, siendo asumidas tales competencias, por las Entidades Públicas de cada Comunidad Autónoma.

3º Capacita a las Entidades Públicas para asumir la tutela de los menores en situación pública en situaciones de grave riesgo.

4º Establece la superior vigilancia del Ministerio Fiscal sobre cualquier medida de protección de menores adoptada por las Entidades Públicas.

En cuanto a los principios que deben informar la actuación de las Entidades Públicas competentes en protección de menores la Ley 21/87 establece las siguientes:

.El carácter prioritario del interés del menor.

La necesidad de mantener al menor en su medio familiar siempre que sea posible.

.La configuración de las instituciones de guarda acogimiento y adopción como instrumentos de integración familiar.

.La utilización del recurso de internamiento sólo cuando sea indispensable y por el menor tiempo posible.

La Ley Orgánica 1/96 De Protección Jurídica del Menor viene a cubrir las necesidades legales que la puesta en práctica de la Ley 21/87 había mostrado estableciendo los principios rectores que deben regular la actuación de la Entidad Pública y que son los siguientes:

1. La supremacía del interés del menor:

2. **El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés.**

3. Su integración social y familiar.

4. La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.

5. Sensibilizar a la población ante situaciones de indefensión del menor.

6. Promover la participación y solidaridad social.

7. La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de las medidas.

Como podemos comprobar en cualquiera de los desarrollos normativos y programáticos llevados a cabo en esta materia, aparece de manera constante la necesidad de que se procure la permanencia del niño/a en su propia familia. Ello conlleva que la atención a las familias socialmente desfavorecidas para que puedan desarrollar de forma adecuada y autónoma sus responsabilidades parentales, debe constituirse como una actuación básica en la protección a la infancia.

Sin embargo transcurridos trece años desde el inicio de las transferencias todavía seguimos planteándonos la necesidad imperiosa de desarrollar programas de apoyo a las familias que resulten eficaces para la protección infantil.

II. Desarrollo de programas de protección a la infancia.

Los recursos con los que la Generalitat Valenciana contaba en el momento de asumir las competencias de protección de menores se reducían básicamente a:

1. El mantenimiento del niño/a en su domicilio con algunos apoyos de índole económica (en el mejor de los casos).

2. El ingreso en un centro de internamiento.

De forma paulatina se operaron cambios profundos en el sistema de protección a la infancia que pasaban necesariamente por:

1. Objetivar los procedimientos de valoración de solicitudes de utilización de servicios especializados.

2. Ampliar los recursos disponibles en la red básica de Servicios Sociales (Atención Primaria) de forma que fuera posible desarrollar y diversificar actuaciones preventivas eficaces y sistemas de detección precoz de los casos.

3. La mejora de las prestaciones de los centros de infancia a partir de cambios que afectarán a la organización, infraestructura, profesionalización...

4. El desarrollo de los programas de acogimiento familiar dispuestos, tanto con finalidad de retorno al núcleo familiar de origen como de proporcionar una alternativa familiar a menores pertenecientes a familias cuyo pronóstico de recuperabilidad fuese negativo.

5. La diversificación de otros programas de atención especializada que fueran capaces de no bipolarizar el tipo de respuesta (acogimiento familiar-acogimiento residencial) ofertada a la infancia en situación de desprotección social.

El análisis de los resultados producidos a partir de estos cambios podrían resumirse en los siguientes:

1. Desarrollo paulatino de mecanismos de detección y análisis de las necesidades de la infancia, no acompañada de un desarrollo similar en programas para su atención.

2. Sobrecarga de programas en los Servicios Sociales Generales, en base a procesos de descentralización y desconcentración.

3. Falta de articulación de las medidas previstas por los distintos sistemas (educativo, social, sanitario...) para la protección a la infancia.

4. Aparición de nuevas necesidades en la infancia que no han ido acompañada por procesos de actualización y adecuación de los servicios, centros y la formación de los profesionales.

6. Ausencia de programas alternativos a los de acogimiento residencial y acogimiento familiar (todavía poco desarrollados). Esta ausencia de programas alternativos provoca la atención de problemáticas infantiles desde programas y recursos que no están suficientemente preparadas para ello (centros/familias). Esta falta de adecuación de la respuesta a las necesidades, en ocasiones provoca valoraciones poco fundamentadas sobre el programa o el recurso en si mismo, sin entrar a valorar el uso que de los mismos se hace.

En general podría afirmarse, que ha existido una planificación inicial de las políticas de protección de menores, pero no se han articulado los mecanismos de evaluación necesarios para la educación de éstas tanto a las nuevas demandas como a los efectos que su implantación ha ido produciendo.

III. Organización actual de los sistemas de protección a la infancia.

Como consecuencia del desarrollo legislativo llevado a cabo tanto a nivel estatal como autonómico el Gobierno

Valenciano considera necesario dar rango de Ley a toda la normativa que de una manera dispersa había ido regulando el sector de infancia.

De esta manera se publica en D.O.G.V. DE 16-12-94 la Ley 7/94 de la Infancia de la Generalitat Valenciana que tiene por objeto ordenar las competencias atribuidas a la Generalitat Valenciana tanto en materia de protección de menores como en reforma de menores.

Así se desarrollan los programas de atención a la infancia que deberán ser implantados para el cumplimiento de estas competencias establecidos los siguientes niveles organizativos:

1. El Nivel de Atención Primaria, recayendo la responsabilidad de su implantación en los Ayuntamientos a través de los Servicios Sociales Generales.

2. El Nivel de Atención Especializada, competencia de la Generalitat Valenciana y de los ayuntamientos, en los casos recogidos en la Ley de Servicios Sociales.

Estos niveles de intervención estructuran SECUENCIAS DE PRESTACIONES Y SERVICIOS que configuran PROGRAMAS en torno a una concepción de NECESIDADES DE LA INFANCIA agrupadas en cinco grandes esferas:

1. Necesidades INFORMACION
2. Necesidades de ACCESIBILIDAD
3. Necesidades de COOPERACION
4. Necesidades de CONVIVENCIA
5. Necesidades de REINSERCIÓN

Sin entrar detalladamente a cada uno de ellos enunciaré el desarrollo previsto en la Ley 7/94 de Infancia.

PROGRAMAS DE INFORMACION

a. Nivel Primario

-Campañas informativas y de sensibilización

- Servicios de asesoramiento y primer diagnóstico
- b. Nivel Especializado
- Campañas autonómicas de información y sensibilización
- Servicios de diagnóstico especializado.

PROGRAMAS DE ACCESIBILIDAD

- a. Nivel Primario
- Seguimiento de la Salud infantil
- Fomento de la inserción prelaboral
- b. A nivel Especializado
- Prevención de los malos tratos
- Integración escolar
- Medidas laborales de inserción
- Eliminación de barreras arquitectónicas y de comunicación.

PROGRAMAS DE COOPERACION

- a. Nivel Primario
- Promoción de la autoayuda.
- Fomento del voluntariado social.
- Promoción de organizaciones solidarias
- b. Nivel Especializado.
- Acreditación de centros y servicios.
- Regulación del régimen de cooperación
- Reconocimientos de las instituciones colaboradoras de integración familiar.

PROGRAMAS DE CONVIVENCIA

- a. Nivel Primario
- .Ayuda familiar (económica, educativa...)
- Acogimiento familiar de carácter primario (F. educadora/ext)
- b. Nivel Especializado
- La terapia familiar
- El acogimiento familiar de carácter especializado

- El acogimiento de Residencias
- La emisión de Propuestas previas para ADOPCION.

PROGRAMAS DE REINSENCION

- a. DE ATENCION PRIMARIA (Competencia municipal)
- 1. La amonestación
- 2. La Libertad Vigilada
- 3. El asesoramiento educativo, terapéutico y ocupacional.
- 4. La prestación de servicios en beneficio de la comunidad.
- 5. El internamiento de uno a tres fines de semana.
- 6. La reparación extrajudicial.
- b. ALTERNATIVAS A LA EJECUCION DE NIVEL PRIMARIO (competencia municipal)
- 1. La instrucción de apoyo.
- 2. La instrucción de tratamiento terapéutico.
- 3. El asesoramiento educativo.
- c. DE ATENCION ESPECIALIZADA (Competencia de la Generalitat)
- 1. El acogimiento por otra persona o núcleo familiar.
- 2. El tratamiento ambulatorio.
- 3. El ingreso en un centro de carácter terapéutico.
- 4. El ingreso en un centro en régimen abierto, semiabierto o cerrado.

De las secuencias de prestaciones y servicios que permiten el desarrollo de PROGRAMAS DE ATENCION A LA INFANCIA se puede concluir que la Ley no entiende la protección a la infancia como la implantación de un sistema dicotomizado en medidas de internamiento o de acogimiento familiar, sino que por el contrario se estructura un continuo de programas que garantizan una estructura sólida de PREVENCIÓN ASISTENCIA Y REINSENCION.

En el desarrollo de estos PROGRAMAS no sólo está implicado y responsabilizado el sistema de SERVICIOS SOCIALES sino que se reconoce como indispensable la integración y articulación de las acciones promovidas desde el resto de sistemas de atención a la infancia (Educación, Sanidad, Ocio y T. libre...).

Así en el preámbulo de la Ley 7/94 se dice textualmente:

«Las nuevas necesidades de los niños, la calidad de los servicios de la infancia y la promoción de nuevas oportunidades requieren de una ARTICULACION adecuada de las administraciones educativas, sanitarias, sociales, culturales y de preparación al mundo laboral.

IV. La intervención sobre la familia y la protección a la infancia. Algunas sugerencias para la reflexión.

Del análisis de la Ley de la infancia se comprueba que los programas de convivencia tienen por finalidad el mantenimiento del niño/a en su propia familia y la integración transitoria o definitiva en otros núcleos de convivencia que favorezcan su desarrollo integral.

Para lograr este objetivo se han establecido medidas que han de desarrollarse tanto desde el nivel de atención primaria (municipal) como desde el nivel de atención especializada (Generalitat).

Las medidas a desarrollar desde el nivel de atención primaria tienen por objeto **prevenir** la generación de situaciones de desamparo.

Estas medidas de nivel primario, preventivo que se desarrollan a nivel municipal son puestas en práctica por los profesionales de los Equipos Sociales de Base, que a su vez deben desarro-

llar el resto de programas y prestaciones previstas en la actual Ley 5/97 de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

En mi opinión, esta situación impide que se desarrollen servicios de atención específica a familias cuya dinámica relacional pueda generar situaciones de riesgo y/o desamparo. La ausencia de programas que con carácter preventivo (prevención secundaria) procuren la atención a estas familias lleva consigo que en ocasiones se produzca un doble efecto:

1. Que los casos de niños/as que se han detectado y diagnosticado como de situación de riesgo no se intervenga de forma temprana y se produzca un mayor deterioro de la situación familiar y personal del niño/a, que comporte la necesidad de adoptar medidas de separación temporal o definitiva del núcleo familiar.

2. Que una vez adoptadas medidas de separación del núcleo familiar con previsión de retorno a la familia biológica (separación transitoria) como por ejemplo los acogimientos residenciales o acogimientos familiares simples, la carencia de estos programas conviertan en definitivas las mismas. Nos encontraríamos aquí con situaciones de larga institucionalización o de acogimientos familiares simples que puedan convertirse en acogimientos familiares permanentes.

Por otra parte, como ya he indicado anteriormente, la Ley de la Infancia prevee la implantación de medidas de atención especializada dentro de los programas de convivencia. Estas medidas son competencia de la Generalitat y se marcan como objetivo arbitrar las **alternativas** a las situaciones de desamparo y al conflicto familiar grave. Una de las medidas previstas dentro del nivel especializado sería la de terapia familiar dirigida a aplicar a una unidad de

convivencia prestaciones técnicas que permitan abordar conflictos relacionales y de desestructuración familiar.

La no implantación de estas medidas alternativas supone que ante situaciones de desamparo se mantiene una posibilidad de actuación dicotomizada, es decir bien el acogimiento residencial o bien el acogimiento familiar en sus distintas modalidades.

Esta situación de no diversificación de las medidas provoca igualmente, que se atiendan en determinados recursos a niños/as cuya situación podría haber sido atendida desde otros servicios que procuraran la no separación del medio familiar.

Atendiendo a todo lo indicado, en mi opinión, la intervención sobre las familias en situación de riesgo social y específicamente sobre aquellas que pasan por dificultades para procurar una correcta atención a sus hijos/as, es el reto más importante que debería asumirse para procurar la mejora del sistema de protección a la infancia en la Comunidad Valenciana.

Esta intervención debe desarrollarse de forma **articulada e integrada** con la participación de la totalidad de los sistemas de bienestar social (educación, sanidad, servicios sociales, empleo, vivienda,...).

La implantación de las medidas de atención primaria debe organizarse atendiendo a los criterios de descentralización y desconcentración, teniendo ámbito de implantación y responsabilidad municipal o supramunicipal.

La implantación de las medidas de atención especializada deberían ampliarse a programas tales como la orientación familiar, la mediación familiar, etc. que junto con los ya previstos de terapia familiar constituyeran una red de servicios complementarios a los de acogimiento residencial o familiar.

La diversificación de medidas supondría la posibilidad de desarrollo de un continuo de servicios que posibilitaría la utilización de los mismos de forma adecuada al tipo de problemática que haya sido diagnosticada. Queda, por tanto, matizado el criterio de jerarquización en la utilización de los recursos, criterio éste que tiene sentido en un sistema claramente dicotómico, pero se matiza con la existencia de un sistema diversificado.

Por último indicar que la incorporación de las medidas propuestas para la atención a la familia debe llevarse a cabo tras un análisis de la situación actual de necesidades de la infancia e incorporado en un Plan Integral de Atención a la Infancia que permita una planificación acorde a tales necesidades y lo que a mi entender es más importante, promueva procesos de evaluación y planificación continuas que garantice la educación permanente de los programas, centros y servicios a las necesidades a atender.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Política Social del menor en la Comunidad Valenciana. G.Valenciana 1987.

Actas del III Congreso Estatal sobre infancia maltratada, 1993.

Convenio de 20 de Noviembre de 1989 sobre los Derechos del Niño.

Ley Orgánica 1/96 de protección Jurídica del Menor.

Ley 5/97 de Servicios de la Comunidad Valenciana.

Ley 7/94 de la Infancia de la Generalitat Valenciana.