



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

Años 2003-2006

Joaquín de Paúl e Ignacia Arruabarrena

Unidad de Estudios e Investigación en Protección Infantil
Departamento de Psicología Social y Metodología de las Ciencias del
Comportamiento
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Mayo de 2007

INDICE

1. INTRODUCCION	pág. 3
2. PROCEDIMIENTO DE TRABAJO	pág. 7
3. EVALUACIÓN DEL PLAN DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL 2003-2006	
<i>Parte I: Actividades desarrolladas</i>	pág. 21
<i>Parte II: Ejecución de las funciones y tareas propias de los Servicios de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social</i>	pág. 85
1. Prevención, detección y notificación	pág. 89
1.1. Prevención primaria y secundaria	pág. 89
1.2. Detección de situaciones de Dificultad Social	pág. 93
2. Proceso de Investigación y Valoración	pág. 99
2.1. Fuentes consultadas por los Servicios Sociales de Atención Primaria	pág. 99
2.2. Casos re-derivados a los Servicios Sociales de Atención Primaria desde la Sección de Protección del Menor	pág. 101
2.3. Cantidad y calidad de la información recogida en los Informes de Valoración de la Sección de Protección del Menor	pág. 103
2.4. Expedientes de la Sección de Protección del Menor que cuentan con un Plan de Caso escrito	pág. 105
3. Intervención familiar especializada	pág. 106
4. Acogimiento familiar	pág. 109
4.1. Tipos de acogimiento familiar	pág. 109
4.2. Acogimientos familiares fallidos	pág. 110
4.3. Opiniones de las familias acogedoras	pág. 111
5. Acogimiento residencial	pág. 112

<i>Parte III: Indicadores de impacto global del Plan en el conjunto del Sistema de Protección Infantil</i>	pág. 117
1. Nivel de gravedad de la situación de desprotección y derivación a la Sección de Protección del Menor	pág. 121
1.1. Grado de desprotección de los casos notificados a los Servicios Sociales de Atención Primaria	pág. 121
1.2. Grado de desprotección de los casos notificados a la Sección de Protección del Menor	pág. 122
2. Edad de los/as menores con expediente abierto en la Sección de Protección del Menor y en los Servicios Sociales de Atención Primaria y tipo de intervención llevada a cabo con los niños/a de edades tempranas	pág. 127
2.1. Edades de los menores con expediente abierto	pág. 127
2.2. Intervenciones llevadas a cabo en la Sección de Protección del Menor con niños/as de edad temprana	pág. 128
3. Intervención de los Servicios Sociales de Atención Primaria ..	pág. 132
4. Intervención de la Sección de Protección del Menor	pág. 135
4.1. Ratio de profesionales y menores	pág. 135
4.2. Medidas de protección adoptadas	pág. 136
4.3. Tiempos empleados en las fases previas a la puesta en marcha del Plan de Intervención	pág. 138
4.4. Recursos de intervención utilizados en los casos atendidos por la Sección de Protección del Menor	pág. 140
4.5. Reunificaciones familiares	pág. 143
4.6. Cierre de expedientes	pág. 144
4.7. Intervención con menores en Conflicto Social	pág. 145
4. VALORACION GENERAL, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ...	pág. 149
5. ANEXOS	pág. 173

Anexo I: Protocolos para la recogida de información

Anexo II: Listado de Servicios Sociales de Atención Primaria que han proporcionado información

INTRODUCCIÓN

El Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social, aprobado por el Gobierno de Navarra en Noviembre de 2001 y por la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Navarro en Septiembre de 2002, define los objetivos y actividades a llevar a cabo en el período 2002-2006 en la Comunidad Foral en materia de Infancia y Adolescencia en Dificultad Social. La ejecución de este Plan está secuenciada en diferentes fases, en cada una de las cuales se pretenden alcanzar una serie de objetivos a través de la realización de determinadas actividades.

El Plan incluyó en su diseño un sistema de recogida de datos dirigido a evaluar su grado de implantación y la consecución de sus objetivos. Este Plan fue diseñado por la Unidad de Estudios y Formación en Protección Infantil del Departamento de Psicología Social y Metodología de las Ciencias del Comportamiento de la Universidad del País Vasco. La aplicación de este sistema de evaluación ha permitido obtener datos sobre la implantación del Plan en tres momentos:

1. En *Diciembre de 2002*, antes de su puesta en marcha: En esa fecha se llevó a cabo una primera evaluación dirigida a establecer la “línea base” o “línea de partida” del Plan. Esta “línea base” o “línea de partida” constituía el punto de comparación para identificar, con evaluaciones sucesivas, los cambios producidos en la calidad y eficacia del Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra como consecuencia de la implantación del Plan, y valorar (a) si el Plan estaba consiguiendo o no sus objetivos (b) en los plazos de tiempo previstos. Los resultados de esta evaluación quedaron recogidos en el correspondiente Informe presentado a la Dirección General de Familia en Noviembre de 2003.
2. En *Diciembre de 2004*, dos años después de su puesta en marcha¹.
3. En *Diciembre de 2006*, momento en el que finaliza la ejecución del Plan.

¹ Es preciso señalar que, posteriormente a la aprobación del Plan, se produjeron una serie de cambios relevantes en el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, que provocaron que hasta el segundo cuatrimestre del año 2004 no se dieran las condiciones organizativas adecuadas para diseñar y realizar con la necesaria agilidad las actividades previstas en el mismo. La Dirección General de Familia se crea en el año 2003 y en el año 2004 asume las competencias en materia de protección del menor

Las sucesivas evaluaciones del Plan han sido realizadas por la Unidad de Estudios y Formación en Protección Infantil del Departamento de Psicología Social y Metodología de las Ciencias del Comportamiento de la Universidad del País Vasco, por encargo de la Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

Este Informe recopila el conjunto de dichas evaluaciones y presenta una descripción objetiva y cuantificable del desarrollo del Plan durante los años 2003, 2004, 2005 y 2006, y una valoración sobre el grado en que su ejecución se ha ajustado a lo establecido en su diseño original, tanto en cuanto a su contenido (actividades) como a su temporalización.

En el Informe se describe en primer lugar el procedimiento de trabajo llevado a cabo por el Equipo de la Universidad del País Vasco para responder a los objetivos encomendados en esta Evaluación. En segundo lugar, se presentan los datos obtenidos sobre la ejecución del Plan durante los años 2003 a 2006. Este análisis se ha realizado siguiendo el Sistema de Evaluación diseñado en su día y que se utilizó para establecer la “línea base” o “línea de partida” del Plan. Dicho Sistema incluye tres niveles de Evaluación:

- *Primer nivel:* Valoración de si las actividades previstas en el Plan han sido llevadas a cabo, y si lo han hecho en el orden y los plazos de tiempo previstos.
- *Segundo nivel:* Calidad en la realización de las tareas asignadas a la Sección de Protección del Menor y los Servicios Sociales de Atención Primaria en situaciones de Dificultad.
- *Tercer nivel:* Situación de los niños, niñas y adolescentes y familias atendidas por dichos Servicios.

La última parte del Informe valora la información obtenida en esta Evaluación, establece conclusiones y plantea recomendaciones de futuro.

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO

Para alcanzar los objetivos previstos en la Evaluación del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social, se han llevado a cabo una serie de tareas que se pueden agrupar en las siguientes fases:

<i>Actividad</i>	<i>Fecha</i>
1. Notificación a todos los agentes participantes en la evaluación del procedimiento de trabajo y de los plazos previstos para la recopilación de la información	Octubre 2006
2. Recopilación de la información.	Noviembre 2006 - Febrero 2007
3. Procesamiento informático, tratamiento estadístico, y análisis cuantitativo y cualitativo de la información recogida.	Marzo 2007
4. Estudio de la información recogida, establecimiento de valoraciones y conclusiones, y redacción del Informe Preliminar de Evaluación.	Marzo 2007
5. Contraste de la información recogida en el Informe Preliminar con responsables de la Dirección General de Familia y de la Sección de Protección del Menor.	Abril y Mayo 2007
6. Presentación del Informe Final a la Comisión de Seguimiento del Plan.	Mayo 2007

1. Notificación a todos los agentes participantes en la evaluación del procedimiento de trabajo y de los plazos previstos para la recopilación de la información

Las primeras actuaciones llevadas a cabo previas a la evaluación del Plan incluyeron:

- a) Reunión preparatoria y de coordinación con los/as responsables del proyecto en la Dirección General de Familia del Gobierno de Navarra.
- b) Reunión con responsables de la Sección de Atención Primaria del Instituto Navarro de Bienestar Social (INBS) con el objetivo de planificar la recogida de información de los Servicios Sociales de Atención Primaria.
- c) Reunión con la Jefa de la Sección de Protección del Menor con el objetivo de planificar el proceso de recogida de información de los expedientes de dicha Sección.
- d) Notificación a los representantes de los Servicios Sociales de Atención Primaria de la Comunidad Foral y de Hogares y Centros de Acogida de los objetivos y procedimiento de trabajo a llevar a cabo para la evaluación del Plan.

2. Recopilación de la información

2.1. Protocolos de recogida de información

Los Protocolos aplicados para la evaluación del Plan -que se recogen en el Anexo I- han sido los siguientes:

- *Protocolos sobre actividades y programas de la Dirección General de Familia y la Sección de Protección del Menor (Protocolos 1, 2, 3, 4, 5 y 6)*

Estos protocolos recogen información sobre la realización y cumplimiento de las actividades asignadas en el Plan tanto a la Dirección General de Familia (Protocolo 1) como específicamente a la Sección de Protección del Menor (Protocolos 2 a 6):

- Desarrollo legislativo en materia de Protección Infantil.
- Creación-o mejora de infraestructuras relativas a la Protección Infantil.
- *Jefatura de la Sección de Protección del Menor*: Actividades relacionadas con la coordinación con otras instituciones -especialmente Servicios Sociales de Atención Primaria- y con la organización interna de la Sección de Protección del Menor.
- *Negociado de Atención a Menores en Dificultad Social* (Equipo de atención a menores en Dificultad Social y Equipo de atención a menores en Conflicto Social y Reforma): Actividades relacionadas con la valoración de situaciones de desprotección infantil, intervención familiar especializada, intervención realizada desde los EAIA, y formación y coordinación con profesionales de los Hogares y Centros de Acogida. Actividades realizadas para cubrir las necesidades derivadas de la atención a menores en conflicto social y reflejadas en el Plan, así como actividades dirigidas a la formación de los/as profesionales que trabajan en este ámbito y la evaluación de las medidas tomadas con los/as menores.
- *Negociado de Acogimiento Familiar y Adopción* (Equipo de Acogimiento Familiar y Adopción nacional y Equipo de Adopción internacional): Actividades relacionadas con la captación, selección y formación de familias acogedoras y adoptantes y con el seguimiento y apoyo a dichas familias.

- *Protocolo de recogida de información sobre actividades y programas de los Servicios Sociales de Atención Primaria (Protocolo 7)*

Este protocolo tiene como objeto recopilar de manera continua las actividades relacionadas de manera directa con el Plan que se van llevando a cabo en cada municipio, y permite disponer de una memoria anual de las actividades desarrolladas en el conjunto de los Servicios Sociales de Atención Primaria de la Comunidad Foral en relación a:

- la prevención y detección de situaciones de Dificultad Social,
 - la intervención en situaciones de Dificultad Social,
 - la coordinación con la Sección de Protección del Menor y con otros agentes comunitarios en relación a las situaciones de Dificultad Social, y
 - la disposición de sistemas de evaluación de resultados de las actividades desarrolladas.
- *Protocolos de actuación de la Sección de Protección del Menor en las situaciones de Dificultad, Conflicto Social y Reforma (Protocolos 8a, 8b y 8c)*

El *Protocolo 8a* está diseñado para recoger información sobre las características y el proceso de intervención llevado a cabo por la Sección de Protección del Menor con los menores y familias en situación de Dificultad y Conflicto Social:

- características básicas de los casos,
- cronología de la intervención de la Sección de Protección del Menor,
- calidad de la Investigación y Evaluación,
- actuaciones e intervenciones llevadas a cabo a lo largo de la ejecución de los Planes de Caso, y
- motivo de cierre de los expedientes.

El *Protocolo 8b* recoge información de los expedientes que (a) en el momento de este estudio se encontraban en proceso de Evaluación en la Sección de Protección del Menor, y por tanto sin un Plan de Caso definido, y (b) habían sido derivados a la Sección de Protección del Menor y, tras su correspondiente valoración, se había determinado que no se trataba de casos de su competencia, por lo que habían sido derivados a otros servicios y se había procedido al cierre del expediente. Este Protocolo recoge información sobre:

- características básicas de los casos,

- tipología principal de desprotección, y
- motivo del cierre de los expedientes (en su caso).

El *Protocolo 8c* recoge información de los expedientes de niños, niñas y adolescentes denominados en la Sección de Protección del Menor como de “*Reforma*”, es decir, menores que cumplen una o varias medidas judiciales penales. Este Protocolo recoge información sobre:

- características sociodemográficas de los/as menores (nacionalidad, edad, sexo), y
 - tipo y duración de las medidas judiciales.
- *Protocolo de actuación de los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) en las situaciones de Dificultad Social y Riesgo de Dificultad (Protocolo 9)*

Este protocolo está diseñado para que los/as profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria recojan información básica sobre las características y el proceso de intervención llevado a cabo con los menores y familias en situación de Dificultad Social atendidos en sus servicios:

- severidad de la situación de Dificultad Social,
- fuente de detección y notificación,
- fuentes de información consultadas para la realización de la Investigación y la Evaluación,
- tipo de intervención desarrollada, y
- número y tipo de casos derivados a la Sección de Protección del Menor.

El formato y contenido de este Protocolo permite conseguir varios objetivos:

- conocer el número *total absoluto* de niños, niñas y adolescentes en Dificultad Social atendidos en los Servicios Sociales de Atención Primaria, evitando la contabilización repetida de expedientes atendidos a lo largo de varios años,
- catalogar los recursos de intervención, y
- ampliar la información referida a la derivación de casos a la Sección de Protección del Menor.

- *Protocolo para Hogares y Centros Residenciales (Protocolo 10)*

Este protocolo está diseñado para que los/as responsables de los Hogares y Centros de Acogimiento Residencial recojan información sobre:

- número de niños, niñas y adolescentes acogidos,
- número, titulación y formación específica de los/as profesionales que trabajan en y para el Hogar/Centro,
- frecuencia de revisión de los Programas Educativos Individuales,
- número de familias con las que se lleva a cabo algún tipo de intervención más allá de las intervenciones habituales relacionadas con las visitas y contactos con los/as niños, niñas y adolescentes, y
- contenido, duración e intensidad de dicha intervención.

- *Protocolo para familias acogedoras (Protocolo 11)*

Este protocolo está diseñado para ser cumplimentado por las familias acogedoras. Permite disponer de información básica pero a la vez relevante sobre las siguientes características del acogimiento:

- duración,
- percepción de la familia acogedora sobre el apoyo prestado por la Sección de Protección del Menor, y
- valoración del proceso de acogimiento y sus dificultades principales.

- *Protocolos de gasto económico (Protocolos 12 y 13)*

Recogen información sobre el gasto económico llevado a cabo por la Dirección General de Familia en lo referido a:

- realización y publicación de estudios
- inversiones en hogares y centros residenciales propios y concertados
- creación y mantenimiento de Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIAs)
- recursos de Intervención Familiar
- recursos de Acogimiento Familiar
- recursos de Acogimiento Residencial
- adopción

- concertación con otros equipos externos de apoyo al desarrollo de las funciones asignadas a la Sección de Protección del Menor
- otros

2.2. Procedimiento de recogida de la información

Entre Noviembre de 2006 y Febrero de 2007 se procedió a la cumplimentación de los protocolos descritos en el apartado anterior.

Los Protocolos 8a y 8b sobre la “Actuación de la Sección de Protección del Menor en las situaciones de Dificultad Social” fueron cumplimentados por el equipo investigador de la Universidad del País Vasco mediante la revisión individualizada de los expedientes de Dificultad Social abiertos en dicha Sección. El Protocolo 8c fue cumplimentado por el equipo de la Universidad del País Vasco con la información recogida en la Base de Datos disponible en la Sección de Protección del Menor. El resto de Protocolos fueron remitidos a sus destinatarios/as para ser cumplimentados. Además, se mantuvieron contactos personales y telefónicos con las personas responsables de la cumplimentación de estos Protocolos para completar, contrastar o clarificar información.

2.2.1. Información recabada de la Sección de Protección del Menor

- El Equipo Investigador revisó un total de **842 expedientes en el año 2004 y 995 expedientes en el año 2006** con el objetivo de preparar la cumplimentación de los *Protocolos 8a, 8b y 8c*. Este conjunto de expedientes se distribuye de la siguiente manera:
 - La totalidad de **expedientes de Dificultad y Conflicto Social que se encontraban abiertos** en la Sección de Protección del Menor el 31 de Diciembre de 2004 (**n=436**) y el 31 de Diciembre de 2006 (**n = 518**) (*Protocolo 8a*).
 - La totalidad de **expedientes de Dificultad y Conflicto Social que se habían cerrado** en la Sección de Protección del Menor a lo largo de los años 2003 y 2004 (**n=130**) y los años 2005 y 2006 (**n = 170**) con los que esta Sección había desarrollado algún tipo de intervención (*Protocolos 8a y 8b*).

En la siguiente Tabla se presentan datos sobre los expedientes estudiados. Se pueden ver los expedientes que se encontraban abiertos a 31 de Diciembre de cada uno de los años estudiados (2002, 2003, 2004, 2005 y 2006) y los expedientes que han sido abiertos y cerrados durante los cuatro años de ejecución del Plan. Estas cifras son las que se van a manejar en el análisis de la información que se presenta en los apartados 3.2 y 3.3 de este Informe. Se han realizado análisis y estudios sobre las características de los casos que han sido abiertos cada y sobre las características de los casos que están abiertos en un momento con concreto (siempre el 31 de Diciembre de cada año).

Expedientes estudiados en la Sección de Protección del Menor

<i>AÑO</i>	<i>Expedientes abiertos a 31-Dic.</i>	<i>Expedientes abiertos en ese año</i>	<i>Expedientes cerrados en ese año</i>
<i>2002</i>	408		
<i>2003</i>	441	100	67
<i>2004</i>	478	99	62
<i>2005</i>	538	124	64
<i>2006</i>	518	86	106
<i>Total abiertos</i>		409	
<i>Total cerrados</i>			299

- Un total de **202 expedientes (77 en 2004 y 125 en 2006)** de Dificultad Social que (1) habían sido derivados a la Sección de Protección del Menor y, tras su Investigación o Evaluación, se había procedido a su cierre tras determinarse que no se trataba de situaciones de su competencia, o (2) habían sido derivados recientemente a la Sección de Protección del Menor y se encontraban en proceso de Valoración (*Protocolo 8b*).
- Por otra parte, se extrajo de la Base de Datos de la Sección de Protección del Menor información sobre el total de **381 casos de “Reforma” (199 en 2004 y 182 en 2006)** atendidos en dicha Sección lo largo de los años 2003 a 2006 (*Protocolo 8c*).
- La Dirección General de Familia remitió tanto en el 2004 como el 2006 el Protocolo 10 a los/as responsables de la totalidad de **Hogares y Centros de Acogimiento Residencial (n=21)**, propios y concertados, de la Comunidad Foral. Todos ellos devolvieron el Protocolo cumplimentado en ambos momentos de evaluación.

- La Dirección General de Familia remitió también el Protocolo 11 a la totalidad de **familias acogedoras** que a fecha 31 de Diciembre de 2004 (**N=178**) y a fecha de 31 de Diciembre de 2006 (**N=182**) tenían acogido un niño, niña o adolescente con expediente abierto en dicha Sección. Un total de **83 familias (23,0%)**, devolvieron el Protocolo cumplimentado (**41 en 2005 y 43 en 2006**).
- La **Jefatura** y los/as equipos técnicos de (a) Atención a menores en Dificultad Social, (b) Conflicto Social y Reforma, (c) Acogimiento familiar y adopción nacional, y (d) Adopción internacional, de la **Sección de Protección del Menor**, cumplimentaron los Protocolos 2, 3, 4, 5 y 6. Se designó a un/a profesional de cada Equipo para cumplimentar el Protocolo correspondiente a dicho Equipo.
- Por último, la Jefatura de la Sección de Protección del Menor cumplimentó el Protocolo 13 de **Gasto económico**.

2.2.2. Información recabada de los Servicios Sociales de Atención Primaria

La recogida de la información requerida de los Servicios Sociales de Atención Primaria (Protocolos 7 y 9) se ha visto muy facilitada por el hecho de que la Sección de Atención Primaria del Instituto Navarro de Bienestar Social ha integrado estos Protocolos como parte de la información que han de proporcionar los SSAP en sus Memorias Anuales. Es importante resaltar que el trabajo llevado a cabo por los responsables de dicha Sección para promover la cumplimentación de las memorias anuales en los SSAP y para recopilar de una manera adecuada y homogénea esta información ha permitido que se pueda llevar a cabo una parte sustancial de esta Evaluación y, por tanto, para que este Informe pueda alcanzar el nivel de precisión deseado en lo referido al trabajo llevado a cabo en los SSAP.

En la Tabla siguiente se presentan los datos referidos al número y porcentaje de SSAP y Unidades de Barrio que han remitido el Protocolo 7 sobre “Actividades y programas” y el Protocolo 9 sobre “Características y actuación con los casos de Dificultad Social y Riesgo de Dificultad” (véase Anexo II).

Servicios Sociales de Atención Primaria y Unidades de Barrio que han cumplimentado los Protocolos de recogida de información

	2003		2004		2005		2006	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<i>Protocolo 7</i>								
SSAP	40	88,8	40	88,8	41	95,3%	34	77,3%
U. Barrio Pamplona	9	81,8	7	63,6	11	91,7%	12	100%
Total	49		47		52		46	
<i>Protocolo 9</i>								
SSAP	43	95,5	41	91,1	41	95,3%	34	77,3%
U. Barrio Pamplona	9	81,1	8	72,7	12	100%	12	100%
Total	52		49		53		46	

En total, a través de la cumplimentación del Protocolo 9 por parte de los SSAP y las Unidades de Barrio, se ha recopilado información de un total de **2.170** niños, niñas y adolescentes en Dificultad Social y Riesgo de Dificultad atendidos en 2003 y 2004 en los SSAP y un total de **3.281** niños, niñas y adolescentes en Dificultad Social y Riesgo de Dificultad atendidos en 2005 y 2006. Una parte importante de estos 3.281 niños/as y adolescentes evaluados en 2006 pertenecen al grupo de los 2.170 evaluados en 2004. La modificación de la clasificación y de la nomenclatura asignada a los casos ha impedido poder unificar ambas bases de datos y han debido de hacerse análisis por separado de ambas poblaciones.

2.2.3. Información recabada del Servicio de Planificación, seguimiento, y evaluación de las políticas de familia y menor

Las responsables de la Dirección General de Familia cumplimentaron los Protocolos 1 (Actividades del Plan realizadas) y 12 (Gasto económico).

3. Procesamiento informático, tratamiento estadístico, y análisis cuantitativo y cualitativo de la información recogida
4. Estudio de la información, establecimiento de valoraciones y conclusiones, y redacción del Informe Preliminar de Evaluación
5. Revisión del Informe Preliminar con responsables de la Dirección General de Familia y de la Sección de Protección del Menor.
6. Redacción del Informe Final de Evaluación y presentación a la Comisión de Seguimiento del Plan

**EVALUACIÓN DEL PLAN DE ATENCIÓN
A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN
DIFICULTAD SOCIAL
2003-2006**

PARTE I

ACTIVIDADES DESARROLLADAS

Programa 1:

ELABORACIÓN DE UN MANUAL DE INTERVENCIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL

Una de las actividades iniciales de mayor relevancia de este Plan era la elaboración de un Manual de Intervención en situaciones de Dificultad Social que estableciera *“las funciones a realizar por cada uno de los niveles de servicios sociales (Centros de Servicios Sociales, Servicios Sociales de Atención Primaria, Sección de Protección del Menor) 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).

La ejecución de este Programa se inició una vez redactado el Plan y previamente a su puesta en funcionamiento formal. Todas las actividades planificadas en este Programa fueron completadas de forma satisfactoria a lo largo del año 2003 (designación del equipo de la Universidad del País Vasco que coordinó su redacción y creación de grupos de trabajo formados por responsables y técnicos de la Sección de Protección del Menor, Servicios Sociales de Atención Primaria, Hogares, y Programa Especializado de Intervención Familiar). Como resultado de este trabajo se redactó, publicó (en el año 2003) y distribuyó el denominado **“Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra”**.

Por tanto, se puede afirmar que los/as profesionales de la Sección de Protección del Menor, de los Servicios Sociales de Atención Primaria, de los Hogares y de los Programas de la red primaria y especializada de Intervención Familiar, disponen de un documento que les permite desarrollar sus funciones profesionales con criterios homogéneos y procedimientos e instrumentos normalizados.

Programa 2:

***CREACIÓN DE EQUIPOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA
EN LOS CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES***

La propuesta de creación de los “Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia” (EAIAs) fue iniciativa del *Plan de Lucha contra la Exclusión Social*, aprobado por el Gobierno de Navarra el 22 de junio de 1998 y el 5 de febrero de 1999 por la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento navarro. En su Programa de Acompañamiento Social (Programa 6), este Plan preveía la implantación progresiva de estos equipos en la red de Servicios de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social a lo largo del período 1999-2005. Posteriormente, el *Plan de Apoyo a la Familia*, aprobado por el Gobierno de Navarra en mayo de 2001 y el 12 de marzo y el 11 de abril de 2002 por el Parlamento navarro, integró la puesta en marcha de estos Equipos entre sus medidas de actuación. En su Programa de Protección a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social (Programa 9), este Plan volvía a prever la implantación progresiva de estos equipos entre los años 2001 y 2004 (y sucesivos).

El *Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social*, aprobado por el Gobierno de Navarra a finales del año 2001, meses después del Plan de Apoyo a la Familia, también incluyó entre sus medidas de actuación la implantación de los EAIAs. Este Plan ubicaba estos Equipos en los Centros de Servicios Sociales y los definía como “nivel de atención especializada dentro de la atención primaria”, especificando además su composición y sus funciones en la prevención secundaria de las situaciones de Dificultad Social, en los procesos de investigación-valoración, en las tomas de decisión, y en la intervención con las familias y los niños, niñas y jóvenes en situación de Dificultad Social.

En este Plan se recogía además que “*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*” (Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra, sesión 17/09/01).

La creación de los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia en el marco de los Centros de Servicios Sociales queda contemplada en la Ley Foral 15/2006, de 14 de

diciembre, de Servicios Sociales. Dicha Ley establece la organización de la Comunidad Foral en las denominadas “Zonas Básicas de Servicios Sociales” y “Áreas de Servicios Sociales” y enmarca la ubicación de los Centros de Servicios Sociales en dicha estructura. El artículo 31 señala que todos los Servicios Sociales deben disponer, entre otros, de un Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria, que tendrá como objetivo asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal, mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social. Además, se señala que en el supuesto de que no fuera viable su implantación, se garantizará su oferta desde el nivel del área a la que pertenezca la zona básica o del de otras áreas de la Comunidad Foral a través de los Centros de servicios sociales, que entre sus funciones tienen asignada de manera expresa la de “servir de apoyo a los Servicios Sociales de base para complementar sus funciones y para coordinar a éstos con los Servicios Sociales especializados”.

El Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social ha iniciado la implantación de los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia en la Comunidad Foral mediante:

- La definición de las funciones específicas y del procedimiento de actuación de estos Equipos y de sus sistemas de coordinación con la Sección de Protección del Menor y con los Servicios Sociales de Atención Primaria. Todo ello ha quedado recogido en el *“Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra”*.
- La puesta en marcha por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social en el año 2002 del primer EAIA en la zona de Estella. Este EAIA comenzó a funcionar el uno de septiembre de 2002 como experiencia piloto, y en septiembre de 2003 fue adjudicado en concurso público a un servicio concertado para su ejecución. Este Equipo ha mantenido su funcionamiento a lo largo de los años 2004, 2005 y 2006, gestionado desde la Dirección General de Familia.
- La puesta en marcha por parte del Ayuntamiento de Pamplona en el año 2003 de su primer EAIA, integrado en el Área de Servicios Sociales y Mujer. La financiación, parte de la cual proviene de una subvención del Instituto Navarro de Bienestar Social, dependencia y gestión de este EAIA es de carácter municipal. Hasta el año 2005 atendió a menores y familias de la zona norte de la capital (Unidades de Barrio del Casco Viejo, San Jorge, Txantrea y Rotxapea) con un equipo formado por tres trabajadores/as sociales, un psicólogo/a, un educador/a y una administrativa.

Desde el año 2006 tiene capacidad de proporcionar atención a toda la población del municipio. Para ello, el Ayuntamiento de Pamplona ha aumentado la dotación de profesionales del equipo, que ha pasado a contar con seis trabajadores/as sociales, dos psicólogos/as, seis educadores/as y una administrativa. Las funciones del EAIA se centran en la valoración e intervención directa con familias y menores en situación de Riesgo o Dificultad Social.

- La aprobación del presupuesto y el inicio del procedimiento administrativo para la puesta en marcha de un nuevo EAIA para la zona de Tafalla.

En el siguiente cuadro se presentan los datos disponibles en relación a la composición y actividades llevadas a cabo por estos EAIA:

		<i>Familias atendidas</i>				
	<i>Composición</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
EAIA Estella (creación: Septiembre de 2002)	1 T. Social 1 Psicólogo/a 2 Educadores/as 1 Administrativo a media jornada	47 familias atendidas	47 familias atendidas	43 familias atendidas y con 80 menores	34 nuevas familias con 54 menores. En total, 54 familias atendidas con 103 menores.	23 nuevas familias con 40 menores. En total, 55 familias atendidas con 102 menores
EAIA Pamplona (creación: 2003)	3 T. Sociales 1 Psicólogo/a 1 Educador/a Administrativo/ a	-----		96 familias atendidas y 131 menores	55 nuevas familias atendidas con 147 menores	
EAIA Pamplona (ampliación en 2006)	6 T. Sociales 2 Psicólogos/as 6 Educadores/as, Administrativo/ a					59 nuevas familias. Atendidas un total de 142 familias y 237 menores
EAIA Tafalla	1 T. Social 1 Psicólogo/a 2 Educadores/as	-----	-----	-----	-----	Realizada la previsión presupuestaria para su creación

La memoria de actividades del EAIA de Estella permite describir las siguientes actuaciones:

- En el año 2002 se realizaron 53 intervenciones que se desglosan de la siguiente manera: siete actividades de orientación, doce investigaciones, veinte valoraciones, y catorce intervenciones directas con niños/as y familias
- En el año 2003 se realizaron 50 intervenciones que se desglosan de la siguiente manera: dieciocho investigaciones, quince valoraciones, y diecisiete intervenciones directas con niños/as y familias
- En el año 2004 han trabajado con 25 familias con problemas de negligencia física (58,1% del total), con 4 familias de maltrato físico (9,3%), 6 de maltrato emocional (13,9%), 1 de abuso sexual (2,3%) y cinco casos con una tipología de maltrato infantil no confirmada. De estas familias un 23,2% (n = 10) eran consideradas como casos de elevada gravedad, un 46,5% (n = 20) eran consideradas como de gravedad moderada y el resto (30,2%) eran casos considerados como leves.
- En el año 2005 han trabajado con 41 familias con problemas de negligencia física (75,9% del total) con 4 familias de maltrato físico (7,4%), 3 de maltrato emocional (5,5%), 1 de abuso sexual (1,8%) y cinco casos con una tipología de maltrato infantil no confirmada. De estas familias un 38,9% (n = 21) eran consideradas como casos de elevada gravedad, un 46,3% (n = 25) eran consideradas como de gravedad moderada y el resto (14,8%) eran casos considerados como leves.
- En el año 2006 se ha trabajado con 55 familias y 102 menores. Un total de 39 de estas familias (70,9%) presentaban problemas de negligencia física, 4 familias presentaban situaciones de maltrato físico (7,3%), 3 de maltrato emocional (5,5%), 8 familias eran clasificadas con problemas de maltrato emocional (14,5%) y 1 de abuso sexual (1,8%). En tres casos la tipología de maltrato infantil no había sido confirmada (5,4%). De estas familias un 34,5% (n = 19) eran consideradas como casos de gravedad elevada, un 43,7% (n = 24) eran consideradas como de gravedad moderada y el resto (21,8%) eran casos considerados como leves.

La *memoria de actividades del EAIA de Pamplona* permite describir las siguientes actuaciones:

- En los años 2003 y 2004 se inició la intervención con un total de 96 casos. Estos casos estaban esperando la apertura del recurso para recibir la intervención que precisaban y por ello su entrada se produjo de manera muy rápida. Esto supuso la intervención con un total de 131 menores y sus familias. Buena parte de ellos han continuado siendo objeto de intervención

a lo largo de 2005. En el año 2005 se ha iniciado la intervención con un total de 55 familias nuevas que han entrado de manera más regular y escalonada. Si se contabilizan las intervenciones de estos casos nuevos y las de los que continúan la intervención y habían sido abiertos en años anteriores, en el año 2005 se han atendido a un total de 149 menores y sus familias.

- De las familias objeto de intervención en el año 2005, el 70,9% tenían problemas de negligencia física, el 7,3% problemas de maltrato físico, el 14,5% problemas de maltrato emocional, el 1,8% eran casos de abuso sexual y en 3 casos, la tipología de maltrato infantil no había sido confirmada. De estas familias un 34,5% (n = 19) eran consideradas como casos de gravedad elevada, un 43,6% (n = 24) eran consideradas como de gravedad moderada y el resto (21,8%) eran casos considerados como leves (n = 12).
- En el año 2006 este Equipo ha trabajado con familias de todos los barrios de la ciudad de Pamplona incorporando un total de 59 casos nuevos, de los cuales 38 pertenecen a los barrios de la zona norte de la ciudad y 21 al resto de barrios. Durante el año 2006 se ha procedido a la finalización de la intervención con 38 casos, de manera que a lo largo de todo el año se han atendido a un total de 142 familias con 237 menores. A fecha 31 de Diciembre de 2006, el número de casos abiertos (familias) ascendía a 103. En cuanto a las tipologías destaca el hecho de que en más de dos tercios de los casos aparece como tipología principal la negligencia física asociada con otros tipos de maltrato y que en segundo lugar se encuentran los casos donde la problemática esencial es la incapacidad parental para el cuidado de los hijos/as. El resto, en proporciones menores, son casos de maltrato físico (5%) y de abuso sexual (1%). De estas familias un 35% eran consideradas como casos de gravedad elevada, un 41% de gravedad moderada y el resto (24%) leves.

La implantación de una red de Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia constituye una pieza fundamental del desarrollo de la atención a los menores en situación de desprotección en la Comunidad Foral de Navarra. Estos Equipos constituyen un componente esencial del Sistema de Protección Infantil ya que apoyan y permiten mejorar la articulación entre los Servicios Sociales de Atención Primaria y los Servicios Especializados (Sección de Protección del Menor). Es de gran relevancia el hecho de que en el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria existan estos equipos

especialmente dedicados a tratar casos de desprotección infantil y que cuentan con profesionales especializados.

Por otra parte, la presencia de EAIAAs distribuidos por todo el territorio permite un mejor asesoramiento a los profesionales de los SSAP, garantiza una mayor agilidad en la derivación de casos entre los SSAP y la Sección de Protección del Menor, y facilita que los casos tratados tanto en los SSAP como en la Sección de Protección del Menor sean los que se corresponden con la legislación vigente y en los procedimientos establecidos al efecto.

En este sentido, la experiencia de los EAIAAs de Estella y Pamplona debe ser tenida en cuenta y puede ser de gran utilidad para la puesta en marcha de nuevos Equipos en todo el territorio. En este desarrollo, la Dirección General de Familia puede -y debe- tener un papel muy relevante no sólo en cuanto a la gestión y financiación de nuevos EAIAAs, sino también en la promoción de la implantación de Equipos con financiación municipal.

Programa 3:

SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN PRIMARIA

Una de las responsabilidades más propias y características de los Servicios Sociales de Atención Primaria en relación con la Infancia y Adolescencia en situación de Dificultad Social se centra en lo que se denomina Prevención Primaria. Tal y como se puede apreciar en la Tabla y Gráfico que se presentan en las páginas siguientes, a lo largo de los años de ejecución del Plan se ha podido disponer de información de un número mayor de municipios. Comparativamente a la situación de partida del Plan, se aprecia un aumento significativo del número y porcentaje de Servicios Sociales de Atención Primaria que han desarrollado actividades de Sensibilización y Prevención Primaria.

Se debe valorar de manera positiva el progresivo aumento experimentado en la creación o mantenimiento de **Escuelas de Padres y Madres**. En el año 2006, casi tres cuartas partes de los SSAP disponen de este tipo de recursos. En términos absolutos, se observa un aumento de 21 Escuelas existentes en 2002, a 36 en 2005 o 33 en 2006 (lo que supone un incremento del 57%).

Además, se observa que casi el 85% de los SSAP dispone en 2006 de actividades de **fomento de la participación de los niños, niñas y adolescentes**. A lo largo de los años de ejecución del Plan, el número de SSAP que disponían de este recurso ha pasado en términos absolutos de 25 a 39, lo que supone un aumento del 56% e implica no sólo la creación de nuevos recursos sino el mantenimiento de los ya existentes.

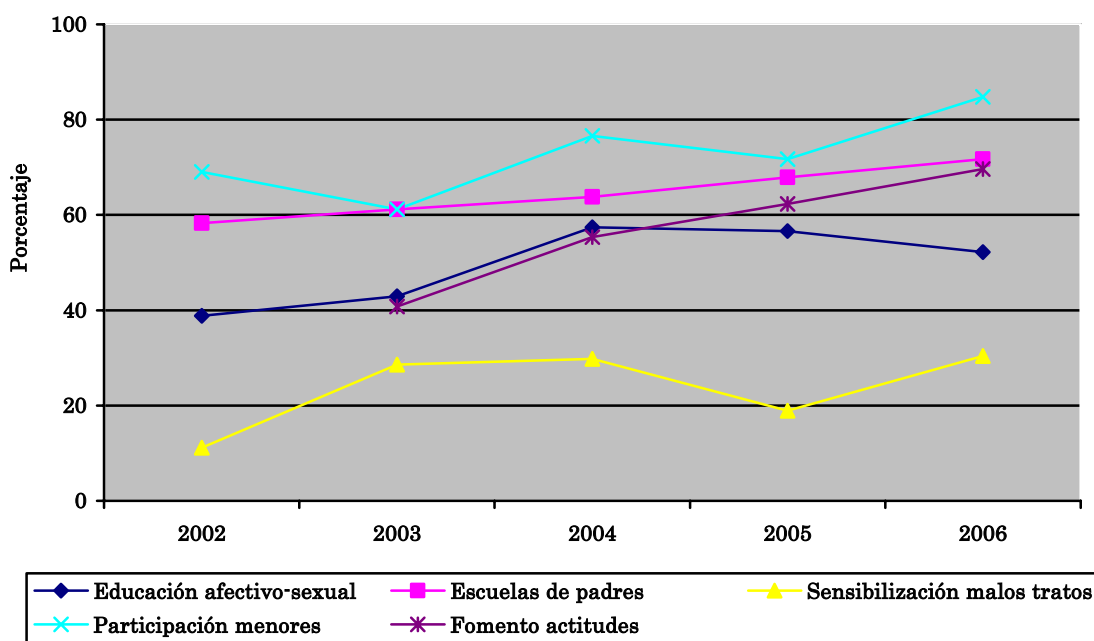
En el caso de las actividades dirigidas a **sensibilizar a la población general y a los/as profesionales de los servicios comunitarios sobre la existencia de situaciones de desprotección infantil y sobre su necesaria implicación en la detección y notificación** de las mismas, se observa un claro aumento entre el año 2002 y el año 2006. Antes del inicio del Plan, únicamente 4 SSAP (11,1%) disponían de este recurso, mientras que al final de su ejecución eran ya 14 SSAP (30,4%) los que habían creado o mantenido este tipo de recurso. A pesar de que en números absolutos este tipo de recursos se hayan triplicado en el conjunto de los SSAP de la Comunidad Foral, debe señalarse que la cifra global (menos de un tercio del total) resulta escasa. Esto significa que el desarrollo de este tipo de actuaciones ha de seguir siendo un objetivo de trabajo en los próximos años.

Programa 3: Sensibilización y prevención primaria en los Servicios Sociales de Atención Primaria

<i>Actividades ²</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2002</i> <i>(N=36)</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2003</i> <i>(N=49)</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2004</i> <i>(N=47)</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2005</i> <i>(N=53)</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2006</i> <i>(N=46)</i>
Actividades con el objeto de promocionar la educación afectivo-sexual de los menores	14 Servicios (38,8%)	21 Servicios (42,9%)	27 Servicios (57,4%)	30 Servicios (56,6%)	24 Servicios (52,2%)
Actividades con el objeto de fomentar la creación y apoyar la continuidad de las escuelas de padres	21 Servicios (58,3%)	30 Servicios (61,2%)	30 Servicios (63,8%)	36 Servicios (67,9%)	33 Servicios (71,7%)
Actividades dirigidas a la sensibilización comunitaria sobre los malos tratos a la infancia y/o sobre las necesidades de los niños, niñas y adolescentes	4 Servicios (11,1%)	14 Servicios (28,6%)	14 Servicios (29,8%)	10 Servicios (18,9%)	14 Servicios (30,4%)
Actividades con el objeto de fomentar la participación de los menores en ludotecas, clubes de tiempo libre, actividades de tiempo libre organizadas por el ayuntamiento...	25 Servicios (69,0%)	30 Servicios (61,2%)	36 Servicios (76,6%)	38 Servicios (71,7%)	39 Servicios (84,8%)
Actividades con el objeto de fomentar las actitudes de tolerancia, convivencia, participación y solidaridad y el aprendizaje de estrategias adecuadas de resolución de conflictos en los niños, niñas y adolescentes	Sin información	20 Servicios (40,8%)	26 Servicios (55,3%)	33 Servicios (62,3%)	32 Servicios (69,6%)

² Con el objetivo de simplificar y facilitar el trabajo de recogida de información de los SSAP, las actividades reflejadas en este programa han sido adaptadas, por lo que no responden exactamente a las recogidas en el Plan. Sí responden a los objetivos que según el Plan han de cubrirse en este Programa.

ACTIVIDADES DE SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN PRIMARIA EN SSAP



Con el propósito de promover en los SSAP las actividades de Sensibilización y Prevención Primaria y apoyarles en esta tarea, la Dirección General de Familia ha elaborado y publicado en el año 2006 el documento **“La protección infantil: el papel de la familia”**, que será presentado formalmente a las Asociaciones de Padres y Madres de la Comunidad Foral (APYMAS) en el año 2007. Los objetivos de este documento se centran en sensibilizar y dar a conocer a los padres y madres sobre las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, y promover una adecuada atención a las mismas.

Como conclusión, resulta necesario seguir potenciando y fomentando las actividades de Sensibilización y Prevención Primaria en los SSAP, especialmente en aquellos municipios en los que no existen. Una intervención eficaz ante el problema de la Desprotección Infantil parte necesariamente del desarrollo de actuaciones de prevención tanto primaria como secundaria.

Programa 4:

DETECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL

Según figura en el Plan, este Programa tiene dos objetivos fundamentales: (1) conseguir una detección temprana de los casos de dificultad social, y (2) 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 detección precoz de estos casos. Para conseguir estos objetivos, el Plan establece las siguientes actividades:

- Implantar de forma generalizada programas estables para el fomento de la detección y notificación temprana de situaciones de dificultad social.
- Crear foros estables de intercambio y coordinación entre profesionales, asociaciones.
- Formar a dichos colectivos.
- Implantar un protocolo unificado de notificación de casos a los Servicios Sociales de Atención Primaria.

No se puede señalar que propiamente se hayan creado “Foros estables de intercambio y coordinación entre profesionales, asociaciones, etc.”, pero sí resulta pertinente señalar que, a partir de la puesta en marcha del Plan, se ha creado una **Comisión Técnica Interdepartamental** que tiene como objetivo facilitar el intercambio y la coordinación entre diferentes instituciones públicas de la Comunidad Foral relacionadas con la infancia y la adolescencia. Esta Comisión podría ser un espacio adecuado para crear grupos de trabajo y de intercambio entre grupos de profesionales y de asociaciones, etc.

Esta Comisión está compuesta por doce personas que representan al Juzgado de Familia, Fiscalía del Menor, Servicios Sociales de Atención Primaria, asociaciones que trabajan con menores, grupo asistencial de la Policía Foral, la Unidad Infanto-Juvenil, Departamento de Prevención de Drogodependencias, Departamento de Educación, y Dirección General de Familia. La Comisión se ha reunido en cinco ocasiones desde su creación.

En cuanto a la formación de los colectivos profesionales que trabajan en contacto con la infancia y adolescencia y están, por tanto, en disposición de detectar de forma precoz

a los niños, niñas y jóvenes en Dificultad Social, es de señalar la elaboración y publicación en el año 2006 por parte de la Dirección General de Familia del **documento “La protección Infantil: el papel de la escuela”**. Este documento tiene diferentes objetivos, uno de los cuales se centra en proporcionar información, orientación y criterios a los profesionales de los centros escolares para detectar de forma lo más precoz posible las situaciones de Dificultad Social y notificarlas a los Servicios Sociales. En el Programa 14 se proporciona información más detallada al respecto.

Programa 5:

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

Este Programa tiene como objetivo promover la homogeneización y la mejora de la calidad de los procesos de Investigación, Valoración y Toma de Decisión en los Servicios Sociales de Atención Primaria con los casos de Dificultad Social. Para ello, estaban previstas las siguientes actividades:

- Inclusión en el *Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra* de criterios técnicos e instrumentos para la realización de las tareas de Investigación, Valoración y Toma de decisión.
- Implantación del Manual en los Servicios Sociales de Atención Primaria de la Comunidad Foral.
- Diseño y puesta en funcionamiento de un programa de formación para los SSAP sobre Investigación, Valoración y Toma de decisión.
- Formación dirigida a lograr la colaboración de otros sistemas de atención primaria en la Investigación y Valoración.

La importancia de este Programa resulta evidente, dado que los/as profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria son responsables de la realización de la Investigación y Valoración en una gran parte de los casos detectados de menores en situación de Dificultad Social. Además, estos/as profesionales deben adoptar o proponer, según el caso, una toma de decisión y, en aquellos casos que han de ser atendidos por sus Servicios, elaborar un Plan de Caso. El Plan tiene la previsión de que los SSAP cuenten con el apoyo de los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIAs) para estas tareas. En la medida de que, como se ha señalado en los programas anteriores, se vayan creando dichos EAIAs y los Centros de Servicios Sociales, los resultados de este Programa tendrán que verse en años futuros.

Las actividades incluidas en este Programa han tenido un desarrollo positivo durante los años de ejecución del Plan. Por una parte, y como se ha señalado en páginas anteriores, en el año 2003 se publicó el **“Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra”**, que define los contenidos,

procedimiento, instrumentos y protocolos a utilizar para llevar a cabo las tareas de Investigación y Valoración. Además, el Manual define criterios para ayudar a los/as profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria en las Tomas de decisión.

Este Manual fue publicado y distribuido en el año 2003 entre la totalidad de SSAP de la Comunidad Foral. No obstante, su distribución no asegura su “implantación” o “utilización”. Por ello, las **actividades de formación** previstas en este Programa deben considerarse como un apoyo y complemento al trabajo llevado a cabo con el Manual y a la aplicación rutinaria de sus contenidos, procedimientos y protocolos en los Servicios Sociales de Atención Primaria. Durante los años de ejecución del Plan, se han desarrollado diversas actividades de esta índole:

- En el año 2004, la Dirección General de Familia organizó cuatro sesiones de formación de siete horas de duración cada una de ellas para los Servicios Sociales de Atención Primaria. Todos los SSAP de la Comunidad Foral (120 personas) acudieron a estas sesiones, que se celebraron en Pamplona (2), Tudela y Estella. En ellas se realizó la presentación del Manual y una revisión de sus contenidos, y se trabajó sobre su aplicación.
- Asimismo, entre Enero y Abril de 2005 se han organizado cuatro cursos de 20 horas de duración cada uno (es decir, un total de 80 horas), dos en Pamplona, uno en Estella y uno en Tudela. Estos cursos, de carácter práctico, se han centrado en las tareas de Investigación y Valoración.
- El mismo programa se desarrolla en Pamplona y Tudela en el año 2006.
- Esta formación sigue planificándose y desarrollando en el año 2007 (abril y mayo en desarrollo y solicitado para octubre)

En párrafos anteriores se ha resaltado la importancia que tiene para el funcionamiento del sistema de protección infantil el que los profesionales de los SSAP realicen las funciones de investigación, valoración y toma de decisión con la máxima calidad y homogeneidad. A la vista de las actividades llevadas a cabo en relación a este Programa se debe señalar que se ha hecho un importante esfuerzo para alcanzar los objetivos que se intentan alcanzar y que se puede considerar que el Programa ha cumplido lo que se había propuesto.

No obstante, sería recomendable que en el futuro estos programas prestaran especial atención a la formación de los/as profesionales de nueva incorporación, y que se identificara cuáles son las situaciones, tipos de casos o tareas concretas ante las que los/as profesionales de SSAP tienen más dificultades, de manera que los programas formativos pudieran focalizarse en ellos.

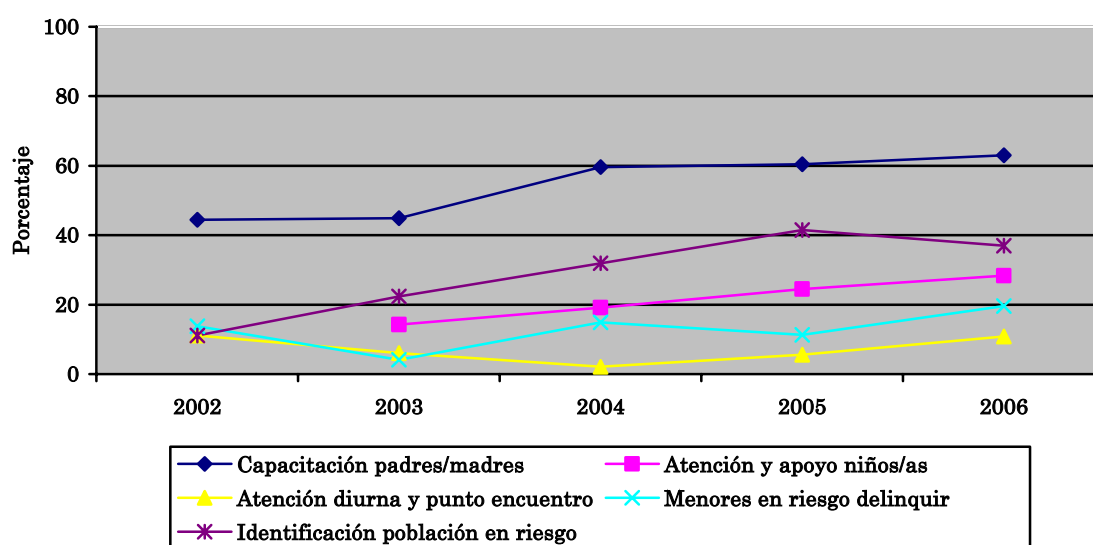
Programa 6:

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

En la Tabla y el Gráfico que se presentan a continuación se recogen las actividades de Prevención Secundaria e Intervención Familiar temprana llevadas a cabo en el año 2002 (antes del inicio de la ejecución del Plan) y a lo largo de los años 2003 a 2006 por los Servicios Sociales de Atención Primaria de la Comunidad Foral.

Las actividades de Prevención Secundaria e Intervención Familiar temprana son competencia de los Servicios Sociales de Atención Primaria, y tienen como objetivo (a) evitar la aparición de situaciones de desprotección infantil en casos de alto riesgo y (b) corregir y hacer desaparecer las situaciones de desprotección leves y moderadas. Este tipo de trabajo con casos de riesgo y desprotección leve y moderada es imprescindible para evitar que a medio o largo plazo se produzca un agravamiento de dichas situaciones, que en ese caso deberían ser objeto de intervención por parte de los equipos especializados de la Sección de Protección del Menor.

ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN SECUNDARIA E INTERVENCIÓN FAMILIAR TEMPRANA EN SSAP



Programa 6: Prevención Secundaria e Intervención Familiar Temprana en la Atención Primaria de Servicios Sociales

<i>Actividades³</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2002</i> <i>(N=36)</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2003</i> <i>(N=49)</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2004</i> <i>(N=47)</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2005</i> <i>(N=53)</i>	<i>SSAP que realizaron la actividad en 2006</i> <i>(N=46)</i>
Capacitación de los padres/madres para el cuidado de sus hijos/as.	16 Servicios (44,4%)	22 Servicios (44,9%)	28 Servicios (59,6%)	32 Servicios (60,4%)	29 Servicios (63,0%)
Diseñar y poner en marcha programas alternativos de atención y apoyo a niños, niñas y adolescentes que sufren situaciones de Desprotección leve o moderada	Dato no disponible	7 Servicios (14,3%)	9 Servicios (19,1%)	13 Servicios (24,5%)	13 Servicios (28,3%)
Diseñar y poner en marcha centros de atención diurna a menores y/o “puntos de encuentro”	4 Servicios (11,1%)	3 Servicios (6,1%)	1 Servicio (2,1%)	3 Servicios (5,6%)	5 Servicios (10,9%)
Diseñar y poner en marcha programas estables de trabajo con menores en riesgo de cometer acciones delictivas	5 Servicios (13,8%)	2 Servicios (4,1%)	7 Servicios (14,9%)	6 Servicios (11,3%)	9 Servicios (19,6%)
Identificación de grupos de población susceptibles de ser atendidos en programas de Prevención Secundaria	4 Servicios (11,1%)	11 Servicios (22,4%)	15 Servicios (31,9%)	22 Servicios (41,5%)	17 Servicios (37,0%)

³ Con el objetivo de simplificar y facilitar el trabajo de recogida de información de los SSAP, las actividades reflejadas en este programa han sido adaptadas, por lo que no responden exactamente a las recogidas en el Plan. Sí responden a los objetivos que según el Plan han de cubrirse en este Programa.

Como logro positivo de este período debe señalarse, tal y como se aprecia en las páginas precedentes, que mientras que en el año 2002 no llegaban a la mitad los SSAP que disponían de **Programas dirigidos a la capacitación de los padres/madres** en el cuidado de sus hijos e hijas, en el año 2004 son más del 50%, y en el año 2006 casi dos de cada tres SSAP que han remitido información al respecto cuentan con estos programas.

El aumento de la implantación de este tipo de programas ha sido uno de los objetivos de la Dirección General de Familia. Para ello, en el año 2004 se celebró un curso de formación de siete horas de duración para los/as profesionales de los SSAP de Tudela y Pamplona. Este curso ha tenido, entre sus objetivos, el fomento de la creación de grupos de capacitación para padres y madres en sus funciones parentales. El aumento observado en el año 2005 y 2006 en el número y porcentaje de grupos de capacitación de padres/madres en los municipios señalados puede ser consecuencia de este y otro tipo de iniciativas.

En la misma línea, en el año 2006 la Dirección General de Familia organizó un curso de formación dirigido a profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria en el que participaron 30 profesionales y que trató sobre “La intervención desde los servicios sociales en situaciones de crisis familiar”.

La creación de **Centros de atención diurna para menores en situación de Riesgo o Dificultad** es una actividad en la que se observan acciones promovidas por la Dirección General de Familia. En el mes de Octubre de 2004 financió la puesta en marcha de un Centro de Día de atención a menores de entre 3 y 15 años pertenecientes a familias en situación de Riesgo o Dificultad con las que se pueden desarrollar programas de prevención secundaria e intervención familiar temprana, además de actuaciones de prevención y rehabilitación dirigidas específicamente a los niños/as. El Centro, de 18 plazas, atiende a familias del municipio de Pamplona y comarca y está gestionado por la Asociación Xilema. El equipo de profesionales está compuesto por un coordinador y cuatro educadores/as.

Este Centro de día se abre los días laborales en horario de 12:00 h. a 20.30 h. y los sábados y días de vacaciones escolares en horario de 10:00 h. a 18:00 h. Entre octubre y diciembre del año 2004 fueron atendidos cuatro menores; en el año 2005 fueron atendidos diecinueve menores, y en el año 2006, veintidós.

Por otra parte, en el año 2006 la Dirección General de Familia ha financiado la creación de un segundo **Punto de Encuentro Familiar**. Está ubicado en Pamplona y cuenta con cinco profesionales a jornada completa. El equipo de profesionales está compuesto por

dos titulados superiores (licenciado/a en psicología y licenciado/a en derecho) y tres titulados de grado medio (diplomados en trabajo social), con formación en terapia familiar, educación familiar y social. Uno de los profesionales ejerce funciones de coordinador.

Tal y como estaba señalado en la Orden Foral 18/2002, el Punto de Encuentro Familiar es un “espacio o lugar idóneo y neutral donde poder realizar visitas o encuentros de una familia en crisis, atendidos por profesionales debidamente formados. Las personas usuarias de dicho recurso son (1) las familias que durante y después del proceso de separación tienen conflicto o dificultad para mantener la relación entre los hijos menores y ambos padres, (2) los padres/madres que no ostentan la guarda, sin vivienda en la ciudad o que ésta no reúna las debidas condiciones, que viva en pensiones, que existan miembros desaconsejables en la familia extensa, etc., (3) el padre/madre que no ostenta la guarda y custodia, con algún tipo de enfermedad, sin habilidades en la crianza o cuando las circunstancias personales aconsejen la supervisión de esos encuentros, (4) las familias en las que existe oposición o bloqueo por parte del progenitor que tiene la guarda y custodia al régimen de visitas, (5) los menores que se niegan a relacionarse con el progenitor que no ejerce la guarda y custodia, y (6) los menores que se encuentran separados de sus progenitores con medida de protección de acogimiento en familia extensa o ajena, tanto en procedimientos judiciales como administrativos.

Los recursos de un “Punto de encuentro familiar” están establecidos para que se pueda proceder a la recogida y entrega del menor, la visita tutelada, y la recogida y entrega del menor con posibilidad de permanencia en el propio centro. Para ello, el Punto de Encuentro cuenta con espacios para realizar las entrevistas y salas donde realizar los encuentros e intercambios y el cumplimiento de las visitas supervisadas.

Entre los años 2003 a 2006 se puede observar un claro aumento en el número absoluto y en el porcentaje de SSAP que organizan actividades expresamente dirigidas a la **identificación de grupos de población** que se encontrarían **en situación de riesgo** y que se beneficiarían de programas de Prevención Secundaria. Han pasado de ser un 11,1% a un 37% (superó en 2005 el 40%). A pesar de este aumento, la implantación de este tipo de actividades debe considerarse como insuficiente y, por tanto, sigue siendo prioritario el desarrollo de actividades que permitan evitar la cronificación y agravamiento de situaciones de riesgo.

De la misma manera, y a pesar de observarse un cierto aumento en términos absolutos y porcentuales, son aún muy escasos los SSAP que disponen de programas

estables para trabajar con **menores en riesgo de cometer actos delictivos**. En términos porcentuales pasa de ser un 13,8 en 2002 a un 19,6% en 2006, pero sigue siendo una cifra insuficiente.

La misma tendencia se observa respecto al desarrollo de programas de **atención y apoyo a menores que sufren situaciones de desprotección leve o moderada** (se duplica en términos porcentuales, pasando de un 14,3% en 2003 a un 28,3% en 2006). No obstante, en este caso debe afirmarse también que se trata de una cifra modesta y que debe seguir incrementándose. Se trata de una de las competencias propias de los SSAP y que debe experimentar un aumento progresivo en los próximos años de manera que a medio plazo todas las zonas de la Comunidad Foral puedan contar con este tipo de recursos.

Es previsible que en los próximos años se pueda observar una generalización de este tipo de programas. Tal y como se ha descrito en un apartado previo de este Informe, la recientemente aprobada Ley de Servicios Sociales así lo exige y señala en su artículo 31 que todos los Servicios Sociales deben disponer, entre otros, de un Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria, que tendrá como objetivo asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal, mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social. Este Programa de Atención a la Infancia y Familia se podrá ofertar desde la Zona Básica o desde el Área a la que pertenezca la zona básica a través de los Centros de Servicios Sociales.

Este tipo de programas de Prevención Secundaria, cuya competencia de desarrollo corresponde a los SSAP, constituye una parte esencial del Sistema de Protección Infantil. En consecuencia, y tal y como queda reflejado en el Plan objeto de esta evaluación, será necesario seguir potenciándolos para que se implementen de manera *estable* en el *conjunto de municipios* de la Comunidad Foral.

Resulta necesario señalar a este respecto que a lo largo de los últimos años se han producido incrementos significativos en el presupuesto del Instituto Navarro de Bienestar Social del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud asignado a los Servicios Sociales de Atención Primaria en relación a los programas de Familia e Infancia. De 2004 a 2005, el presupuesto se incrementó en un 48%, pasando de 333.073,56 € a 494.295,84 €. En el año 2006, las Zonas Básicas de Servicios Sociales que han obtenido subvención para este Programa de Familia e Infancia han sido 32, con un importe total de 663.491,45 €, lo que prácticamente duplica el presupuesto asignado en el año 2004 y ha supuesto un incremento del 34% con respecto al año anterior.

Programa 7:

COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE, CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES Y DIRECCIÓN GENERAL DE FAMILIA

Este Programa tiene como objetivos implantar unos criterios básicos y un procedimiento de actuación comunes entre los Servicios Sociales de Atención Primaria, los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia y la Sección de Protección del Menor en las situaciones de Dificultad Social, y promover una adecuada coordinación entre ellos. Se divide en dos Subprogramas, el primero de los cuales se centra en el proceso de derivación de los casos entre estos servicios, y el segundo en el proceso de intervención.

Las actividades a llevar a cabo en este Programa han tenido un desarrollo positivo durante este período. La ejecución de este Programa descansa fundamentalmente en la aplicación de los contenidos del “Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil en la Comunidad Foral de Navarra” que, como se ha señalado en apartados previos, fue publicado en el año 2003 y, desde entonces, se encuentra en proceso de implantación progresiva tanto en los Servicios Sociales de Atención Primaria como en la Sección de Protección del Menor. Por otra parte, este proceso está siendo apoyado desde la Dirección General de Familia con actividades formativas que hasta la fecha han tenido como destinatarios prioritarios a los/as profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria. Por otra parte, la creación progresiva de los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia puede colaborar en el proceso de implantación de los criterios, procedimientos y protocolos del Manual en los Servicios Sociales de Atención Primaria.

En otro orden de actividades, resulta importante resaltar que en los años de ejecución de este Plan se ha procedido a la elaboración de un Protocolo unificado de derivación de casos entre los Servicios Sociales de Atención Primaria y la Sección de Protección del Menor y a su implantación en ambos ámbitos de la intervención. Este Protocolo está diseñado para su utilización en todos los SSAP de la Comunidad Foral.

El objetivo de este Protocolo unificado de derivación es el de facilitar que en todos los intercambios de información entre los SSAP y la SPM se recoja la misma información fundamental sobre las características del caso de desprotección (menores y su familia), sobre el motivo de la derivación y sobre la gravedad de caso.

Es necesario que continúen los esfuerzos para alcanzar los objetivos de este Programa. Conseguir la homogeneización de criterios y procedimientos de actuación entre los Servicios Sociales de Atención Primaria y la Sección de Protección del Menor constituye un requisito imprescindible para garantizar la agilidad y la mejora de la calidad de la actuación de ambos servicios con los/as menores en situación de Dificultad Social y sus familias. Pero este objetivo sólo se puede alcanzar si se mantiene con carácter estable el tipo de actividades descritas en este Programa.

Programa 8:

ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR

Las actividades previstas en este Programa pretenden mejorar la organización y calidad del trabajo desarrollado por la Sección de Protección del Menor de la Dirección General de Familia. Para ello, se establecen una serie de actividades dirigidas a conseguir que los/as profesionales de esta Sección desarrollen su trabajo siguiendo los procedimientos y criterios que se preveía iban a estar descritos en el *“Manual de intervención en Situaciones de Desprotección Infantil”*. Las actividades previstas en este Programa incluían:

- La creación de un grupo de trabajo entre los/as técnicos de la Sección de Protección del Menor que defina los contenidos del Manual relativos a dicha Sección.
- Implantación de los procedimientos, criterios y protocolos del Manual.
- Diseño y puesta en funcionamiento de un programa de formación para los/as profesionales de la Sección de Protección del Menor.
- Mantenimiento de la ratio expedientes/profesionales en una proporción adecuada.
- Disposición de asesoría jurídica para los responsables de la toma de decisiones.
- El análisis de la necesidad de profesionales con diferentes tipos de formación y el establecimiento de una proporcionalidad adecuada entre éstas
- Creación de un sistema de informatización de expedientes.

Durante estos años de ejecución del Plan se han desarrollado parte de las actividades previstas, concretamente:

- La creación de un **nuevo sistema organizativo** para la Sección (descrito en *el “Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil”*).
- La **implantación progresiva de los procedimientos, criterios y protocolos de actuación propuestos en el Manual**.
- La disposición de **asesoría jurídica** para las tomas de decisión. En el año 2006, los profesionales de la Sección de Protección del Menor han recibido un total de 42 horas de asesoramiento jurídico.

- El desarrollo en el año 2004 de un **sistema informatizado** para recoger la información de los **expedientes de Adopción Internacional** y la incorporación de estos expedientes a la citada base de datos.
- En el año 2006 se ha finalizado el diseño de una **nueva base de datos** para incorporar la información del **resto de expedientes**. Anteriormente, el INBS se trabajaba con un sistema que se denominaba SIGE (Sistema integrado de Gestión de Expedientes), una base de datos general y de control de las ayudas gestionadas. En la Sección de Protección del Menor se trabajaba con una base de datos (en Open Acces), que recogía los listados de menores y los recursos que se utilizaban desde el ámbito de Protección. Recientemente se ha procedido a la creación de una nueva base de datos (SIPSS) mucho más potente y precisa que otorga un número de expediente a los casos de protección, así como a las familias que tienen expediente de Acogimiento Familiar, Adopción Nacional o Internacional. El SIPSS está adaptado a los recursos de protección infantil. La nueva base de datos está diseñada en el sistema SQL Server, pero la explotación de los datos se lleva a cabo a través del sistema Acces. Esto ha permitido que se haya procedido al volcado de todos los datos de las anteriores bases de datos al nuevo SIPSS. Desde el año 2006 la nueva base de datos se está utilizando de forma sistemática con los expedientes nuevos.

En enero del año 2007 se ha llevado a cabo un curso de **formación** ("Curso de Acces adaptado al SIPSS") para los profesionales de la Sección de Protección Infantil en el funcionamiento y en el manejo de los expedientes en esta nueva base de datos.

Durante este período, los profesionales de la Sección de Protección del Menor han participado en diferentes **actividades formativas y sesiones de trabajo**, entre las que se encuentran:

- Tema: "Terapia de pareja y disfunciones sexuales" (20 horas).
- Tema: "Jornadas de análisis de la aplicación del Reglamento de la Ley 5/2000" (20 horas).
- Tema: "Detección y diagnóstico de patologías en la valoración de familias para la adopción" (20 horas).
- Tema: "Coordinación entre entidades públicas y entidades colaboradoras de adopción internacional" (14,5 horas).

- Tema: “Los buenos tratos a la infancia: parentalidad, apego y resiliencia” (10 horas).
 - Tema: “Adopción y abandono, dos elementos de una misma realidad: la intervención psicosocial con niños/as y adolescentes adoptados y sus familias adoptivas y donantes” (10 horas).
 - Tema: “Encuentro de profesionales implicados en el sistema de protección de menores” (9 horas).
 - Tema: “La crisis de la adolescencia en las familias adoptivas y acogedoras” (20 horas).
 - Tema: “Ley de extranjería”(15 horas).
 - Tema: “Introducción a la Ley de Protección de datos, modalidad on-line” (6 horas).
 - Tema: “El acogimiento en familia extensa como alternativa a las situaciones de riesgo” (20 horas).
 - Tema: “El abuso sexual” (20 horas).
 - Tema: “La reunificación familiar cuando existen problemas de drogodependencias y/o trastornos psicopatológicos” (21 horas)
 - Tema: “El régimen de visitas con la familia de origen en los casos de separación” (21 horas)
- Sesiones internas de trabajo del conjunto de profesionales de la Sección:
 - Para la ejecución de lo establecido en el Manual en relación con los plazos de tiempo exigidos para la toma de medidas definitivas con los niños/as de los diferentes rangos de edad (año 2005; cuatro sesiones).
 - Para el diseño de un Programa de tratamiento para las familias de origen de los menores con medida legal de protección⁴ (año 2006; cuatro sesiones).

Las actividades formativas señaladas abordan temas de gran relevancia en la Protección Infantil. Sin embargo en el Plan, se consideraba que debía diseñarse un Programa de Formación con una serie de contenidos prefijados que fueran abordando todos y cada uno de los temas relevantes que son tratados en el Manual de Intervención. Este programa de formación debería tener una duración prolongada en el tiempo y una adecuada programación en cuanto a los objetivos a alcanzar y la secuenciación de sus contenidos. De hecho, técnicos de la Sección de Protección del Menor han iniciado un proceso para la detección de necesidades y la planificación en materia de formación.

⁴ La ejecución de este Programa de Tratamiento fue posteriormente asignada a un Equipo concertado.

Otra de las actividades previstas en este Programa para la Sección de Protección del Menor consistía en *“Mantener la **ratio expedientes/profesional** en una proporción adecuada”*. Durante la ejecución de este Plan se ha procedido a la **incorporación de dos nuevos profesionales a la Sección** (uno al equipo de Conflicto Social y Reforma, dentro del Negociado de Atención a menores en dificultad social, y otro profesional dentro del Negociado de Acogimiento Familiar y Adopción). En la actualidad, además de tres administrativos/as (uno/a de ellos/as asignado al Equipo de Adopción Internacional) y un letrado a tiempo completo, en la Sección de Protección del Menor trabajan un total de 19 profesionales que se distribuyen y organizan de la siguiente manera:

- Negociado de Dificultad Social: 1 Psicólogo/a, 1 Trabajador/a Social y 3 Educadores/as.
- Negociado de Conflicto Social y Reforma: 1 Psicólogo/a y 1 Trabajador/a Social.
- Equipo de Acogimiento Familiar y Adopción nacional: 3 Psicólogos/as, 2 Trabajadores/as Sociales y 1 Educador/a
- Equipo de Adopción internacional: 2 Psicólogos/as y 3 Trabajadores/as Sociales
- 1 Jefa de la Sección

A lo largo de los años de ejecución del Plan se han incorporado dos nuevos profesionales a la Sección de Protección del Menor. A pesar de ello, los datos que se recogen en el apartado sobre “Indicadores del impacto global del Plan en el conjunto del Sistema de Protección Infantil” señalan que en algunos negociados se ha producido un aumento progresivo en la “ratio menores/profesional”. En el apartado señalado se presentan los datos y valoraciones pertinentes.

Por último, y aunque no estaba contemplada como actividad prevista de este Plan, es necesario destacar de forma positiva la **contratación** en Junio de 2004 de un **equipo externo de apoyo** a la Sección de Protección del Menor para la Investigación y Valoración de casos de especial dificultad, incluyendo casos de abuso sexual (denominados en la Sección como “casos de Dificultad Social elevada”). Este Equipo está formado por un/a Psicólogo/a y un/a Trabajador/a Social. Entre Enero y Diciembre de 2004, este Equipo finalizó la valoración de 18 casos (dos de abuso sexual y dieciséis de otras tipologías)⁵. Durante los años 2005 y 2006 este Equipo de Valoración ha seguido trabajando en la misma línea y ha intervenido en la valoración de un total de 27 casos de menores con sospechas de

⁵ Como se señalará más adelante en el apartado relativo al Programa 9, este Equipo incluye también entre sus funciones la realización de tratamientos en casos de abuso sexual.

desprotección y ha intervenido en la valoración de un total de 10 familias. Es probable que la actividad de este equipo haya contribuido a mejorar la agilidad y calidad con la que desde esta Sección se lleva a cabo la Investigación y Valoración de los casos de Dificultad Social, que podía calificarse como muy aceptable ya en el momento de iniciarse formalmente el Plan y que, como se constatará en apartados posteriores de este Informe, ha mejorado en el período 2003 a 2006.

Programa 9:

PROGRAMA ESPECIALIZADO DE INTERVENCIÓN FAMILIAR

Desde el año 1993, la Sección de Protección del Menor dispone de un Programa Especializado de Intervención Familiar (denominado “Programa de Educación Familiar”) desarrollado por el equipo concertado PAUMA. Este Programa proporciona tratamiento a las familias en Dificultad Social que requieren intervención especializada para corregir la situación de Dificultad y evitar la separación de los/as menores o apoyar la reunificación cuando se ha producido una separación temporal.

En el año 1999, se llevó a cabo una evaluación formal de ese Programa, valorándose, entre otras cosas, el grado de adecuación de su diseño y de su procedimiento de actuación a los diferentes tipos de familias que requerían una Intervención Familiar especializada. Los datos obtenidos en esa evaluación indicaron que el Programa de Educación Familiar se adecuaba de forma muy pertinente a las necesidades de determinados tipos de familias, mientras que no se adecuaba de forma suficiente o idónea a las necesidades de otros grupos de familias. Las conclusiones de esa evaluación quedaron recogidas en el siguiente cuadro:

**Grado de adecuación del Programa de Educación Familiar a las necesidades de
Los diferentes tipos de familias en Dificultad Social**

Se adecua totalmente	<ul style="list-style-type: none">• Casos de alto-riesgo o desprotección de gravedad leve.
Se adecua bastante	<ul style="list-style-type: none">• Casos de desprotección de gravedad moderada, en los que el niño/a está en el domicilio familiar sin riesgo grave e inminente de separación, y donde hay al menos una figura adulta con una mínima capacidad potencial para ejercer las responsabilidades parentales.• Casos de desprotección de gravedad moderada, en los que el niño/a está en el domicilio familiar sin riesgo grave e inminente de separación, y donde ninguna de las figuras adultas puede llegar a ejercer adecuadamente y de forma autónoma el conjunto de responsabilidades parentales.• Familias en las que el niño/a ha sido separado de su familia con carácter temporal.
Se adecua algo	<ul style="list-style-type: none">• Casos de desprotección de gravedad elevada, en los que el niño/a está en el domicilio familiar y hay un riesgo grave e inminente de separación.
No se adecua	<ul style="list-style-type: none">• Casos de abuso sexual intrafamiliar.

La evaluación del Programa de Educación Familiar hizo que en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social se considerara necesaria una mayor adecuación de su diseño y procedimiento de intervención a las diferentes necesidades de

los/as menores y familias que requerían una Intervención Familiar especializada, y una evaluación continuada de su eficacia.

Para ello, el Plan estableció las siguientes actividades:

- Realizar un análisis detallado del número de familias atendidas por la Sección de Protección del Menor que precisan recibir atención de un Programa Especializado de Intervención Familiar, y sus características diferenciales en cuanto a necesidades de tratamiento.
- Disponer de equipos que lleven a cabo dichos Programas Especializados.
- Diseñar y desarrollar un programa de formación para profesionales de la Sección de Protección del Menor, Servicios Sociales de Atención Primaria y Hogares y Centros residenciales sobre intervención familiar.
- Implantar un sistema para evaluar la cobertura, proceso y resultados de estos programas.

El **Programa de Educación Familiar** dependiente de la Sección de Protección del Menor sigue funcionando y da cobertura numérica a una buena parte de las necesidades detectadas de intervención familiar especializada. Este Programa aporta para la intervención con las familias derivadas un total de 2 psicólogas, 14 educadores/as y un/a administrativo/a.

Según muestra la Tabla siguiente, el Programa atiende un número estable de casos que oscila entre las 42 familias con 87 menores del año 2003, y las 46 familias y 105 menores del año 2006. El Programa trabaja con familias en diferentes situaciones y con diferentes necesidades de intervención. Predominan las familias atendidas en el subprograma de Capacitación parental, siendo inferior el número de familias atendidas en el subprograma de Complementación parental y en el de Reunificación familiar. Para analizar adecuadamente los datos de esta Tabla debe tenerse en cuenta que una parte de las familias contabilizadas en un año determinado continúan siendo objeto de intervención en el año siguiente y, por tanto, son contabilizadas de nuevo.

Familias atendidas en el Programa de Educación Familiar

	Número de Familias			
	2003	2004	2005	2006
Capacitación parental	27	25	27	24
Complementación parental	11	8	6	5
Reunificación Familiar	1	2	4	--
Abuso sexual	2	4	4	6
Valoración	1	2	2	11
Número total de familias	42	41	43	46
Número total de menores	94	67	96	105

La labor del “Programa de Educación Familiar” se ha complementado desde Junio de 2004 con la puesta en marcha de un nuevo **Programa de tratamiento especializado para los casos de abuso sexual**. Este último tipo de casos constituía una tipología para la que el diseño y el procedimiento de intervención del Programa de Educación Familiar no se consideraban adecuados. La disposición de este nuevo programa, gestionado por un equipo concertado, ha de valorarse de forma claramente positiva.

Programas 10 y 11:

PROGRAMAS DE ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ADOPCIÓN

Los objetivos del Programa de Acogimiento Familiar que se formularon en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social fueron los siguientes:

- Proporcionar a todos los niños/as que lo necesitaran una familia acogedora adecuada a sus necesidades.
- Desarrollar todas las modalidades de acogimiento familiar y conseguir que todas las familias reúnan las condiciones adecuadas a las necesidades de los niños/as.
- Conocer la eficacia de las diferentes modalidades de acogimiento familiar de manera que se garantice la eficacia del recurso.

La actividad más relevante llevada a cabo en este período en el Subprograma de “Captación, formación, selección y valoración de familias acogedoras” ha sido la **campaña de captación de familias acogedoras** desarrollada en el año 2004.

Esta actividad ha de considerarse muy relevante en el conjunto del Plan y tuvo como objetivo aumentar el número de familias susceptibles de realizar un acogimiento. La campaña abarcó el ámbito geográfico completo de la Comunidad Foral, con la difusión durante un mes de mensajes en prensa y carteles en marquesinas y centros habituales. La campaña no tuvo como objetivo captar un número determinado o un tipo concreto de familias acogedoras, sino que tenía unos objetivos de captación más “generales”.

Como resultado de esta actividad, la Sección de Protección del Menor recibió consultas de 90 familias. De ellas, 66 asistieron a una sesión informativa grupal dirigida por los/as técnicos del Equipo de Acogimiento Familiar de la Sección (en total, se celebraron dos sesiones informativas, cada una de ellas para una zona geográfica de la Comunidad Foral). De esas familias, finalmente 22 mantuvieron su voluntad de acoger a un/a menor, siendo seleccionadas un total de 20 familias. Estas familias asistieron en el mes de Marzo de 2005 a un curso de formación de 16 horas de duración, estando ya preparadas para iniciar los procesos de acogimiento que han sido precisos.

A pesar de los resultados altamente satisfactorios obtenidos con esta campaña, tal y como se verá en posteriores secciones de este Informe, se requieren más familias para

cubrir las necesidades de los/as menores en situación de Dificultad Social con los que se requiere adoptar una medida de protección. Se recomienda de manera especial continuar con campañas de captación y formación de familias acogedoras estables en el tiempo especialmente para acogimientos simples en familia ajena, acogimientos de niños/as de edades superiores a 9 años, de urgencia y profesionalizado. Las mejoras globales del Sistema de Protección Infantil hacen necesario disponer de suficientes familias acogedoras que permitan que un número importante de menores no necesiten ser remitidos a los recursos de acogimiento residencial.

Sería bueno, por tanto, que el Gobierno de Navarra dispusiera de una “lista de espera” suficientemente amplia de familias acogedoras, y esto sólo es posible mediante la realización de campañas de captación continuadas en el tiempo. La disposición de esta “bolsa de familias de acogida” proporcionará a los equipos técnicos de la Sección de Protección del Menor un abanico más amplio de recursos, y les permitirá, por tanto, adoptar sus tomas de decisión en función de las necesidades reales de los niños/as y no de los recursos disponibles.

Dentro del Subprograma de “**Apoyo y seguimiento post-acogimiento**”, se debe citar la asignación desde el principio de 2006 de un psicólogo de la Sección a la tarea exclusiva de realizar el seguimiento y proporcionar apoyo especializado a los acogimientos familiares. El programa de seguimiento de estas familias es el siguiente:

- Con las familias extensas que llevaban un tiempo prolongado con un menor en acogimiento se procedió a llevar a cabo el seguimiento y apoyo sólo en aquellos casos en los que se había identificado alguna problemática especial, de manera que el tipo de apoyo dependía de las necesidades o dificultades de la familia o el/la menor. En estos casos, se llevaba a cabo una entrevista inicial, un contacto telefónico mensual con la familia acogedora y, en caso necesario, contactos telefónicos o entrevistas con profesionales del colegio, de salud mental, o de los servicios sociales de base, etc.
- Con las familias ajenas que llevaban algún tiempo con un menor en acogimiento se lleva a cabo una entrevista de presentación a los padres acogedores, dos entrevistas a lo largo del año, un contacto telefónico mensual con la familia acogedora y, en función del tipo de familia y de la problemática del menor, un contacto telefónico o entrevista con el colegio o guardería.
- Con todas las familias ajenas que inician un nuevo acogimiento familiar, se lleva a cabo el siguiente procedimiento:
 - una entrevista de presentación a los padres acogedores.
 - Un contacto telefónico semanal durante el primer mes

- Una entrevista en el domicilio con la familia acogedor/a y el/los menor/es y un contacto telefónico quincenal
- Un contacto telefónico cada tres semanas durante el tercer mes
- Una entrevista en el cuarto mes
- Un contacto telefónico mensual durante los siguientes ocho meses y una entrevista al final del primer año

Los datos disponibles indican que, durante los años 2005 y 2006, los profesionales del Equipo de Acogimiento Familiar han realizado un total de 640 visitas a los domicilios de las familias acogedoras y 930 contactos telefónicos. Tanto las visitas como los contactos telefónicos han tenido como objetivos (1) evaluar el desarrollo del proceso de incorporación e integración del menor en la familia de acogida y, en caso de necesidad, y (2) ayudar a los menores y las familias acogedoras a resolver las dificultades que puedan presentarse y reducir los riesgos de ruptura y fracaso del acogimiento.

Con respecto a los Programas de Adopción y en concreto a los Subprogramas de **“Valoración de familias solicitantes”** y **“Apoyo a la integración familiar y seguimiento post-adopción”**, se pueden señalar las siguientes actividades:

- En el año 2005 se llevaron a cabo cinco cursos de formación para familias adoptantes, a los que acudieron un total de 80 personas. La oferta formativa es realizada mediante la asistencia técnica de un equipo externo financiado por la Dirección General de Familia.
- En el año 2006 se incrementaron de manera sustancial estos cursos y se llevaron a cabo un total de 24 cursos de formación de familias adoptantes, a los que acudieron un total 384 personas. Desde el año 2007 se amplía la oferta de cursos a 35.
- En el apartado de las adopciones nacionales, dentro de las actividades del subprograma de “Apoyo a la integración familiar y seguimiento post-adopción”, a lo largo de los años 2005 y 2006 se han realizado un total de 35 entrevistas y 50 contactos telefónicos con familias adoptantes. Tanto las entrevistas como los contactos telefónicos tienen como objetivo (1) evaluar el desarrollo del proceso de incorporación e integración del menor en la familia adoptante y, en caso preciso, (2) proceder a desarrollar la intervención necesaria para ayudar a las familias y a los menores a resolver sus dificultades.
- En lo referido a las adopciones internacionales se han desarrollado un importante número de actividades, entre las que destacan la recepción de solicitudes, la información permanente a las familias solicitantes de esta modalidad de adopción,

la remisión de expedientes a las ECAIs o al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el seguimiento de los niños/as que ya han sido adoptados. En la siguiente Tabla se presentan los datos de las actividades llevadas a cabo en relación a las adopciones internacionales a lo largo de los cuatro años de vigencia del Plan.

Actividades relacionadas con la adopción internacional

	2003	2004	2005	2006
Solicitudes recibidas	159	173	175	173
Familias informadas	188	252	245	252
Certificados de idoneidad	138	157	139	165
Expedientes remitidos	125	115	121	172
Niños/as en seguimiento	176	250	274	255

Programa 12:

PROGRAMA DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

El desarrollo de los recursos de tratamiento para las familias de los/as menores en Dificultad Social y del acogimiento familiar, hace que el acogimiento residencial tienda a ser utilizado por los menores con características de mayor dificultad: edades superiores, presencia de problemas emocionales y comportamentales de mayor gravedad, etc. Además, las necesidades de los/as menores derivados a acogimiento residencial son diversas y no homogéneas, lo que hace recomendable la adecuación de los servicios residenciales a las necesidades específicas de los/as menores que acogen. El Programa de Acogimiento Residencial propone actividades para mejorar el conjunto de estos recursos, en concreto:

- Analizar y conocer las características específicas y las necesidades de intervención de los niños/as que se encuentran en acogimiento residencial.
- Definir las características con que debe contar el conjunto de recursos residenciales y cada uno de los Hogares y Centros.
- Revisar el proyecto educativo actual de Hogares y Centros, y adaptarlos a los distintos tipos de centros.
- Proceder a la reconversión de la red actual de Hogares y Centros, promoviendo la diversificación de recursos y su adecuación a las características definidas en el punto anterior.
- Disponer de recursos específicos dirigidos a tratar los problemas cognitivos, emocionales y sociales de estos menores.
- Crear recursos específicos para menores con trastornos psicopatológicos y problemas severos de conducta.
- Desarrollar programas de integración social en la vida adulta.
- Desarrollar un programa de formación específico para los/as profesionales de los Hogares y Centros del acogimiento residencial.
- Evaluar la cobertura, proceso y resultados de los recursos residenciales.

En relación con el objetivo de alcanzar la necesaria adecuación de los centros de acogimiento residencial a las necesidades de los/as menores acogidos, a lo largo del periodo de ejecución de este Plan se han llevado a cabo una serie de **adaptaciones** de dichos Centros que se describen a continuación:

1. Los recursos de Acogimiento de Urgencia (COA) para mayores de 12 años han duplicado el número de plazas, pasando de cinco a diez ubicadas en su totalidad en el Centro gestionado por la Fundación Ilundain ubicado en Zolina.
2. Se incrementa en cinco plazas el recurso para chicas en Conflicto Social, pasando de cinco a diez plazas, que se ubican a partir de 2006 en el Centro La Loma, gestionado por la Fundación Ilundain.
3. Se incrementa en tres plazas el recurso para chicas en Conflicto Social que estaba ubicado en el Centro Gaztebide de la Asociación “Navarra Sin Fronteras”, pasando de diez a trece plazas.
4. En 2006 se ha llevado a cabo el concurso para la adjudicación del contrato de asistencia para la redacción del proyecto y dirección de obra de reforma en el antiguo Centro San José, donde está previsto que sea trasladado el Centro de Acogida de Urgencia para niños/as menores de 12 años que está gestionado en la actualidad por la Asociación Xilema. Está previsto que este Centro pueda acoger a 17 niños/as y que se distribuya en dos “hogares” independientes para niños/as de diferentes edades, uno con ocho plazas y otro con nueve. Esto supondrá un incremento de cinco plazas, ya que en la actualidad el recurso puede dar atención a doce niños/as. En el año 2006 se han invertido 46.110,00 euros. Las obras de remodelación de dicho Centro se realizarán en el año 2007.
5. Además, está previsto que a partir de agosto de 2007 se dé inicio a las obras para crear el Centro para menores con medida judicial penal de internamiento.
6. A finales de 2006 se procede al diseño de un recurso de menores extranjeros no acompañados, en respuesta solidaria al llamamiento que ha hecho la Administración General del Estado para el traslado y atención a menores extranjeros desplazados a la península desde Canarias. Se inician los trámites entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Dirección General de Familia. El recurso de acogida para diez menores iniciará su andadura a mediados del mes de mayo de 2007.

En la actualidad, los recursos de Acogimiento Residencial de la Comunidad Foral de Navarra están organizados para poder acoger a un total de **169 menores en Dificultad o Conflicto Social y diez menores con medida judicial de internamiento**. La Tabla siguiente proporciona datos más precisos al respecto:

Recursos de Acogimiento Residencial

	Tipo de menores	Género	Plazas disponibles	Número hogares	Menores a 31.12.05	Altas en 2006	Bajas en 2006	Menores atendidos en 2006	Menores a 31.12.06
Nuevo Futuro	Dificultad Social	Mixto	64	9	63	22	20	85	58
Xilema	Dificultad Social	Mixto	40	5	40	18	21	58	37
Xilema	Dificultad Social Acogimiento urgencia 0-12 años	Mixto	12	1	10	55	60	65	5
Sin Fronteras									
Félix Echegaray	Conflicto Social	Varones	16	1	16	11	9	27	18
Gazte-bide	Conflicto Social	Mujeres	13	1	13	6	8	19	11
TOTAL			29		29	17	17	46	29
Fundación Ilundain									
La Loma	Conflicto Social	Mujeres	10	1	5	14	9	19	10
Residencia medidas judiciales	Medidas judiciales	Mixto	10	1	7	7	7	14	7
COA	Acogimiento Urgencia 13-18 años	Mixto	10	1	4	92	91	96	5
Dianova (Zanduetza)	Conflicto Social con drogodependencia	Mixto	4	1	4	5	6	9	3
TOTALES			179	21	148	223	224	378	147

Tal y como se puede observar en la Tabla, (donde no se han incluido el número de menores con cumplimiento de medidas judiciales de internamiento, fines de semana en centro y cautelares) estas plazas se distribuyen de la siguiente manera:

- Hay dos hogares de Acogida de Urgencia, uno de ellos para menores hasta doce años y el otro para adolescentes entre 13 y 18 años. Tal y como se puede apreciar en la Tabla anterior, el hogar de acogida de urgencia para mayores de 13 años recibe un número importante de entradas y de salidas a lo largo del año. Este hecho viene provocado porque se trata del hogar en el que se acoge a los denominados “menores no acompañados” que provienen de otros países y que por lo general residen un tiempo muy limitado en este tipo de recursos.
- Un total de 14 hogares para menores en situación de Dificultad Social que pueden acoger hasta un total de 104 niños/as y adolescentes y que son gestionados en la actualidad por las Asociaciones Nuevo Futuro y Xilema.
- Un total de tres hogares para menores en situación de Conflicto Social que pueden acoger hasta 39 menores. Dos de estos hogares son gestionados por la Asociación Sin Fronteras y otro por la Fundación Ilundain.
- Una residencia para menores con medida judicial penal con diez plazas, gestionada por la Fundación Ilundain.
- Un hogar para menores en situación de Conflicto Social y con problemas asociados de drogodependencias, con cuatro plazas.

A lo largo del año 2006, la Sección de Protección del Menor ha realizado un importante esfuerzo para trabajar con las Asociaciones y Fundaciones que gestionan los centros de acogimiento residencial sobre temas relevantes de tipo organizativo. Para ello se han mantenido **25 reuniones de trabajo** (cinco reuniones con la Asociación Nuevo Futuro, cinco con la Asociación Mensajeros de la Paz, cinco con la Asociación Sin Fronteras, y diez con la Fundación Ilundain).

En este período también se han promovido **actividades formativas** para los profesionales de los centros residenciales, entre las que se encuentran:

- Tres convocatorias en los años 2005 y 2006 del curso “Acogimiento residencial: aspectos a considerar y buenas prácticas”, de 37 horas de duración. El curso ha contado con la participación de 75 profesionales de centros residenciales.
- Dos convocatorias en el año 2006 del curso “Planificación y programación en el trabajo con las familias de los menores acogidos”, de 20 horas de duración. El

curso ha contado con la participación de 36 profesionales de centros residenciales.

- Dos convocatorias en el año 2007 del curso “Los menores inmigrantes no acompañados”, de 32 horas de duración. El curso ha contado con la participación de 38 profesionales de este recurso.

El desarrollo integral del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra y la mejora de la calidad de la atención que reciben los menores en situación de Dificultad Social exige que se produzca de manera paulatina y secuenciada una modificación de los recursos de acogimiento residencial de manera que se garantice su adecuación a las necesidades de dichos/as menores. El Plan aprobado en el año 2002 y puesto en marcha en el año 2003 contemplaba de manera pormenorizada la puesta en marcha de las actividades señaladas anteriormente.

Evaluada por la Dirección General de Familia la necesidad de proceder a la evaluación de la actual situación de los recursos de acogimiento residencial y la necesidad de considerar la posibilidad de modificar la organización de dichos recursos, en el mes de Setiembre fue encargado a la Unidad de Estudios y Formación en Protección Infantil de la Universidad del País Vasco un **estudio para “La evaluación de la adecuación de la red de recursos de Acogimiento Residencial”**. Este estudio se ha iniciado en Noviembre de 2006 y está previsto que se disponga del Informe final correspondiente en el mes de Octubre de 2007.

Dicho estudio ha sido encargado para tratar de alcanzar el objetivo número primero de este Programa de Acogimiento Residencial y desarrollar las dos primeras actividades descritas en dicho Programa y que se pueden concretar de manera más específica en los siguientes contenidos:

1. Disponer de información detallada sobre las características de los menores que se encuentran en acogimiento residencial en la Comunidad Foral de Navarra y la intervención llevada a cabo con ellos y sus familias, con la finalidad de:
 - identificar sus necesidades principales,
 - identificar la existencia de grupos de menores con necesidades similares,
 - y
 - valorar si dichas necesidades están adecuadamente satisfechas.
2. Disponer de información sobre el número y características básicas del conjunto de menores que han entrado en los Centros de Acogimiento Residencial en la

Comunidad Foral durante los años 2000 a 2006, de manera que se puedan prever, junto con la información obtenida de los menores que están en la actualidad en acogimiento residencial, las características de los menores que en el futuro próximo puedan ser derivados a este recurso.

3. En base a lo anterior, determinar:
 - si hay menores -y cuáles son sus características- cuyas necesidades debieran ser atendidas desde recursos alternativos a los dispositivos residenciales,
 - cuáles son las necesidades de los menores en acogimiento residencial que debieran ser atendidas directamente por los recursos propios de los centros y en qué medida están siendo atendidas de forma suficiente, y
 - cuáles son las necesidades que debieran ser atendidas por otros servicios de la red y en qué medida están siendo atendidas de forma suficiente.
4. Proponer, en su caso, las modificaciones necesarias en la red actual de servicios de atención a la infancia y adolescencia, y de forma particular en los dispositivos de acogimiento residencial, de manera que (a) se posibilite la cobertura de las necesidades de los menores protegidos que se encuentran en acogimiento residencial, y (b) se facilite de la manera más eficaz posible la promoción de su desarrollo integral.

Programa 13:

ATENCIÓN A JÓVENES CON MEDIDAS JUDICIALES PENALES

Este Programa contemplaba la creación de un módulo para jóvenes con medida cautelar de internamiento y de un centro para el cumplimiento de medidas judiciales en régimen abierto, semiabierto y cerrado impuestas a jóvenes, en ambos casos entre 14 y 18 años.

Durante el año 2005 se han invertido 143.195,75 euros en el diseño del proyecto para la creación del centro de cumplimiento de medidas judiciales en régimen abierto, semiabierto y cerrado. En el año 2006 se han invertido un total de 103.320,00 euros para el diseño de dicho módulo y 7.888,00 euros para el diseño del correspondiente proyecto de urbanización. Está previsto que las obras de construcción se inicien a partir de agosto de 2007, con una inversión de 1.121.388€.

Además, el Plan tenía como objetivo garantizar que desde el **Departamento de Salud** puedan atenderse a menores toxicómanos en centros terapéuticos y a adolescentes con patología mental grave. Desde el año 2003 hay un concierto de la Dirección General de Familia con la Asociación Dianova para cuatro plazas de atención a menores toxicómanos. La acreditación y definición de perfiles y ratios depende del Departamento de Salud. También está establecida la reserva de dos plazas de atención a menores con patología mental grave, a través de Salud Mental.

El desarrollo del conjunto de medidas recogidas en la ley 5/2000 y que no suponen un internamiento constituye un aspecto relevante de este Programa. La Dirección General de Familia tiene establecido un convenio con la **Asociación Berritzu** para la ejecución y seguimiento de este tipo de medidas. El conjunto de medidas recogidas en la ley 5/2000 se aplican a través de los profesionales de esta Asociación. En el año 2006 se amplía el concierto aumentando la dotación de recursos humanos consistente en contratar un educador más. Esto ha supuesto un incremento económico en el 2006 por encima de concierto de 17.308,39€, y la gestión completa del equipo supone una inversión de 209.551,90€.

Otro objetivo de este Programa se centra en la necesidad de preparación, a través de la formación, de personal especializado para el tratamiento educativo de estos jóvenes. Los centros de acogimiento residencial tienen el encargo y afirman desarrollar estas actividades.

La ampliación de las cinco plazas del Centro de Observación y Acogida para mayores de 12 años, donde se están ejecutando las medidas cautelares de internamiento y las medidas de fines de semana, ha tenido como objetivo cumplir uno de los compromisos de este Programa que consistía en “la creación de un módulo para jóvenes de entre 14 y 18 años con medida cautelar de internamiento”. Este módulo ha supuesto una inversión desde su apertura en septiembre de 307.740,90 €, y anualmente supondrá una inversión de 863.644,10€.

Algunos objetivos previstos en este Programa no han sido todavía desarrollados a lo largo del periodo de ejecución de este Plan. Entre ellos, destaca el que no se haya podido crear el centro para el cumplimiento de medidas judiciales en régimen abierto, semiabierto y cerrado impuestas a jóvenes de entre 14 y 18 años. Además, resulta conveniente que se pueda cumplir otro de los objetivos relevantes de este Programa que consistía en disponer de cuatro plazas en un centro de internamiento para la atención de jóvenes con enfermedades mentales graves y problemas de conducta graves. La ausencia de este tipo de recurso hace que las atenciones que se les puedan proporcionar a estos casos no sean las adecuadas a sus necesidades.

Programa 14:

COORDINACIÓN ENTRE LA DIRECCIÓN GENERAL DE FAMILIA Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA Y OTROS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Este Programa contemplaba las siguientes actividades:

- Evaluar la medida en que los foros ya existentes en la Comunidad Foral (Comisión Asesora Técnica de Salud Mental Infanto-Juvenil y Comisión de Coordinación de Atención Primaria) pueden asumir funciones de coordinación de los servicios implicados en la Protección Infantil.
- Crear a nivel municipal o comarcal, foros estables de intercambio y coordinación en los que participen SSAP, Educación, Sanidad y Policía.
- Desarrollar actividades de formación y diseñar y publicar documentos técnicos para los profesionales de servicios educativos, sanitarios y policía.
- Conseguir mayor cobertura, agilidad y adecuación de los servicios de Salud Mental Infanto-Juvenil y servicios judiciales para menores.

De la información recogida para la elaboración de este Informe, se observa que una parte muy importante de las actuaciones de la Dirección General de Familia realizadas en este Programa se han centrado en la **coordinación con las instituciones educativas**.

Así, en el año 2006 la Dirección General de Familia publicó el **documento “La protección infantil: el papel de la escuela”**, cuyos objetivos se centran en (a) la sensibilización y la promoción de la detección, notificación e intervención precoz de las situaciones de desprotección infantil en el contexto escolar, y (b) la promoción de la coordinación entre los centros educativos y equipos de los Servicios de Protección Infantil (SSAP, EAIA, Sección de Protección del Menor, equipos de intervención familiar, centros residenciales, etc.).

Previamente a la difusión del documento, responsables de la Dirección General de Familia lo presentaron formalmente a la Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales del Departamento de Educación con los que trataron, además, temas relacionados con el trabajo conjunto entre ambas instituciones. En el mes de Septiembre de 2006 se llevaron a cabo reuniones de trabajo con la Jefatura de la Servicio de Innovación

Educativa y responsables del Negociado de Orientación Escolar con el objetivo de preparar la presentación pública de la publicación y preparar el programa de sesiones informativas a desarrollar a través de los cinco Centros de Apoyo al Profesorado -CAP- de la Comunidad Foral. Se acordó llevar a cabo una presentación conjunta en rueda de prensa entre ambos Departamentos el día 20 de Noviembre con motivo de la celebración del Día Mundial de la Infancia.

Posterior a esa fecha se han organizado y desarrollado cuatro **sesiones de trabajo** con profesorado de las zonas de Pamplona (30 de Noviembre de 2006), Tafalla (12 de Febrero de 2007), Estella (22 de Febrero de 2007) y Tudela (26 de Febrero de 2007). En fechas próximas se convocará la sesión de trabajo con el profesorado de la zona de Lekaroz.

Está también prevista la planificación de **acciones formativas más específicas** para el profesorado a partir del curso 2007/08. Estas acciones formativas han sido recientemente programadas entre la Dirección General de Familia y los responsables de formación en el Departamento de Educación.

Además de la publicación del documento “La protección infantil: el papel de la escuela”, destaca también la edición y difusión en el año 2004 de mil ejemplares de la publicación **‘Programa Especializado de Intervención Familiar’**. En esta publicación, se describen los aspectos generales de la intervención familiar y el diseño del Programa de Educación Familiar dependiente de la Sección de Protección del Menor. Fue distribuida entre los Servicios Sociales de Atención Primaria, Orientadores/as escolares, Hogares y centros de acogida, y Servicios Sociales de Salud y Salud Mental de la Comunidad Foral. Este material, además de servir a otros objetivos (aumentar el conocimiento de otros servicios sobre el procedimiento de intervención y recursos de la Dirección General de Familia, sensibilizarles sobre las necesidades y posibilidades de apoyo y tratamiento hacia las familias en situación de Dificultad grave, servir de apoyo para actividades formativas y de autoformación, etc.), no cabe duda de que contribuye a apoyar la labor del Programa de Educación Familiar y a facilitar el trabajo en red, tan importante en la intervención con este tipo de familias.

Por otra parte, y en relación con la aprobación de la Ley Foral de Promoción, Atención y Protección del Menor, se ha procedido a la **publicación y distribución de un texto con el contenido de dicha Ley y de una Guía de ayuda para la protección del menor**, sobre el desarrollo de los contenidos y los procedimientos derivados de la misma.

En el ámbito de la sensibilización social y profesional derivada de la aprobación y entrada en vigor de dicha Ley, se deben incluir las siguientes actividades:

1. La celebración de la Jornada de Presentación de la Ley Foral de Promoción, Atención y Protección del Menor. A esta Jornada asistieron un gran número de personas representantes de los diferentes estamentos profesionales de la Comunidad Foral.
2. Además, se han celebrado una serie de sesiones de presentación de la Guía publicada sobre el contenido de la Ley Foral. Estas sesiones se han llevado a cabo en los siguientes contextos:
 - a. Cuatro sesiones dirigidas a los equipos que tienen concertados los recursos de acogimiento residencial. Se ha celebrado una sesión con cada Asociación o Fundación.
 - b. Cinco sesiones dirigidas a las diferentes Unidades de Barrio de Pamplona y a las diferentes zonas de los SSAP de la Comunidad Foral.

Programa 15:

DESARROLLO LEGISLATIVO

Las actividades del Plan previstas en este Programa incluían:

- Elaborar y presentar al Parlamento Foral el Proyecto de Ley Foral de Protección a la Infancia.
- Modificar la Ley Foral 9/90 sobre autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de Servicios Sociales, y el Decreto Foral 209/91.
- Iniciar un proceso de Foros de debate y elaboración de propuestas en el que participen profesionales de la Protección Infantil y de la sociedad civil.

De estas actividades, lo más destacable y más relevante del periodo de ejecución de este Plan es la redacción, tramitación y aprobación de la **Ley Foral 15/2005, de cinco de diciembre, de Promoción, Atención y Protección del Menor**. La aprobación de esta Ley tiene una gran relevancia, y su ejecución deberá tener implicaciones muy importantes en el desarrollo del sistema de protección infantil de la Comunidad Foral.

Una gran parte del contenido de esta Ley está muy relacionado con el contenido del Plan que es objeto de evaluación en este Informe. Se pueden destacar algunas cuestiones especialmente relevantes y que son coincidentes con los principios que rigen la ejecución de este Plan:

1. La Ley señala que las actuaciones de atención a los menores que realicen las Administraciones Públicas de Navarra se ajustarán, entre otros, a los siguientes principios:
 - La búsqueda de la integración familiar y social de los menores, garantizando la permanencia de éstos en su entorno familiar y social, siempre que ello no suponga un perjuicio para sus intereses.
 - Se concibe la atención en centros como la última medida, aplicable solamente cuando no haya otra opción, bien porque las demás medidas se hayan revelado ineficaces, bien porque las circunstancias del caso lo requieran, teniendo un carácter temporal siempre que sea posible.

2. El artículo 4 obliga a que, siguiendo el principio de corresponsabilidad y colaboración ciudadana, “toda persona o autoridad, y especialmente aquéllas que por su profesión o función relacionada con los menores detecten una situación de riesgo o posible desamparo de un menor, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise, lo comunicarán a las autoridades competentes o a sus agentes más próximos para que se proceda a disponer las medidas más adecuadas, conforme a lo establecido en la presente Ley Foral.
3. El artículo 6 señala, entre otras cuestiones, que (1) se dispondrá un sistema de evaluación de la eficacia y calidad de los recursos, servicios y procedimientos específicos para el desarrollo de las actuaciones previstas en esta Ley Foral y (2) que planificarán y desarrollarán sucesivos Planes de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad social, previa evaluación de sus correspondientes ejecuciones.
4. El artículo 34 tiene una gran importancia ya que define el sistema de protección y se completa con los artículos 45 y 50 que precisan de manera concreta lo que constituyen las situaciones de riesgo, de desamparo y conflicto social. Estas definiciones pueden ser de gran ayuda (junto con la Ley de Servicios Sociales) para delimitar los ámbitos de actuación de los Servicios Sociales de Atención Primaria y la Sección de Protección del Menor.
5. El artículo 38 debe ser destacado de manera especial porque señala de manera explícita los criterios que deben regir la intervención en protección infantil y subraya los siguientes aspectos:
 - a. “la prioridad de la intervención en el entorno familiar del menor, procurando la participación de los padres y demás miembros de ese núcleo en el proceso de integración y normalización que, siempre que sea posible, debe facilitar su mantenimiento y la permanencia en el mismo.
 - b. cuando sea precisa la separación del menor de la familia se dispondrán recursos alternativos, considerando su retorno con la familia en cuanto las circunstancias lo permitan. Si la separación es definitiva, se gestionará su incorporación, en el más breve plazo, a otro núcleo familiar lo más adecuado a sus necesidades y características, así como lo más estable posible, procurando entonces, siempre que no resulte perjudicial para ellos, que los hermanos permanezcan juntos, que puedan mantenerse contactos con el grupo de origen y con otras personas significativas. En ambos casos se garantizará al menor una calidad de vida y una educación adecuadas a sus necesidades.

- c. La intervención administrativa se reducirá al mínimo necesario para asegurar la adecuada protección, interfiriendo lo menos posible en la vida del menor y en la de su familia.
6. Otros artículos de esta Ley precisan aspectos de gran relevancia como los derechos específicos de los menores protegidos (artículo 39), las actuaciones de apoyo a la familia (artículo 55), las modalidades de Acogimiento, los criterios generales a aplicar en los acogimientos y el seguimiento del acogimiento (artículos 68, 69 y 70),

En la actualidad se trabaja en el desarrollo reglamentario de la Ley Foral 15/2005 de Promoción, Atención y Protección del Menor. Por una parte, la Orden Foral 260/2006 de 13 de Noviembre de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud ha permitido dar inicio al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral de Protección a la Infancia y Adolescencia que desarrollará los artículos 30, 36.1, 37.2, 41.3, 45.1, 45.3, 55.2, 62, 66, 71, 74, 75.1 y 76. Por otra parte, la Orden Foral 299/2006 de 22 de diciembre de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud ha permitido dar inicio al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se van a regular las ayudas en materia de Protección del Menor. La consulta pública ha concluido el 26 de Enero de 2007 y se ha procedido ya a recoger las alegaciones y a enviar la documentación para que sea debidamente informada por la Comisión Foral de Régimen Local y por el Consejo de Navarra.

Por otra parte, y tal y como ya se ha señalado en otro apartado de este Informe, se ha aprobado la **Ley de Servicios Sociales** (Ley Foral 15/2006, de 14 de Diciembre, publicada en el BON nº 152 de 20 de Diciembre de 2006). Esta Ley tiene también una gran relevancia en las actuaciones en el ámbito de la protección infantil de la Comunidad Foral. De su lectura se pueden destacar una serie de aspectos que pueden ser importantes en el desarrollo de las actividades relacionadas con la protección infantil:

1. El artículo 9 define el sistema público de Servicios Sociales, que estará constituido por todas las prestaciones técnicas y económicas, planes, programas y equipos técnicos que proporcionan las Administraciones Públicas de Navarra. El capítulo II desarrolla y describe los elementos de dicho Sistema Público de Servicios Sociales de manera que, tal y como se señala en los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, dichos elementos son las prestaciones técnicas, prestaciones económicas, prestaciones materiales, prestaciones mixtas, planes de servicios sociales, programas de servicios sociales, y los equipos técnicos que podrán ser básicos y especializados.

2. El capítulo III presenta y define las denominadas “Carteras de Servicios Sociales”, que constituyen el instrumento en el que se establecen las prestaciones del sistema público de servicios sociales y que se organizan en (1) la Cartera de servicios sociales de ámbito general y (2) las carteras de servicios sociales de ámbito local. En el artículo 20 se especifica el contenido mínimo de la cartera de servicios sociales de ámbito general que incluye, entre otras, (1) las prestaciones técnicas de atención a la infancia en situación de desprotección y conflicto social relacionadas con la detección, recepción, investigación, valoración, diagnóstico y establecimiento del plan de intervención, desde el sistema público y con carácter gratuito y (2) los recursos de alojamiento temporal como centros de urgencia y casas de acogida para personas sin techo, mujeres en situación de maltrato y/o agresión sexual y menores en situación de desprotección.
3. En otro apartado de este Informe se ha hecho referencia a la gran importancia que pueden tener para el funcionamiento del sistema de protección infantil los Centros de Servicios Sociales previstos en esta Ley, especialmente en lo que se refiere a la ubicación en los mismos de los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia.
4. El artículo 31 de la Ley Foral de Servicios Sociales describe los Programas de los Servicios Sociales de base y señala que uno de los cuatro programas será el de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria, que tendrá como objetivo asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal, mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social. Además, señala que estos programas serán de implantación obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra.

Programa 16:

DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS

En el año 2002, previamente al inicio formal de la puesta en marcha del Plan, el Instituto Navarro de Bienestar Social realizó la primera de las actividades de este Programa de Desarrollo de Infraestructuras. Con la subvención prevista en el Plan, se procedió a la reforma y acondicionamiento de un Centro de Día para menores gestionado por las Hermanas Mercedarias.

Durante el período 2003-2004, la Dirección General de Familia ha subvencionado las obras que han permitido la mejora de algunos de los Centros de acogimiento residencial gestionados por entidades colaboradoras con la Sección de Protección del Menor.

Las acciones que se han llevado a cabo a lo largo de los años 2005 y 2006 y que se relacionan con el desarrollo de infraestructuras se centran en la mejora de los recursos de acogimiento residencial y de internamiento para menores en Conflicto Social con medidas judiciales. Algunas de estas acciones ya han sido reflejadas en apartados anteriores del Informe, e incluyen:

1. Los recursos de Acogimiento de Urgencia (COA) para mayores de 12 años han duplicado el número de plazas, pasando de cinco a diez. Estas diez plazas - ubicadas en un centro de la Fundación Ilundain situado en Zolina- se separan funcionalmente en dos bloques: por una parte las destinadas a menores con medidas judiciales y por otra las destinadas a menores en conflicto social.
2. Se incrementa en cinco plazas el recurso para chicas en conflicto social, pasando de 5 a 10, que se ubican a partir de 2006 en el Centro La Loma, gestionado por la Fundación Ilundain.
3. Se incrementan en tres plazas el recurso para chicas en Conflicto Social que estaba ubicado en el Centro Gaztebide de la Asociación “Navarra Sin Fronteras”, pasando de 10 plazas a 13.
4. En 2006 se ha llevado a cabo el concurso para la adjudicación del contrato de asistencia para la redacción del proyecto y dirección de obra de reforma de los edificios del Centro San José, donde está previsto que sea trasladado el Centro de Acogida de Urgencia para niños/as menores de 12 años que está gestionado en la actualidad por la Asociación Xilema. Está previsto que este Centro pueda

acoger a 17 niños/as y que se distribuya en dos “hogares” independientes para niños/as de diferentes edades, uno con ocho plazas y otro con nueve. Esto supondrá un incremento de cinco plazas, ya que en la actualidad el recurso puede dar atención a doce niños/as. En el año 2006 se han invertido 46.110,00 euros. Las obras de remodelación se realizarán en el año 2007.

5. La creación del centro de cumplimiento de medidas judiciales en régimen abierto, semiabierto y cerrado ha supuesto la inversión de 143.195,75 euros en el año 2005 y de 103.320,00 euros en el año 2006. Además, el año 2006 se invirtieron 7.888,00 euros en el diseño del proyecto de su urbanización.
6. En el año 2005 se procedió a la adecuación y mejora de las infraestructuras de la Residencia Félix Etxegaray por un importe de 73.126,54 euros. Además, en el año 2006 se han hecho una serie de reformas en la misma Residencia y en la Residencia Haritz-Berri de la Fundación Ilundain por un importe total de 597,78 euros.
7. Además, en el año 2006 la Dirección General de Familia ha financiado la creación de un segundo “Punto de Encuentro Familiar” ubicado en Pamplona dotado con cinco profesionales a jornada completa (dos titulados superiores - licenciado/a en psicología y licenciado/a en derecho- y tres titulados de grado medio -diplomados en trabajo social-).

A modo de síntesis, el desarrollo de infraestructuras, entendiendo por tales las inversiones que se han hecho en centros propios de nueva creación y en reformas en centros ya existentes, ha sido la que se presenta en la Tabla siguiente:

<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006.</i>	<i>Previsto 2007*</i>
32.485,10€	457.271,74€	216.627,29€	127.217,13€	1.491.388,00

* Centro de medidas judiciales

Programa 17:

EVALUACIÓN CONTINUADA DEL PLAN

El Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social incluía un Programa cuyos objetivos eran:

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.

Para conseguir esos objetivos, el Plan definía las siguientes actividades:

- 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.
- Realizar, previamente a la puesta en marcha del Plan, una evaluación de tales indicadores.
- Realizar evaluaciones sucesivas periódicas de tales indicadores. Comparar la evolución de tales indicadores a lo largo de la ejecución del Plan.

Todas las actividades planificadas en este Programa han sido completadas de la manera prevista.

El sistema de evaluación del Plan fue diseñado por la Unidad de Estudios y Formación en Protección Infantil del Departamento de Psicología Social y Metodología de las Ciencias del Comportamiento de la Universidad del País Vasco, y quedó recogido en el correspondiente Informe presentado a la Dirección General de Familia en Noviembre de 2003. Dicho Sistema incluye tres niveles de Evaluación:

- *Primer nivel:* Valoración de si las actividades previstas en el Plan han sido llevadas a cabo, y si lo han hecho en el orden y los plazos de tiempo previstos.
- *Segundo nivel:* Calidad en la realización de las tareas asignadas a la Sección de Protección del Menor y los Servicios Sociales de Atención Primaria en situaciones de Dificultad.
- *Tercer nivel:* Situación de los niños, niñas y adolescentes y familias atendidas por dichos Servicios.

El Informe presentado en 2003 recogió, además, los datos de la primera aplicación del sistema de evaluación, que se llevó a cabo en Diciembre de 2002 con el objetivo de establecer la “línea base” o “línea de partida” del Plan. Esta “línea base” o “línea de partida” constituía el punto de comparación para identificar, con evaluaciones sucesivas, los cambios producidos en la calidad y eficacia del Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en la Comunidad Foral de Navarra como consecuencia de la implantación del Plan.

En el año 2005 se llevó a cabo, por encargo de la Dirección General de Familia del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, y por parte del mismo equipo de la Universidad del País Vasco, una evaluación de la implantación e impacto del Plan durante sus dos primeros años de vigencia (2003 y 2004). Esta evaluación cumplía con el objetivo de realizar evaluaciones sucesivas periódicas para comparar la evolución de los indicadores de evaluación a lo largo de la ejecución del Plan.

Siguiendo con lo previsto en este Programa y dado que en Diciembre de 2006 finalizaba el periodo de ejecución del Plan, en el mes de Setiembre de 2006, los responsables de la Dirección General de Familia encargaron a la Unidad de Estudios y Formación en Protección Infantil del Departamento de Psicología Social y Metodología de las Ciencias del Comportamiento de la Universidad del País Vasco la evaluación final de este Plan y, por tanto, el análisis del conjunto de actuaciones y logros obtenidos a lo largo de los cuatro años de vigencia del Plan.

El presente Informe constituye la culminación de lo previsto en este Programa y en él se presenta una descripción objetiva y cuantificable del desarrollo del mismo durante los años 2003, 2004, 2005 y 2006 y una valoración sobre el grado en que la ejecución del Plan se ha ajustado a lo establecido en su diseño original, tanto en cuanto a su contenido (actividades) como a su temporalización.

DOTACIÓN ECONÓMICA

La realización de las actividades que están bajo la responsabilidad directa de la Dirección General de Familia ha necesitado a lo largo de los cuatro años de ejecución del Plan la siguiente dotación económica. Tal y como se observa, en la mayoría de los apartados se han producido importantes incrementos. Si se analizan los totales de cada año, la inversión del año 2006 cuando finaliza la ejecución del Plan es un 54,3% superior a la del año 2003, cuando se inició su puesta en marcha.

	<i>Asociación/Fundación</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Acogimiento Residencial</i>	Asociación Nuevo Futuro: 64 plazas	1.568.681	1.603.045	1.672.527	1.815.777	18.583.109
	Asociación Mensajeros de la Paz-Xilema: 40 plazas	734.307	833.280	934.382	1.046.608	
	Asociación Sin Fronteras: Félix Etxegaray: 16 plazas	558.517	577.663	632.706	660.706	
	Asoc. Sin Fronteras: Gaztebide: 10 plazas (13 en 2006)	369.361	381.354	478.132	511.785	
	Fundación Ilundain. Protección: 5 plazas (10 en 2006)	247.857	257.228	275.672	473.571	
	Fundación Ilundain. Reforma (10 plazas)	590.362	605.218	599.193	684.877	
	Asociación Dianova (4 plazas)	116.084	119.609	106.820	127.773	
<i>Centro de Acogida y Observación</i>	Mensajeros de la Paz-Xilema. Argaray: 12 plazas	228.369	255.550	331.567	422.145	3.402.496
	Fundación Ilundain: 5 plazas (10 en 2006)	325.673	344.653	502.659	991.877	
<i>Centro de Día</i>	Mensajeros de la Paz-Xilema: 18 plazas		48.899	186.857	169.795	405.552
<i>Puntos de Encuentro Familiar</i>	Punto de Encuentro Familiar I: Mensajeros de la Paz	81.798	126.319	134.846	139.835	495.046
	Punto de Encuentro familiar II: Xilema				12.247	
<i>Programa Medio Abierto y Programa Educación Adolescentes</i>	Lagunetxea (EMA) y Berritzu (PEA y EMA)	243.878	261.209	263.424	293.489	1.062.002
<i>Programa Intervención Familiar</i>	Pauma: Programa especializado intervención familiar	54.408	390.288	400.184	418.374	1.263.255
<i>Programa EAIA</i>	Pauma: EAIA Estella	120.000	123.360	131.012	138.486	512.859
<i>Investigación y Valoración</i>	UTE		10.059	29.927	59.601	99.588
<i>Psicoterapia de Menores</i>				9.678	5.662	15.340
<i>Programa Formación Adoptantes</i>	Agenda y Avanvida			6.250	30.000	36.250
<i>Infraestructuras</i>		32.485	457.271	216.322	111.805	817.884
<i>Publicaciones</i>			39.338	14.235	18.073	71.643
TOTALES		5.271.787	6.434.351	6.926.400	8.132.491	26.765.030

PARTE II

EJECUCIÓN DE LAS FUNCIONES Y TAREAS PROPIAS DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN DIFICULTAD SOCIAL

En el apartado anterior de este Informe, y tal y como estaba previsto en el Sistema de Evaluación del Plan, se ha realizado una descripción sobre las actividades llevadas a cabo para cada uno de los Programas en que dicho Plan se organiza.

En este apartado se trata de analizar el desarrollo del Plan a lo largo de sus cuatro años de vigencia desde una perspectiva diferente. Esta perspectiva permite observar y estudiar la manera en que se han ejecutado cada una de las funciones que son más relevantes en el ámbito de la Protección Infantil. Se parte del supuesto de que la descripción de una serie de indicadores de evaluación va a permitir conocer el grado de desarrollo de cada una de dichas funciones:

- Prevención, Detección y Notificación
- Investigación y Valoración de los casos
- Intervención Familiar
- Acogimiento Familiar
- Adopción
- Acogimiento Residencial

Los datos que se presentan en esta parte del Informe facilitan un mejor conocimiento de cómo se están ejecutando cada una de dichas funciones y permiten valorar el mayor o menor grado de calidad y eficacia de las mismas. La atención prestada a los/as menores en Dificultad Social puede ser adecuada en algunas de dichas funciones y no serlo en otras. En general, se debe asumir que la existencia de desequilibrios entre los diferentes tipos de recursos o funciones del sistema de Protección Infantil pone en peligro la calidad global de la atención que se proporciona a los/as menores necesitados de protección y sus familias. No obstante, resulta importante conocer cuáles son los ámbitos en los que se pudiera requerir de la puesta en marcha de actuaciones de mejora. Éste es el objetivo de esta parte del Informe.

Para entender de manera adecuada los datos que se presentan en esta parte del Informe resulta conveniente disponer nuevamente de información sobre el procedimiento de trabajo llevado a cabo y el número de casos analizados.

Con respecto a los casos atendidos por los SSAP, se ha trabajado con dos bases de datos. En la primera de ellas se han incluido los casos atendidos en los SSAP de la Comunidad Foral durante los años 2003 y 2004. En la segunda base de datos se han incluido los casos atendidos por dichos servicios durante los años 2005 y 2006. En la base de

datos de los años 2005 y 2006 se han eliminado los casos que fueron cerrados antes del 31 de Diciembre de 2004, se han incluido todos los casos nuevos abiertos en los SSAP a lo largo de los años 2005 y 2006, y se mantienen todos los casos que, estando abiertos en los años 2003 y 2004, continúan abiertos durante los años 2005 y 2006. Lo idóneo hubiera sido unificar ambas bases de datos, pero eso no ha sido posible debido a que una parte significativa de los SSAP han modificado los códigos de identificación de los casos.

Con respecto a los expedientes abiertos en la Sección de Protección del Menor, en la siguiente Tabla se presentan datos sobre los expedientes estudiados. Se pueden ver los expedientes que se encontraban abiertos el 31 de Diciembre de 2002, fecha de inicio de la ejecución del Plan y los expedientes que han sido abiertos y cerrados entre los años 2003 y 2006. Se puede observar también el número de expedientes que se encontraban abiertos al final de cada uno de los años de estudio. Se han analizado (a) las características de los casos que han sido abiertos cada año, y (b) las características de los casos abiertos en un momento concreto (siempre el 31 de Diciembre de cada año). Los cambios que se van produciendo en la situación de los menores como consecuencia de la ejecución de las diferentes acciones previstas en este Plan se deben reflejar en ambos tipos de casos. El impacto de algunas acciones del Plan debería observarse en las características y las medidas tomadas con los casos nuevos abiertos cada año, mientras que el impacto de otras acciones debería observarse en los casos abiertos en diferentes momentos del periodo de ejecución del Plan, independientemente de que se trate de casos nuevos o de casos que llevan tiempo con expediente abierto en la Sección de Protección del Menor.

Expedientes estudiados en la Sección de Protección del Menor

<i>AÑO</i>	<i>Expedientes abiertos a 31-Dic.</i>	<i>Expedientes abiertos en ese año</i>	<i>Expedientes cerrados en ese año</i>
2002	408		
2003	441	100	67
2004	478	99	62
2005	538	124	64
2006	518	86	106
Total abiertos		409	
Total cerrados			299

1. PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y NOTIFICACIÓN

1.1. Prevención primaria y secundaria

En el apartado de la Sección anterior de este Informe titulado “Actividades realizadas del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social” se indicaba el número y porcentaje de municipios que habían realizado alguna de estas actividades. La valoración de la calidad y la eficacia de la función preventiva y del fomento de la detección y notificación hace preciso que se establezcan unos criterios más exigentes para considerar que una determinada actividad ha podido ser útil para alcanzar dicho objetivo.

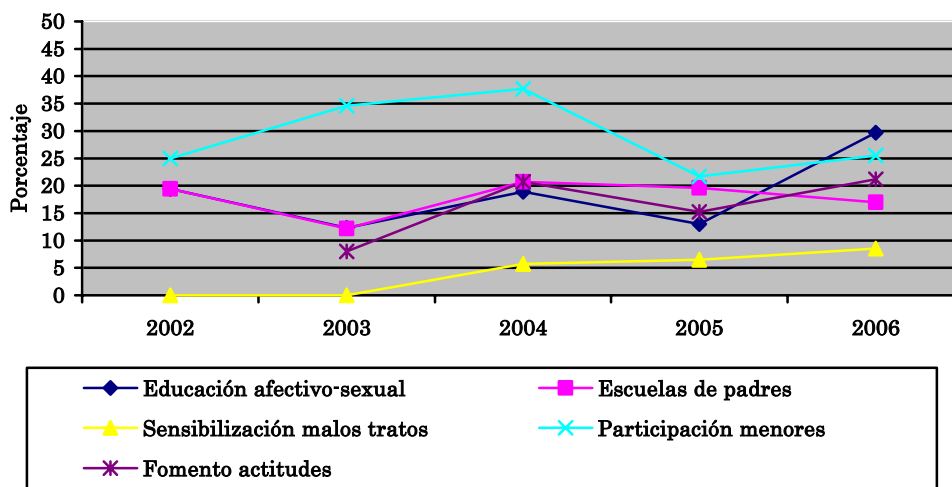
Por ello, en este apartado se tienen en consideración y se registran sólo aquellos SSAP que han realizado alguna de estas actividades *de forma estructurada*. Por actividades estructuradas se entienden aquellas que responden a una planificación escrita y que se llevan a cabo (a) con una frecuencia semanal y durante un mínimo de un mes o (b) con una frecuencia quincenal o mensual y durante un mínimo de cuatro meses. Aquellos casos en los que la información sobre la estructuración de la actividad no ha sido clara (falta de datos, datos confusos, etc.) fueron eliminados de esta selección, por lo que la cifra real podría ser ligeramente mayor.

Tal y como se observa en la Tabla y en el Gráfico que le acompaña y que se presentan en las páginas siguientes, se ha producido un ligero aumento en la cantidad de SSAP que han desarrollado todas las actividades evaluadas.

Sin embargo, en términos generales, son pocos los SSAP que han realizado alguna actividad dirigida al fomento de la prevención primaria o a la detección y notificación de situaciones de menores en Dificultad Social. Resulta importante señalar la necesidad de que los municipios y servicios sociales de base promuevan y organicen actividades *estructuradas* que tengan como objetivo mejorar la sensibilización comunitaria sobre el maltrato en la infancia y la protección infantil y actividades estructuradas relacionadas con la creación y fomento de escuelas de padres y madres, y con el fomento de la participación de los niños, niñas y adolescentes en ludotecas y clubes de tiempo libre.

Indicador		Situación en 2002 N = 36	Situación en 2003 N = 49	Situación en 2004 N = 47	Situación en 2005 N = 53	Situación en 2006 N = 46
Municipios que han realizado al menos una actividad estructurada de prevención primaria	SSAP que realizaron actividades estructuradas relacionadas con la promoción de la salud afectivo-sexual de los menores	7 Servicios (19,4 %)	8 Servicios (12,3%)	10 Servicios (18,86%)	6 Servicios (13,04%)	14 Servicios (29,7%)
	SSAP que realizaron actividades estructuradas relacionadas con la creación y fomento de escuelas de padres y madres	7 Servicios (19,4 %)	6 Servicios (12,2%)	11 Servicios (20,75%)	9 Servicios (19,56)	8 Servicios (17%)
	SSAP que realizaron alguna actividad estructurada relacionada con la sensibilización comunitaria sobre malos tratos	0 Servicios	0 Servicios	3 Servicios (5,66%)	3 Servicios (6,52%)	4 Servicios (8,5%)
	SSAP que realizaron actividades estructuradas relacionadas con el fomento de la participación de los niños, niñas y adolescentes en ludotecas y clubes de tiempo libre	9 Servicios (25 %)	17 Servicios (34,6%)	20 Servicios (37,73%)	10 Servicios (21,73%)	12 Servicios (25,5%)
	SSAP que realizaron actividades con el objeto de fomentar las actitudes de tolerancia, convivencia, participación y solidaridad.	No disponible	4 Servicios (8%)	11 Servicios (20,75%)	7 Servicios (15,21%)	10 Servicios (21,2%)
	SSAP que realizaron otro tipo actividades estructuradas de prevención primaria	4 Servicios (11,1 %)	4 Servicios (8%)	14 (26,41%)	7 Servicios (15,21%)	7 Servicios (14,9%)

ACTIVIDADES ESTRUCTURADAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA EN SSAP



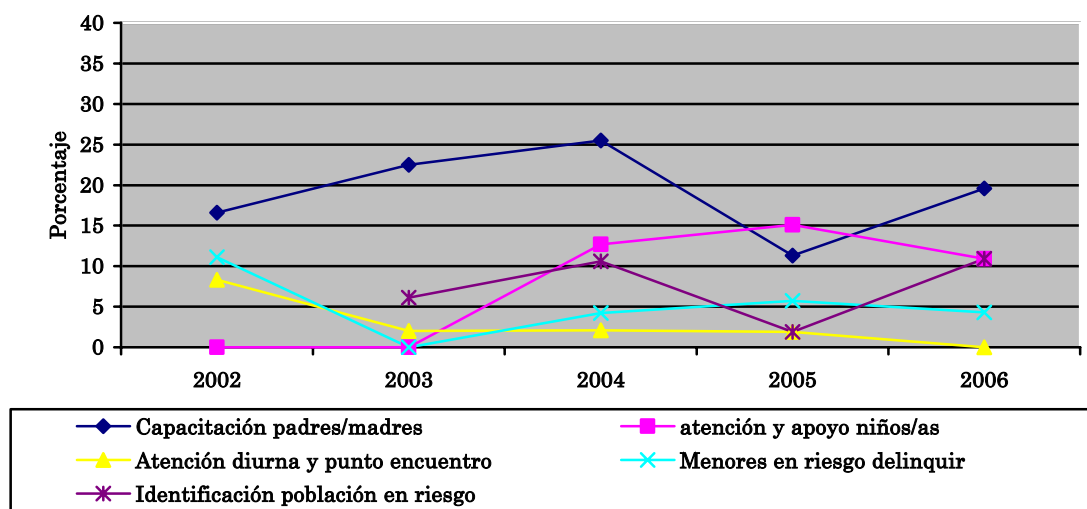
En la Tabla que se presenta en la siguiente página se describe el número y tipo de actividades de prevención secundaria llevadas a cabo por los SSAP durante los años 2002 (antes del inicio de la ejecución del Plan) y los años 2003 a 2006. Tal y como se ha señalado en el apartado anterior referido a la “prevención primaria”, únicamente se recogen en esta parte del Informe aquellas actividades que se han realizado de forma *estructurada*, entendiéndose por tales lo señalado anteriormente.

En el año 2006 únicamente una quinta parte de los SSAP notifican haber desarrollado programas estructurados de “Capacitación para padres/madres para el cuidado de sus hijos/as”. Estos porcentajes no han variado sustancialmente a lo largo de estos años. Es importante resaltar que se trata de una actividad que forma parte de las relacionadas con la prevención y detección de las situaciones de desprotección infantil y que corresponden a las propias de los SSAP. Aunque son pocos los SSAP que disponen de programas alternativos de atención a menores en situación de desprotección, en el año 2002 no existía ningún programa de este tipo que funcionara de forma estructurada y los que se han creado existen a partir del año 2004. La mayoría de los SSAP no han informado de la existencia en sus municipios de programas estables de trabajo con menores en riesgo de cometer actos delictivos. Son muy escasos los que se han podido registrar. Resulta importante tratar de promocionar este tipo de programas en el ámbito de los servicios sociales de base.

<i>Indicador</i>		<i>Situación en 2002 N = 36</i>	<i>Situación en 2003 N = 49</i>	<i>Situación en 2004 N = 47</i>	<i>Situación en 2005 N = 53</i>	<i>Situación en 2006 N = 46</i>
<i>Municipios que han realizado al menos una actividad estructurada de Prevención Secundaria</i>	Capacitación de los padres/madres para el cuidado de sus hijos/as.	6 Servicios (16,6%)	11 Servicios (22,48%)	12 Servicios (25,5%)	6 Servicios (11,32%)	9 Servicios (19,56%)
	Diseño y puesta en marcha de programas alternativos ⁶ de atención y apoyo a niños/as, y adolescentes que sufren situaciones de Desprotección leve o moderada	0 Servicios	0 Servicios	6 Servicios (12,7%)	8 Servicios (15,09%)	5 Servicios (10,86%)
	Diseño y puesta en marcha de centros de atención diurna a menores	3 Servicios (8,3%)	1 Servicio (2%)	1 Servicio (2,12%)	1 Servicio (1,88%)	0 Servicios (0%)
	Diseño y puesta en marcha de programas estables de trabajo con menores en riesgo de cometer acciones delictivas	4 Servicios (11,11%)	0 Servicios	2 Servicios (4,24%)	3 Servicios (5,66%)	2 Servicios (4,34%)
	Otras actividades de Prevención Secundaria	No disponible	3 Servicios (6,12%)	5 Servicios (10,6%)	1 Servicio (1,88%)	5 Servicios (10,86%)

⁶ Por programas alternativos se entienden aquellos especialmente diseñados para familias en las que los padres/madres no aceptan colaborar con la intervención o existen limitaciones importantes y crónicas para aprovecharse de dicha intervención.

ACTIVIDADES ESTRUCTURADAS DE PREVENCIÓN SECUNDARIA EN SSAP



Lo observado en este apartado referido a los programas de prevención secundaria dirigidos a colectivos en situación de riesgo sugiere que hay una clara necesidad de que los SSAP procedan a la puesta en funcionamiento de manera estable de los mismos en su ámbito de actuación. Estos programas pueden evitar que muchas familias en las que se dan situaciones de riesgo acaben convirtiéndose en casos de desprotección infantil de diferentes niveles de gravedad.

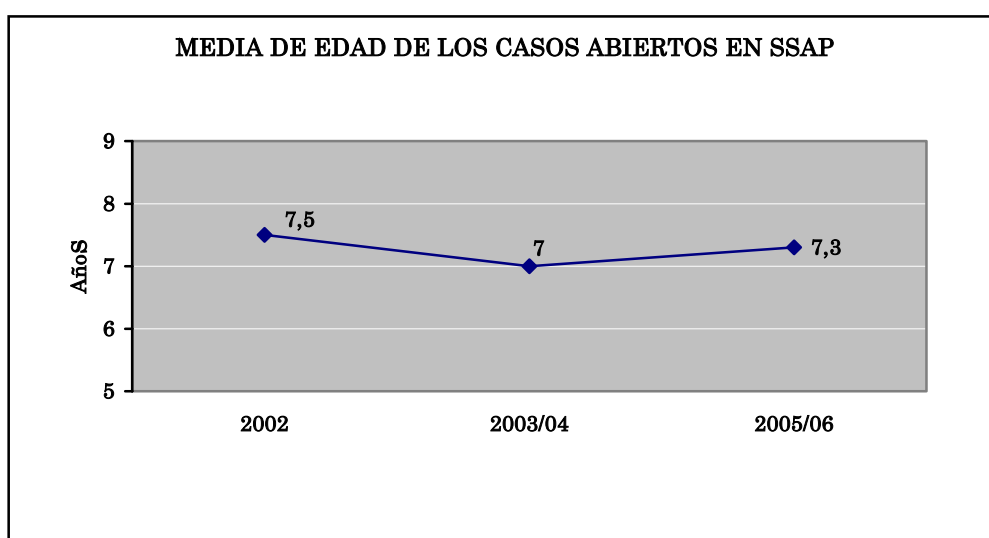
Por ello, constituyen una parte fundamental del sistema de protección infantil que entre sus objetivos debe considerar como prioritario el (1) evitar el agravamiento de los casos de “riesgo de desprotección” detectados por los SSPA y su consiguiente derivación a los servicios especializados y (2) el poder desarrollar la intervención de seguimiento posterior a la finalización de la intervención de la Sección de Protección del Menor.

1.2. Detección de las situaciones de Dificultad Social

1.2.1. Media de edad de los/as menores en el momento de la notificación a los Servicios Sociales de Atención Primaria

En la evaluación realizada en el año 2002, la media de la edad que tenían los/as menores en el momento en el que se producía su notificación a los SSAP era de 7,5 años (n = 806). No se aprecian grandes modificaciones de este indicador, que queda

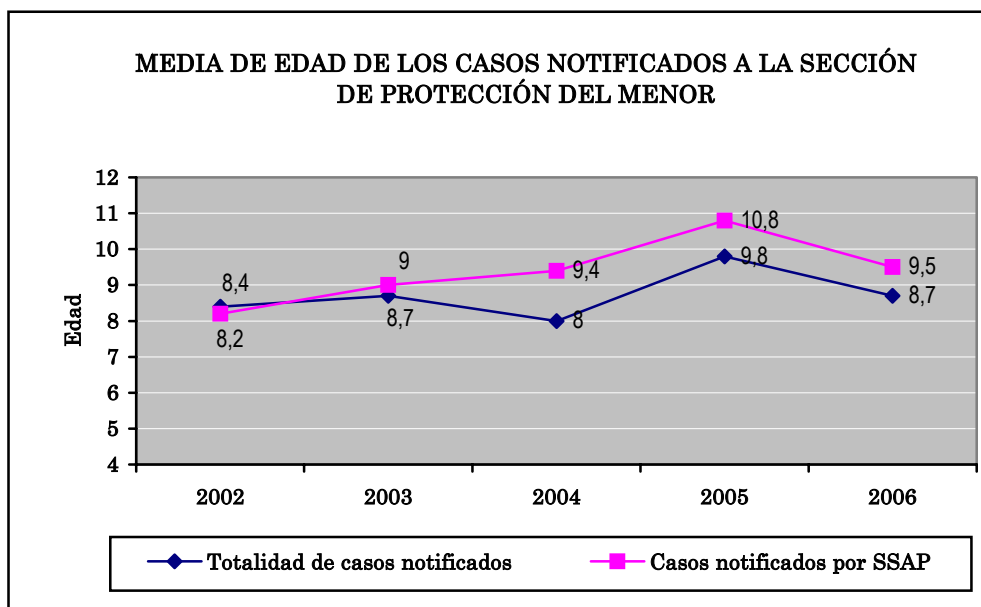
en 7,0 años en la evaluación realizada con el total de los casos que estaban abiertos en los SSAP a lo largo de los años 2003 y 2004 (n = 2.034) y pasa a ser de 7,3 años en los casos abiertos en los SSAP a lo largo de los años 2005 y 2006 (n = 3.281). No obstante, la gran cantidad de casos estudiados permite afirmar con cierta fiabilidad que, en todo caso, se observa una ligera tendencia al descenso de la edad de detección. Este tipo de indicadores señalan habitualmente una mayor capacidad para la detección temprana, lo que favorece las intervenciones en momentos en los que se supone una menor gravedad de la desprotección y de las dificultades de la familia y de los menores, y, en consecuencia, mayores posibilidades de resolver dichas dificultades.



1.2.2. Media de edad de los/as menores en el momento de la notificación a la Sección de Protección del Menor

Para analizar este indicador se han utilizado los datos de los casos derivados por las diferentes fuentes de notificación en cada uno de los años de ejecución del Plan y el año previo a su puesta en funcionamiento.

En el gráfico siguiente se presentan dos tipos de datos sobre este indicador: (1) la media de edad de todos los casos derivados a la SPM por el conjunto de las fuentes de notificación, y (2) la media de edad de los casos notificados a la SPM desde los SSAP a lo largo del mismo periodo de tiempo.



Se aprecian muy ligeras modificaciones en la media de la edad en la que los casos son notificados a la Sección de Protección del Menor por el conjunto de fuentes de derivación. La edad media de los casos notificados en el año 2002 (n = 75), antes de iniciarse el Plan, era de 8,4 años y la edad media de los casos notificados en el año 2006 (n = 86), al finalizar la ejecución del Plan, ha sido de 8,7 años.

Sin embargo, si se analizan únicamente los datos referidos a los casos notificados por los SSAP, se observa un claro aumento de las medias de las edades de notificación, que pasa de 8,2 años en 2002 (n = 37) a 9,5 en el año 2006 (n = 26), llegando a haber sido en el año 2004 de 10,8 años.

Resulta arriesgada cualquier Interpretación de este aumento en la media de la edad a la que los SSAP proceden a la derivación de casos a la Sección de Protección del Menor. Si se tiene en cuenta que no se ha producido un aumento (ver apartado anterior) en la media de edad de apertura de expediente en los SSAP, se podría considerar que este ligero aumento puede ser un indicador de que los casos de desprotección infantil abiertos en los SSAP se están manteniendo más tiempo en dicho nivel de intervención y que la derivación a la SPM se hace después de haber intentado agotar las posibilidades de intervención con los recursos propios de los SSAP.

1.2.3. Volumen de casos detectados por cada una de las distintas fuentes de detección

1.2.3.1. Casos notificados a los SSAP

En la Tabla siguiente se presentan los porcentajes de casos de menores en situación de Dificultad Social que han sido detectados y notificados por cada uno de los potenciales informadores a los SSAP en los casos estudiados en los años 2003 y 2004 (n = 2.034) y en los años 2005 y 2006 (3.281).

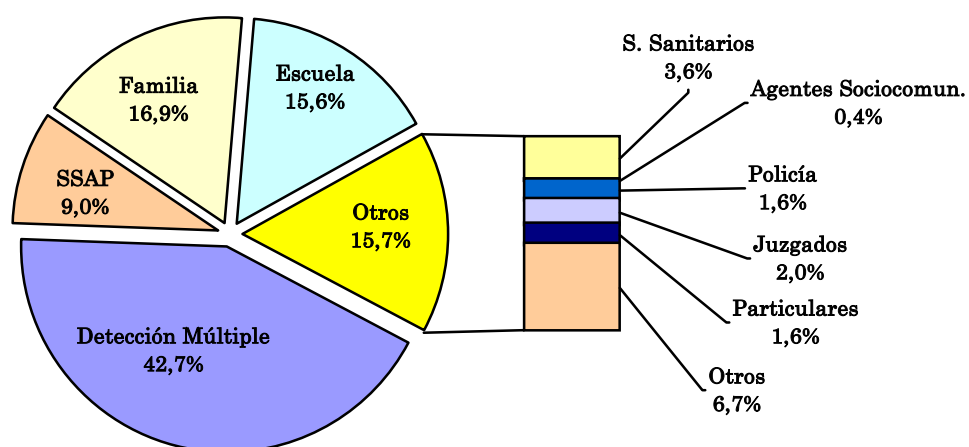
Fuentes de notificación a SSAP

	Años 2003/2004	Años 2005/2006
Familia	18,4 %	16,9 %
Otros servicios sociales de base	13,8 %	9,0 %
Escuela	14,3 %	15,6 %
Servicios sanitarios	4,9 %	3,6 %
Policía	1,5 %	1,6 %
Juzgados	2,5 %	2,0 %
Particulares	1,8 %	1,6 %
Agentes sociocomunitarios	0,4 %	0,4 %
Detección múltiple	38,5 %	42,7 %
Otros	3,9 %	6,7 %
NUMERO TOTAL DE CASOS	2.034	3.281

No se aprecian cambios relevantes, salvo un ligero aumento porcentual de los casos notificados a la vez por varias fuentes de información. Este dato puede valorarse de forma positiva y quizá exponente de una mayor sensibilización y capacitación en los profesionales y los ciudadanos, que hace que en los casos en los se produce una clara situación de desprotección haya una mayor implicación tanto de unos como de otros.

Analizando los datos más recientes del período 2005/06, destaca el hecho de que los familiares del menor en situación de desprotección sean una de las fuentes de más frecuente notificación a los SSAP, ligeramente por encima incluso de las notificaciones presentadas únicamente por los profesionales del ámbito escolar y claramente por encima de las notificaciones realizadas por otros agentes sociocomunitarios.

FUENTES DE NOTIFICACIÓN A SSAP
Años 2005-2006



1.2.3.2. Casos notificados a la Sección de Protección del Menor

Para analizar este indicador se han utilizado los datos de los casos nuevos derivados por las diferentes fuentes de notificación en cada uno de los años de ejecución del Plan. Los datos se presentan en la siguiente Tabla.

Fuentes de notificación y derivación a la SPM

	2002	2003	2004	2005	2006
SSAP	49,3 %	54,0 %	42,4 %	37,9 %	30,2 %
Escuela	---	2,0 %	---	---	1,2 %
Servicios sanitarios	8,0 %	6,0 %	9,1 %	11,3 %	12,8 %
Policía	8,0 %	4,0 %	3,0 %	5,6 %	3,5 %
Juzgados	9,3 %	21,0 %	22,2 %	25,0 %	17,4 %
Particulares	2,7 %	1,0 %	---	---	---
Otros	22,7 %	12,0 %	23,2 %	20,2 %	34,9 %
TOTAL CASOS	75	100	99	124	86

Se observa un evidente predominio de la derivación llevada a cabo por los SSAP que, como era de esperar, constituye la “puerta de entrada” a los recursos

especializados del Sistema de Protección Infantil. Sin embargo, los casos notificados por los SSAP se van reduciendo en términos porcentuales, lo que parece producirse como consecuencia de un claro aumento en términos absolutos y porcentuales de los casos derivados a la SPM desde los Juzgados. Estos últimos pasan de un 9,3% en el año 2002 a casi una cuarta parte del total de derivaciones en el año 2005, produciéndose una ligera reducción porcentual en el año 2006.

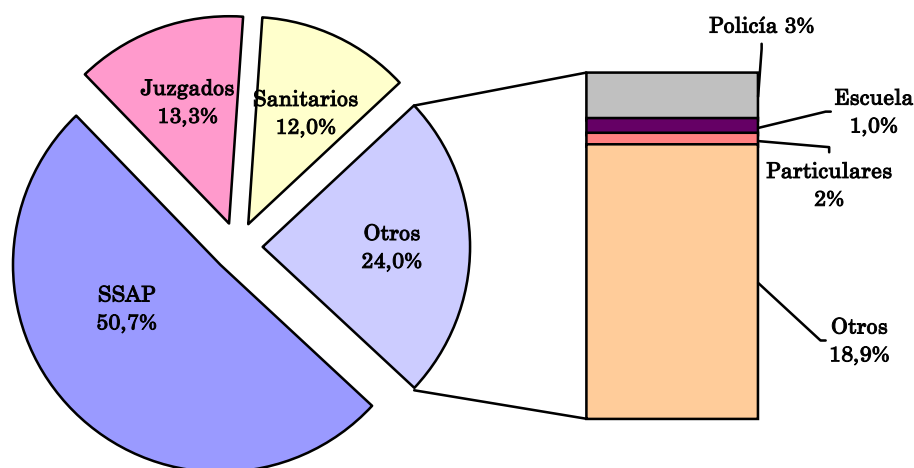
Parece evidente que los casos derivados desde los Juzgados constituyen una tipología diferente a la de los casos derivados por otras fuentes de notificación. Muy probablemente se trata de casos en los que se ha producido algún tipo de comportamiento de los padres o de los menores que supone una vulneración de la Ley y que ha provocado la intervención de la Justicia y la posterior derivación a la Sección de Protección del Menor.

Un porcentaje importante de casos son derivados directamente a la SPM por los servicios sanitarios. En la derivación de casos a SSAP, el porcentaje de casos notificados por los servicios sanitarios era muy reducido. Se puede suponer que se trata de casos con un elevado nivel de gravedad y de peligro para la integridad física del niño/a, que provoca la derivación directa desde el sistema sanitario a los recursos especializados.

En el Gráfico que se presenta en la página siguiente se pueden observar las fuentes de detección y notificación de los casos que a fecha de 31 de Diciembre de 2006 estaban abiertos en la SPM. Es importante destacar que la derivación de estos casos se ha podido producir en momentos muy diferentes y no es un reflejo directo de lo ocurrido en los últimos cuatro años.

En conjunto, se observa el predominio de los casos notificados por los SSAP, que constituyen más de la mitad de los casos con expediente abierto en la SPM. Por otra parte, los casos notificados por particulares y por el sistema educativo son muy escasos. Como se ha señalado en apartados anteriores, es adecuado que esto sea así, pues constituyen las fuentes de notificación más frecuentes a los SSAP.

FUENTE DE NOTIFICACIÓN A LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR DE
LOS CASOS CON EXPEDIENTE ABIERTO A 31 DE DICIEMBRE DE 2006



2. PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y VALORACIÓN

2.1. Fuentes consultadas por los Servicios Sociales de Atención Primaria

En el año 2002, y sobre un total de 934 casos estudiados, se pudo constatar que en un 92,2% de los casos detectados por los SSAP se había llevado a cabo un proceso de investigación y valoración. En la evaluación realizada en el año 2004 sobre este mismo indicador, se pudo constatar que la inmensa mayoría de los casos (94,4%) habían sido investigados y valorados. Algo similar ocurre en los casos de los años 2005 y 2006, con un 91,6% de los casos que disponen de una investigación y valoración.

Se trata, por tanto, de cifras indicativas de que este proceso, fundamental para garantizar una adecuada toma de decisión y derivación, se realiza con carácter generalizado y de manera estable a lo largo de los años sujetos a evaluación.

La Investigación y la Valoración de los casos de desprotección infantil se realiza fundamentalmente a partir de la información que proporcionan los padres y la propia familia del menor. Pero esta información sólo puede ser válida si previa o posteriormente se accede a otras fuentes complementarias. La calidad de la Investigación y la Valoración puede aumentar y ser más fiable y válida si se ha podido obtener información pertinente de

la mayor cantidad posible de fuentes profesionales que hayan tenido relación con el menor o la familia. Por ello, se considera que la cantidad de fuentes consultadas constituye un indicador de la calidad de las tareas de Investigación y Valoración.

En la siguiente Tabla se presentan los porcentajes de casos en los que los SSAP han informado haber consultado diferentes fuentes de información en esta fase del trabajo.

**Fuentes consultadas por los SSAP para llevar cabo
las tareas de Investigación y Valoración**

<i>Fuente de información</i>	<i>2002</i>	<i>2003-2004</i>	<i>2005-2006</i>
Escuela	74,6%	73,8%	71,7%
Centro de Salud	52,0%	43,9%	43,6%
Agentes Sociocomunitarios	26,6%	4,1%	5,7%
Salud Mental	18,5%	12,4%	13,4%
Juzgados	5,6%	5,0%	6,6%
La propia familia	---	59,6%	72,5%
El propio menor	---	31,7%	36,3%
Policía	6,9%	7,8%	9,7%
Vecinos-Particulares	11,0%	4,3%	10,2%
Otros	34,6%	38,5%	37,9%

Los datos presentados en esta Tabla permiten apreciar que los profesionales del ámbito educativo son la fuente de información consultada con más frecuencia. Las cifras son muy similares en los tres momentos de evaluación y deben considerarse como adecuadas.

Los profesionales de los Centros de Salud y de la Salud mental son otra fuente de información utilizada muy frecuentemente, en conjunto en más de la mitad de los casos. Estos porcentajes se mantienen en niveles similares en los tres momentos de evaluación.

Destaca el hecho de que en la evaluación del año 2004 (en el año 2002 no fue posible obtener esta información) se pudo constatar que en un 59,6% de los casos, los SSAP consultaban a la familia y en un 31,7% al propio menor para disponer de información con la que completar la Investigación y la Valoración. En los casos registrados a lo largo de los años 2005 y 2006 aumenta la importancia de la propia familia como fuente de información (que llega a ser entrevistada en casi tres de cada cuatro casos) y del propio menor (que llega a ser entrevistado en uno de cada tres casos). Es un dato importante y positivo, ya que la familia y el propio menor son fuentes fundamentales de información.

El apartado denominado como “otros” incluye a diferentes fuentes de información como son: (1) otros Servicios Sociales de Base, (2) servicios de inmigración, (3) servicios de ocio y tiempo libre (10%), (4) asociacionismo, (5) otras entidades públicas (8,4%), etc.

2.2. Casos re-derivados a los Servicios Sociales de Atención Primaria desde la Sección de Protección del Menor

La fiabilidad de este indicador debe ser tomada con cautela ya que en muchas ocasiones esta información no queda reflejada en el expediente del caso. No obstante, se puede señalar que en la evaluación realizada en el año 2002, de un total de 75 expedientes abiertos en la SPM tras ser derivados por SSAP, un 13,3% de ellos fueron, en algún momento del mismo año, derivados nuevamente a los SSAP para que se completara la información sobre el caso (n = 9) o porque no se consideraba que su gravedad justificaba su derivación a la SPM (n = 1).

Casos re-derivados a SSAP desde la Sección de Protección del Menor

	2002	2003	2004	2005	2006
Motivo					
Información insuficiente	9 (12,0%)	9 (4,0%)	4 (4,0%)	4 (3,2%)	0 (0,0%)
Caso no grave	1 (1,33%)	1 (3,0%)	0(0,0%)	0(0,0%)	0 (0,0%)
Total casos re-derivados	10 (13,3%)	7 (7,0%)	4 (4,0%)	4 (3,2%)	0 (0,0%)
Total casos abiertos en la SPM	75	100	99	124	86

A lo largo de los años de ejecución del Plan se va observando una disminución muy clara de este tipo de casos. En el último año evaluado no se ha registrado ningún caso (de los 86 abiertos en dicho año) en el que la SPM haya procedido a su devolución a los SSAP por alguna de las razones señaladas.

Se trata de un indicador que debe ser evaluado de manera positiva y que puede ser un efecto de la mejora en los procedimientos de coordinación entre SSAP y SPM y de la mayor homogeneidad de criterios entre ambos servicios.

La implantación de los criterios y procedimientos descritos en el Manual de Intervención en Situaciones de Desprotección Infantil para esta fase del proceso puede y debe haber sido de ayuda para que estos indicadores se hayan ido modificando en el sentido

deseado y de manera sustancial. La puesta en marcha de actividades de fomento de la utilización de dicho Manual puede ser evaluada en el mismo sentido.

Este mismo indicador se ha analizado desde la perspectiva de los casos estudiados en los SSAP. Esto permite disponer de información más completa sobre este indicador de tanta relevancia para conocer el grado de coordinación y coherencia de criterios entre los SSAP y la SPM.

Con respecto a los casos que estaban abiertos en los SSAP durante los años 2003 y 2004, hay información sobre 1.597 casos. De ellos, 401 fueron derivados en algún momento (no necesariamente en el año 2003 y 2004) a la SPM. De estos 401 casos, un total de 56 (14,0%) no fueron aceptados por la SPM. Con respecto a los casos que estaban abiertos en los SSAP en los años 2005 y 2006, 626 de un total de 3.317 fueron derivados en algún momento (no necesariamente en el año 2005 y 2006) a la SPM. Un total de 69 (es decir, el 11,1%) no fueron aceptados por la SPM.

En relación a lo expuesto en párrafos anteriores, resulta de interés señalar que en la SPM existen habitualmente una serie de casos que son derivados desde los SSAP pero con los que, por una razón u otra, no se desarrolla ningún tipo de intervención. Se trata de casos que se encuentran en fase de valoración en la SPM y que tras dicha valoración (1) con algunos de ellos se abre un expediente y se adopta algún tipo de medida, (2) con otros se hace un “seguimiento” en coordinación con los SSAP, y con otros (3) se procede a su devolución a los SSAP y al cierre del expediente.

Se han estudiado los expedientes que estaban en estas circunstancias en dos momentos diferentes de los años de ejecución del Plan: Diciembre de 2004 y Diciembre de 2006. A 31 de diciembre de 2004, la Sección de Protección del Menor tenía entre sus expedientes un total de 77 casos de este tipo. De ellos, 31 fueron cerrados por ser casos de desprotección moderada o leve (40%) y 14 casos fueron re-derivados a los SSAP (18%), los 32 restantes (42%) permanecían en proceso de valoración a 31 de diciembre de 2004. En el año 2006, en el momento de hacer el estudio en el que se basa este informe, este tipo de casos ascendió a 125. De ellos, 61 fueron cerrados por ser casos de desprotección moderada o leve (48,8%) y 7 fueron re-derivados a los SSAP (5,6%). Los 57 restantes (45,6%) permanecían en proceso de valoración a 31 de diciembre de 2006.

En la siguiente Tabla se presentan los datos referidos a la tipología de desprotección de estos casos y al nivel de gravedad asignado a los mismos.

Características de los casos que se encuentran en fase de Valoración en la SPM

	2003/04	2005/06
Tipología de desprotección		
Maltrato físico	11,6%	4,8%
Negligencia física	37,7%	41,3%
Maltrato y negligencia emocional	17,4%	9,6%
Abuso sexual	4,3%	6,7%
Combinación de varias tipologías	10,1%	25,0%
Incapacidad parental	7,2%	1,9%
Otros	11,6%	9,6%
Nivel de gravedad		
Riesgo de desprotección	9,7%	17,1%
Desprotección leve	19,4%	17,1%
Desprotección moderada	43,1%	43,9%
Desprotección grave	27,8%	22,0%
	77	125

2.3. Cantidad y calidad de la información recogida en los Informes de Valoración de la Sección de Protección del Menor

Este indicador tiene una gran relevancia para conocer la calidad con la que se lleva a cabo el proceso de Valoración. La garantía con la que se toman las decisiones y se elaboran los Planes de Caso de cada menor está muy claramente relacionada con el tiempo dedicado y con la precisión con la que se lleva a cabo el proceso de Valoración de los casos.

El estudio de este indicador se ha realizado mediante el análisis de cómo se ha realizado la Valoración en todos los expedientes abiertos en la Sección de Protección del Menor tanto en el año 2002 (previo al inicio de la ejecución del Plan) como en cada uno de los cuatro años de ejecución del mismo (2003 a 2006). En la Tabla que se presenta en la página siguiente se exponen datos referidos a los años 2002, 2004 y 2006.

Es importante precisar que no en todos los casos resulta pertinente que exista información sobre todas las características aquí registradas. Hay familias en las que resulta innecesario, no pertinente o, incluso, imposible obtener información sobre algunas de las variables que se presentan en la Tabla. Las columnas que reflejan los porcentajes donde se señala “sin información” incluyen también ese tipo de casos. Por ello, debe considerarse que el porcentaje de casos en los que no se dispone de ninguna información sobre alguna de

estas características (siendo necesario que la hubiera) es algo menor al reflejado en la Tabla.

Información recogida por la Sección de Protección del Menor en la fase de Valoración

<i>Característica del menor o la familia</i>	<i>Sin información</i>			<i>Información Parcial</i>			<i>Información completa</i>		
	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>
Características vivienda familiar	50.5%	42.0%	41.4%	24.6%	24.0%	23.1%	24.9%	34.0%	35.5%
Situación económica de la familia	36.7%	35.5%	38.1%	30.0%	30.0%	27.4%	33.3%	34.5%	34.5%
Nivel cultural padres/madres	74.5%	70.2%	70.2%	20.0%	16.8%	15.5%	5.5%	13.0%	14.3%
Historia de crianza padres/madres	63.1%	57.7%	57.1%	25.1%	24.3%	24.1%	11.8%	18.0%	18.8%
Salud física de los padres/madres	43.7%	37.0%	39.3%	33.3%	33.4%	29.0%	23.0%	29.6%	31.7%
Salud mental padres/madres	70.9%	63.5%	63.2%	20.5%	21.3%	19.2%	8.6%	15.2%	17.6%
Salud física de los y las menores	48.3%	41.0%	40.4%	29.3%	25.6%	22.7%	22.4%	33.4%	36.9%
Situación escolar-cognitivos menores	28.8%	26.7%	29.7%	32.5%	29.0%	29.1%	38.7%	44.3%	41.3%
Situación emocional menores	48.1%	43.2%	39.1%	26.7%	24.6%	22.8%	25.2%	32.2%	38.1%
Relación de pareja	28.1%	22.6%	22.3%	46.2%	37.0%	33.6%	25.7%	40.4%	44.1%
Relación padres-hijos	25.9%	21.5%	20.4%	48.0%	40.1%	33.2%	26.1%	38.4%	46.4%
Relación con la familia extensa	30.9%	25.1%	25.9%	46.2%	40.0%	34.6%	22.9%	34.9%	39.5%
Relaciones sociales padres/madres	75.1%	67.3%	64.3%	17.3%	16.2%	14.5%	7.6%	16.5%	21.2%
Relaciones sociales menores	68.5%	58.7%	54.3%	19.7%	19.6%	19.0%	11.8%	21.7%	26.7%
Conciencia problema y motivación cambio padres/madres	36.4%	30.6%	28.7%	38.7%	33.0%	25.4%	24.9%	36.4%	45.9%

Tal y como se aprecia en la Tabla, se produce una mejora sustancial en estos indicadores durante los años de ejecución del Plan. En casi todas las variables aumenta de manera significativa el porcentaje de casos en los que se dispone de información completa y disminuye paralelamente el porcentaje de casos en los que no hay información sobre alguna de las variables seleccionadas. No obstante, resulta conveniente señalar la necesidad de seguir mejorando la calidad de la valoración que se lleva a cabo con los casos abiertos en la SPM, de manera que se puedan mejorar los porcentajes de casos en los que se recoge información sobre aspectos tan relevantes para la toma de decisión y la intervención posterior como son el nivel cultural de los padres/madres, su salud mental y su historia de crianza, y las relaciones sociales de los padres/madres y de los/as menores. Parece razonable también que en todos los casos hubiera información completa sobre aspectos tan definitorios de la intervención como la conciencia de problema y la motivación de cambio.

2.4. Expedientes de la Sección de Protección del Menor que cuentan con un Plan de Caso escrito

En cada uno de los expedientes abiertos en la Sección de Protección del Menor en los años objeto de evaluación se ha estudiado si existe un documento específico en el que en el epígrafe quede precisado que se trata de lo que se entiende como un Plan de Caso. Para ello se han utilizado los criterios que se señalan en el Manual de Intervención en Situaciones de Desprotección Infantil que indica que en este documento se deben proponer (1) los objetivos de la intervención de la Sección de Protección del Menor, (2) el tipo de medidas que se tiene previsto desarrollar, (3) los profesionales y recursos implicados y (4) los tiempos en que se pretenden alcanzar dichos objetivos.

Los datos referidos a este indicador señalan que en la mayoría de los expedientes abiertos en la SPM en estos últimos años no existe un documento en el que se refleje por escrito el Plan de Caso tal y como es definido en el citado Manual. En el conjunto del expediente y en diferentes documentos se describen aspectos parciales del contenido del denominado Plan de Caso, pero en la inmensa mayoría de los expedientes no es posible encontrar un apartado específico en el que esta información quede recogida de manera precisa y concreta. Dado que éste es un indicador de la calidad de los expedientes, se considera que debe promoverse que cada expediente incluya su/s Plan/es de Caso escrito/s correspondiente/s.

3. INTERVENCIÓN FAMILIAR ESPECIALIZADA

Una de las áreas de actuación del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social estaba relacionada con las actuaciones llevadas a cabo por el Programa de Educación Familiar desarrollado por la Sección de Protección del Menor.

En la Tabla siguiente se presentan los datos disponibles sobre el número de familias y menores objeto de una intervención familiar especializada durante los años de ejecución del Plan. Como puede observarse, predominan las familias que participan en el subprograma de Capacitación Parental, siendo significativamente inferior el número de familias que participan en los subprogramas de Complementación Parental y Reunificación Familiar.

Familias y menores atendidos en el Programa de Educación Familiar

	<i>Número de Familias</i>			
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Capacitación parental	27	25	27	24
Complementación parental	11	8	6	5
Reunificación Familiar	1	2	4	--
Abuso sexual	2	4	4	6
Valoración	1	2	2	11
Número total de familias	42	41	43	46
Número total de menores	94	67	96	105

En la siguiente Tabla se presentan datos que pueden considerarse como indicadores del grado en que se han alcanzado los objetivos del Programa de Educación Familiar. Estos datos se han extraído del estudio de los expedientes de estos casos en la Sección de Protección del Menor. En la primera columna se presenta el número de menores con los que se inicia cada año una intervención familiar (se pueden tratar de intervenciones con diferentes objetivos, incluyendo la reunificación familiar). En la segunda columna se presenta el número de menores cuyas familias estaban recibiendo una intervención familiar a fecha de 31 de Diciembre de cada año. En la tercera columna se presenta el número de menores en los que se ha procedido a un cambio de medida determinado: menores que dejan de residir en el domicilio familiar habiendo estado hasta entonces participando su familia en el programa de intervención familiar. El porcentaje que se presenta es el relacionado con el número total de intervenciones abiertas a 31 de diciembre del año anterior.

Resultados del Programa de Educación Familiar

	<i>Intervenciones nuevas</i>	<i>Intervenciones a final de año</i>	<i>Número de menores que pasan a acogimiento en ese año</i>
2002	31	61	
2003	34	69	7 (10,1%)
2004	33	77	5 (6,5%)
2005	45	71	18 (25,3%)
2006	56	83	8 (9,6%)
TOTAL	198		38 (19,2%)

A finales del año 2002 un total de 61 menores estaban en una intervención familiar especializada. Durante el año 2003, en un 90% de ellos se consiguió el objetivo de preservar la unidad familiar, mientras que en el 10% restante se tuvo que proceder a la separación del/la menor. En el año 2006, las cifras son muy similares, ya que en un 90,4% de los 83 menores en intervención especializada a final del año 2005 se consiguió preservar la unidad familiar. Estos porcentajes constituyen indicadores positivos sobre la eficacia del Programa de educación familiar.

Los datos anteriores deben valorarse de forma positiva, resultando poco pertinente establecer comparaciones entre los resultados de los diferentes momentos evaluados, ya que las características y los pronósticos de las familias atendidas en el Programa pueden variar. Muy probablemente los resultados referidos al porcentaje de casos en los que se debe proceder a la separación familiar tras un periodo de intervención están relacionados con la mayor o menor presencia en dicho Programa de casos en los que se inicia la intervención familiar como una última forma de tener las garantías de que se han puesto todos los medios para evitar la separación innecesaria del menor y su familia.

El hecho de que, en conjunto, más de las tres cuartas partes de los menores en los que se ha llevado a cabo una intervención familiar puedan seguir viviendo con su familia de origen debe considerarse como muy positivo y coherente con el contenido del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia y con la legislación recientemente aprobada (Ley de Servicios Sociales y Ley Foral de Promoción, Atención y Protección del Menor), que señala que la opción prioritaria debe ser el mantenimiento de los menores en sus familias de origen una vez que se pueda garantizar su adecuada protección.

En cuanto a la distribución geográfica de los casos en los que se está llevando una intervención familiar especializada, se puede constatar un ligero cambio. Aumenta el

porcentaje de casos que no pertenecen a los municipios que en el año 2002 ocupaban una buena parte de este recurso. En aquel momento, un 57,2% de los casos en intervención familiar (n = 63) pertenecían a Pamplona, Barañain y Burlada. En el año 2003 y 2004, esta cifra se reduce ligeramente hasta llegar al 48,2% del total de casos (n = 81), siendo únicamente un 22,2% los casos del municipio de Pamplona. En el año 2006 esta tendencia continúa de manera muy evidente y se reduce hasta el 6% el porcentaje de casos que provienen de la capital de la Comunidad Foral, lo que produce el aumento porcentual correspondiente de casos del resto de los municipios. La ampliación de la cobertura de intervención del EAIA de Pamplona muy probablemente es la causa que justifica esta disminución del número de casos de dicho municipio que se derivan para intervención familiar especializada.

Distribución geográfica de los casos atendidos en el Programa de Educación Familiar

<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje de casos en el PEIF en 2004</i>	<i>Porcentaje de casos en el PEIF en 2006</i>
Ablitas	3,7 %	3,6 %
Alsasua		3,6 %
Andosilla	1,2 %	1,2 %
Ansoain		2,4 %
Barañain	4,9 %	1,2 %
Barbarin	2,5 %	1,2 %
Baztan	2,5 %	
Beriain	7,4 %	4,8 %
Berriozar	2,5 %	2,4 %
Burlada	21,0 %	21,7%
Cintruénigo		1,2 %
Cortes	1,2 %	3,6 %
Estella	2,5 %	2,4 %
Etxarri-Aranaz		1,2 %
Ezkurra	2,5 %	2,4 %
Falces	1,2 %	1,2 %
Funes	1,2 %	3,6 %
Irurtzun	4,9 %	
Leitza		1,2 %
Lerín	2,5 %	2,4 %
Lodosa		2,4 %
Melida	2,5 %	
Mendavía	1,2 %	1,2 %
Murieta		1,2 %
Orcoyen		2,4 %
Pamplona	22,2 %	6,0 %
Sangüesa		1,2 %
Tafalla	2,5 %	1,2 %
Puente la Reina	1,2 %	
Tudela	2,5 %	8,4 %
Ultzama	2,5 %	4,8 %
Villaba	3,7 %	4,8 %
Zizur Mayor		1,2 %

4. ACOGIMIENTO FAMILIAR

4.1. Tipos de acogimiento familiar

En la siguiente Tabla se puede observar el número de menores que se encuentran en acogimiento familiar a fecha 31 de Diciembre de cada año. Lo más relevante es el importante aumento del número absoluto de menores acogidos, que pasa de 183 en el año 2002 a 245 en el año 2006, lo que supone un incremento del 34% en cuatro años. Si se analizan los datos sobre los tipos de acogimiento, se observa claramente que el mayor cambio se produce en los acogimientos simples que pasan de 63 en 2002 a 107 en 2006, lo que supone un incremento del 69,8%. Sin embargo, los cambios en los acogimientos permanentes son muy débiles, manteniéndose en cifras muy similares.

Tipos de acogimientos familiares formalizados en la Sección de Protección del Menor

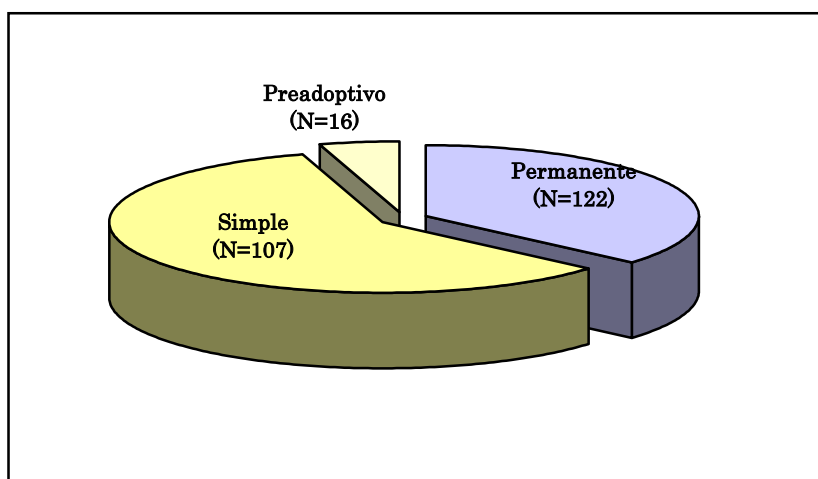
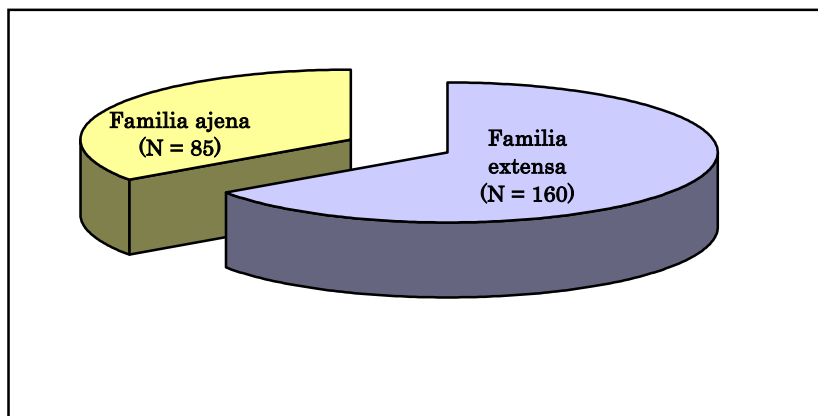
	Número de menores en acogimiento en familia extensa		Número de menores en acogimiento en familia ajena			TOTAL
	Simple	Permanente	Simple	Permanente	Preadoptivo	
31/12/2002	51	83	12	31	6	183
31/12/2003	47	90	16	30	4	187
31/12/2004	61	91	18	34	5	209
31/12/2005	74	91	24	36	5	230
31/12/2006	75	85	32	37	16	245

Se tiene que resaltar especialmente el hecho de que a 31 de diciembre de 2002 se podían contabilizar 12 menores en acogimiento simple en familia ajena, mientras que a 31 de diciembre de 2006 son un total de 32, lo que supone un incremento muy relevante del 167%. Esto es importante porque se trata precisamente del tipo de familias que deben ser captadas y seleccionadas de manera específica para cumplir la función de acogimiento.

A pesar de estos cambios y aumentos en los acogimientos simples en familia ajena, las tres cuartas partes de todos los menores acogidos a 31 de diciembre de 2006 estaban con sus familias extensas. Por otra parte, se observa que algo más del 50% de los acogimientos son permanentes y cerca del 40% son simples. Es importante también resaltar que en el año 2006 se pueden contabilizar un total de ocho menores en acogimiento profesionalizado. Se trata de educadores que trabajaban en la Asociación “Mensajeros de la Paz” que se

transformaron en “acogedores” profesionales, cuando dicha asociación se transformó en Xilema.

Menores en acogimiento familiar según tipo
31-Diciembre-2006



4.2. Acogimientos familiares fallidos

Se considera que se produce un acogimiento familiar fallido cuando el/la menor, después de un cierto tiempo viviendo con la familia acogedora, pasa a un centro residencial. Se entiende que, en la mayoría de los casos, este hecho se produce cuando no se ha podido conseguir la adecuada y deseada integración con la familia acogedora o cuando se observa que ésta no reúne las condiciones adecuadas para garantizar la cobertura de las necesidades del/la menor.

Menores en acogimiento familiar que pasan a acogimiento residencial

	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Familia ajena	1	1	1	1	0
Familia extensa	1	7	4	6	3
Total	2	8	5	7	3

Como se observa en la tabla anterior, en el año 2002 esta circunstancia se produjo con dos menores, uno de ellos acogido por su familia extensa y el otro por una familia ajena. Durante los años 2003 y 2004, trece menores del total de 263 que en este período estuvieron en acogimiento familiar, pasaron de esta situación a un acogimiento residencial. De ellos, el 84% (n = 11) estaban en acogimiento con su familia extensa. En el año 2005, 7 menores del total de 230 que en ese año estuvieron en acogimiento familiar (un 3%), pasaron de esta situación a un acogimiento residencial. De ellos, el 85% (n = 6) estaban en acogimiento con su familia extensa. En el año 2006, sólo 3 menores del total de 245 que en ese año estuvieron en acogimiento familiar (un 1%), pasaron de esta situación a un acogimiento residencial. De ellos, todos estaban en familia ajena.

Este indicador debe ser analizado con cierto detenimiento. Se trata de un número muy reducido de casos, lo que indica que la medida de acogimiento familiar tiene una tasa reducida de fracasos. No obstante, el hecho de que la mayor parte de los fracasos se den en acogimientos en familia extensa hace necesario que se ponga especial énfasis en llevar a cabo una evaluación rigurosa y completa de las familias extensas candidatas a formalizar un acogimiento y proporcionarles los apoyos necesarios durante el desarrollo de la medida.

4.3. Opiniones de las familias acogedoras

La Sección de Protección del Menor remitió en diciembre de 2004 y diciembre de 2006 a la totalidad de familias acogedoras que a fecha 31 de Diciembre de 2004 (N=178) y a fecha de 31 de Diciembre de 2006 (N=182) tenían acogido un niño, niña o adolescente un cuestionario (Protocolo 9) en el que se recogía su valoración sobre distintos aspectos relacionados con el proceso de acogimiento. Un total de 83 familias (23,0%), devolvieron el Protocolo cumplimentado (41 en 2004 y 43 en 2006).

De la información disponible se puede destacar que el 91,4% de las familias acogedoras consideran que el acogimiento ha satisfecho sus expectativas, siendo las cifras similares tanto en acogimientos en familia ajena como en familia extensa.

Cerca de dos tercios de estas familias (63,4%) valoran la formación previa al acogimiento como suficiente y adecuada, siendo este porcentaje superior en las familias extensas (67,9%) en comparación a las familias ajenas (53,8%).

El hecho de que desde Enero de 2006 haya un profesional en el Negociado de Acogimiento Familiar que se encarga de llevar a cabo de forma sistemática el programa de apoyo y seguimiento a las familias acogedoras parece haber tenido algunos resultados positivos en la evaluación que hacen las familias acogedoras de dicho apoyo.

En las encuestas de familias acogedoras recibidas en el año 2004, un 38,9% afirma no haber tenido ningún tipo de contacto con profesionales de la Sección de Protección del Menor para transmitirles sus dificultades y/o recibir ayuda en relación a dichas dificultades. En las encuestas del año 2006 el porcentaje de familias que hace esa afirmación desciende al 20,9%. De manera similar, mientras que en la evaluación del año 2004 un 44,4% de las familias afirma haber tenido sólo contactos puntuales, en el año 2006 este porcentaje se reduce al 18,6%.

Por último, se puede constatar que si en la evaluación de las familias acogedoras llevada a cabo en el año 2004, un 50% afirmaba que no había recibido el apoyo que ha necesitado, este porcentaje se reduce hasta un 33% en la evaluación del año 2006.

Ya que los datos que se presentan en este apartado se refieren únicamente a las familias que han respondido a las encuestas, es posible que se haya producido un sesgo derivado de las diferencias entre las características de las familias que han respondido y las que no han respondido. La información de tipo cualitativo proporcionada por las familias que han respondido a las encuestas sugiere que ha mejorado la valoración del apoyo y la atención que las familias acogedoras reciben por la Sección de Protección del Menor durante el tiempo en que tienen a un niño/a en acogimiento.

5. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

En primer lugar merece ser destacado el hecho de que en la actualidad todos los Hogares y Centros Residenciales cuentan con un Proyecto Educativo de Centro, y que el 100% de los/as menores en situación de Dificultad y Conflicto Social que están en un centro de acogida disponen de un Plan Educativo Individual revisado al menos cada tres meses. Es importante resaltar que en el año 2002, de los/as menores en situación de Dificultad Social,

el 86,7% tenía asignado un Plan Educativo Individual, lo que indica que se ha conseguido el objetivo de generalizar al máximo la redacción y revisión de este documento.

En cuanto al número medio de menores asignados a cada profesional en acogimiento residencial, no se ha podido disponer de cifras precisas de todos los hogares. Sin embargo, parecen observarse algunas modificaciones a lo largo de estos años que deben ser reflejadas.

En el año 2002 en los centros de menores en Dificultad Social la ratio era de un educador/a por cada 1,75 menores y en los centros de menores en Conflicto Social era de un educador por cada 0,82 menores. En el año 2004 la ratio en los centros de la Asociación “Mensajeros de la Paz” era mayor a 1,5 menores por educador. Esta ratio pasa a ser en el año 2006 en los centros de la Asociación “Xilema” de 0,60 menores por educador/a. En los centros de la Asociación “Sin Fronteras” la ratio era en el año 2004 de un educador por cada 1,20 menores y pasa a ser de un educador por cada 0,80 menores en el año 2006. No se disponía de datos sobre la Asociación “Nuevo Futuro” referidos al año 2004, pero en el año 2006 la ratio es de 0,66 menores por cada educador/a. Según los datos proporcionados por la Fundación Ilundain la ratio de educadores y menores ha pasado de ser de 1,2 en 2004 a ser de un 1,4 en el año 2006.

Otro indicador importante de la utilización del recurso del acogimiento residencial y del funcionamiento general del Sistema de Protección Infantil es el referido a las edades de entrada al recurso y el tiempo de permanencia en el mismo.

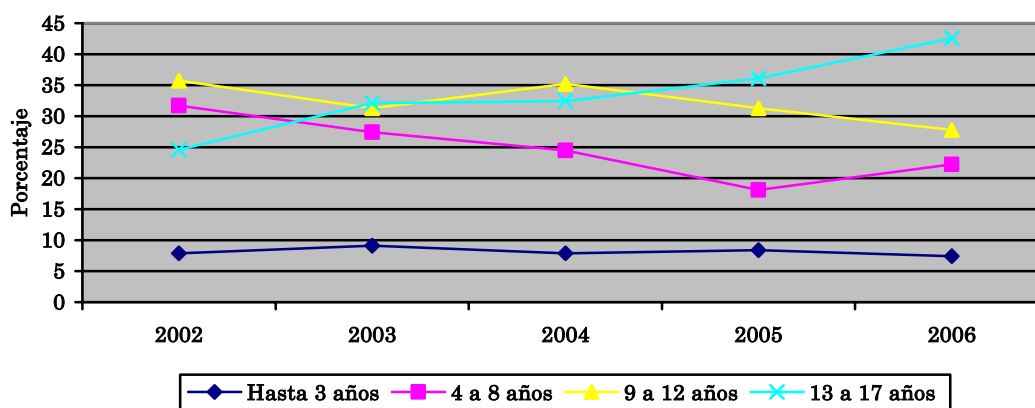
En cuanto a la edad de entrada al acogimiento residencial, en la siguiente Tabla se presenta el número de casos abiertos a 31 de Diciembre de cada año, clasificados en función de las edades de entrada a dicho recurso. Es importante destacar que no se trata de las nuevas entradas que se producen cada año, sino de todos los casos que estaban abiertos en esa fecha aunque hubieran entrado en años anteriores.

Menores en acogimiento residencial a 31 de diciembre de cada año clasificados por grupos de edad

	2002	2003	2004	2005	2006
Hasta 3 años	10 (7,9%)	12 (9,1%)	11 (7,9%)	14 (8,4%)	12 (7,4%)
De 4 a 8 años	40 (31,7%)	36 (27,4%)	34 (24,5%)	30 (18,1%)	36 (22,2%)
De 9 a 12 años	45 (35,7%)	41 (31,3%)	49 (35,2%)	52 (31,3%)	45 (27,8%)
De 13 a 17 años	31(24,6%)	42 (32,1%)	45 (32,4%)	60 (36,1%)	69 (42,6%)
	126	131	139	166	162

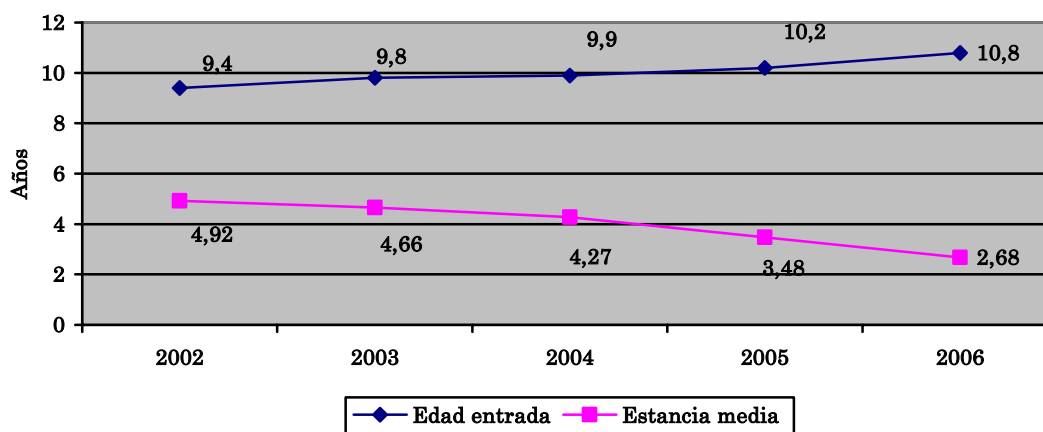
Tal y como se puede observar en la Tabla anterior y en el Gráfico correspondiente, se produce un aumento muy importante de los porcentajes del grupo de menores con edades superiores a los doce años que se encuentran en acogimiento residencial, que pasa del 24,6% al 42,6%. Además, se produce una disminución paralela de los porcentajes de casos con edades intermedias, manteniéndose estable el porcentaje de los menores de tres años. Es importante precisar que casi todos los niños/as ingresados en hogares de acogimiento residencial que son menores de nueve años, lo hacen en el Centro de Acogida de Urgencia.

Menores en acogimiento residencial a 31 de diciembre de cada año clasificados por grupos de edad



En el gráfico siguiente se presenta la media de edad de entrada al recurso de acogimiento residencial del total de los menores con expediente abierto a fecha de 31 de Diciembre de cada año. Se trata también de la edad en la que entraron sea cual sea el año en que se produjo el ingreso. También se presenta el tiempo de estancia medio de todos los menores que están en acogimiento residencial a fecha de 31 de Diciembre de cada año.

Media de edad de entrada al recurso de acogimiento residencial y tiempo de estancia medio de los menores con expediente abierto a fecha de 31 de Diciembre de cada año



Resulta muy fácilmente observable que hay un aumento en la media de edad de entrada de estos menores en el centro residencial y que se reduce progresivamente el tiempo de permanencia, que pasa de cerca de cinco años en 2002 a menos de tres años en 2006. Ambos datos resultan indicadores positivos. El primero implica una posible reducción en la entrada al acogimiento residencial de menores con edades tempranas, lo que está probablemente relacionado con una mayor asignación de casos al recurso de acogimiento familiar. El segundo implica el mejor cumplimiento de uno de los principios de actuación en protección infantil, que orienta hacia la máxima reducción de la duración de la estancia de los menores en centros residenciales.

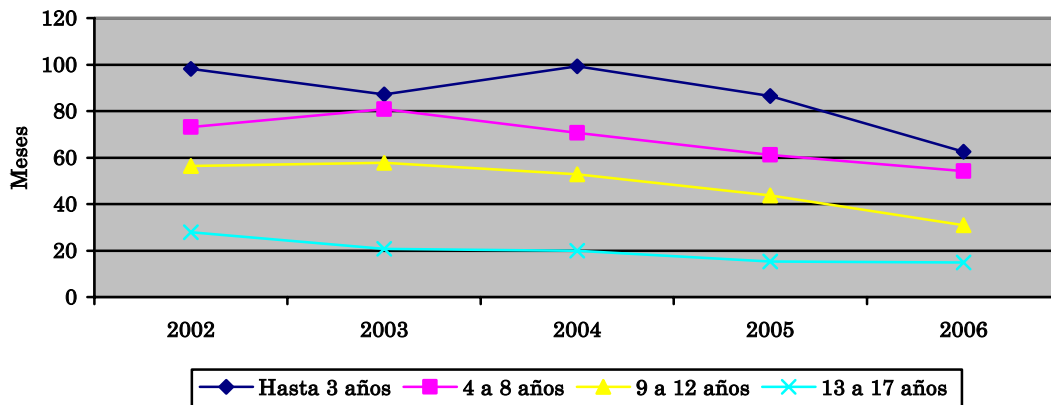
Se ha analizado con más detalle el tiempo de estancia en el recurso del acogimiento residencial. Para ello se ha estudiado dicho tiempo de estancia diferenciando a los menores por grupos en función de la edad en el momento del ingreso. El dato corresponde a todos los menores que se encuentran en acogimiento residencial a 31 de Diciembre de cada uno de los años objeto de análisis. Nuevamente hay que destacar que no se trata de los casos que entran en el recurso durante estos años, sino de todos los casos que están abiertos en esa fecha aunque ingresaran en años anteriores. También es preciso señalar que, como es previsible, hay más posibilidades de que la estancia registrada de los menores sea inferior en los casos en los que la entrada se produce a una edad más avanzada, ya que la salida debe producirse, como muy tarde, al alcanzar la mayoría de edad.

Tiempo medio de estancia (en meses) en el recurso de acogimiento residencial en función de la edad en el momento del ingreso

Edad de entrada	2002	2003	2004	2005	2006
Hasta 3 años	98,2	87,2	99,3	86,5	62,5
De 4 a 8 años	73,1	80,8	70,6	61,2	54,1
De 9 a 12 años	56,3	57,7	52,8	43,7	30,9
De 13 a 17 años	27,9	20,7	19,9	15,2	14,9
	126	131	139	166	162

Tal y como se observa en la tabla anterior y en el gráfico que le acompaña, a lo largo del período 2002-2006 disminuye el tiempo medio de estancia en los centros residenciales en todos los grupos de edad. En el caso de los niños/as menores de tres años se produce una reducción media de más de 30 meses (2 años y medio) entre los años 2002 y 2006, lo que supone un descenso de más del 36% en términos porcentuales. En el caso de los niños/as entre cuatro y ocho años, la reducción media del tiempo de estancia es de casi 20 meses, lo que supone un descenso de casi el 30%.

Tiempo medio de estancia (en meses) en el recurso de acogimiento residencial en función de la edad en el momento del ingreso



Todos estos indicadores referidos a la edad de entrada y al tiempo medio de estancia en el recurso de acogimiento residencial son positivos y coherentes entre sí, y parecen señalar una tendencia a la implantación de una manera más constante del principio de la temporalidad y provisionalidad de dicho recurso.

PARTE III

INDICADORES DE IMPACTO GLOBAL DEL PLAN EN EL CONJUNTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INFANTIL

En los apartados anteriores de este Informe se han presentado una serie de indicadores que describen si se han llevado a cabo o no las actividades previstas en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social y que se organizan de manera precisa en función de una secuenciación de las diferentes funciones propias del trabajo en protección infantil.

En este apartado de Informe se presentan indicadores sobre (a) las características de los/as menores y familias atendidas en los Servicios de Protección Infantil y (b) las medidas que se han tomado con ellos. Estos indicadores sirven para conocer el impacto o la influencia que la puesta en marcha del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social ha tenido en la atención que reciben estos/as menores y sus familias.

En el sistema de evaluación de este Plan se seleccionaron una serie de indicadores considerados como los más representativos del nivel de desarrollo de un Sistema de Protección Infantil: nivel de gravedad de los casos atendidos en los Servicios Sociales de Atención Primaria y en la Sección de Protección del Menor, edades de los niños/as en el momento del inicio de la intervención de dichos servicios, intervención llevada a cabo con los menores de edades tempranas, adecuación e intensidad de la intervención llevada a cabo con estos/as menores y sus familias, proporción de acogimientos residenciales versus familiares, tiempos dedicados a fases básicas de la intervención, etc.

Los indicadores de este nivel de evaluación son más resistentes al cambio, ya que no reflejan el resultado de acciones concretas, sino el resultado de un conjunto de acciones desarrolladas a lo largo de un periodo de tiempo relativamente prolongado.

1. NIVEL DE GRAVEDAD DE LA SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN Y DERIVACIÓN A LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR

1.1. Grado de desprotección de los casos notificados a los Servicios Sociales de Atención Primaria

Parece adecuado que los SSAP atiendan a la mayoría de los casos de Riesgo de desprotección y de Desprotección leve o moderada, de manera que sea la SPM la entidad que atienda los casos de desprotección grave. Por tanto, se considera como un buen indicador el que se produzca una reducción del porcentaje de casos calificados como “graves” que están en intervención en los SSAP.

En la Tabla siguiente se presentan datos sobre el grado de desprotección asignado a los casos atendidos en los SSAP en el año 2002 y en los dos momentos evaluados durante la ejecución del Plan. Los datos de la Tabla señalan una reducción a lo largo de estos últimos años en el porcentaje de casos atendidos por los SSAP que son clasificados como “graves” y “moderados”, un aumento paralelo de la proporción de casos de “riesgo de desprotección”. La proporción de casos considerados como “leves” se mantiene estable.

Grado de desprotección asignado a los casos abiertos en los SSAP

	<i>2002</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2005/2006</i>
Riesgo de desprotección	38,8%	45,7%	52,1%
Desprotección leve	17,5%	24,2%	18,9%
Desprotección moderada	28,2%	19,2%	18,5%
Desprotección grave	15,5%	10,9%	10,4%
TOTAL	884	2115	3.020

Entre la situación del año 2002 y la del año 2006, se puede contabilizar una reducción de más de cinco puntos porcentuales en el número de casos de desprotección grave y de diez puntos porcentuales en el número de casos clasificados como moderados. El aumento de la proporción de casos de “riesgo de desprotección” es superior a los trece puntos porcentuales.

Se trata, por tanto, de un indicador positivo que puede ser reflejo y consecuencia del trabajo de coordinación que se haya podido llevar entre la SPM y los SSAP para procurar

una adecuada asignación de casos a los dos niveles de los servicios sociales en función de su gravedad y, por tanto, de sus necesidades de intervención.

1.2. Grado de desprotección de los casos notificados a la Sección de Protección del Menor

1.2.1. Casos abiertos en los Servicios Sociales de Atención Primaria y su derivación a la Sección de Protección del Menor

En la Tabla siguiente se presenta un detalle de todos los casos detectados por los SSAP, clasificados por grados de desprotección, según han sido o no derivados a la Sección de Protección del Menor durante los años 2003-2004 y 2005-2006.

Derivación de casos de los SSAP a la Sección de Protección del Menor

	Total 2003-04	Derivación SPM	Total 2005-06	Derivación SPM
Riesgo desprotección	928 46,6%	74 8,0%	1536 46,6%	78 5,1%
Desprotección leve	480 24,1%	60 12,5%	569 17,3%	66 11,6%
Desprotección moderada	359 18,0%	164 45,7%	546 16,6%	209 38,3%
Desprotección grave	223 11,2%	175 78,5%	312 9,5%	244 78,2%
No riesgo*	Sin inf.	Sin inf.	205 6,2%	7 3,4%
Conflicto social*	Sin inf.	Sin inf.	130 3,9%	20 15,4%
TOTAL	1990 100,0%	473 23,8%	3298 100,0%	624 18,9%

Se puede observar que los SSAP tienden a derivar la mayoría de los casos graves y a no derivar los casos leves y de riesgo de desprotección. No obstante, hay un cierto número de casos en los que esto no se produce. Esta circunstancia debe ser estudiada en detalle para conocer si se hace necesaria la utilización de procedimientos de corrección.

* Categorías añadidas en las Memorias del año 2006

En ambos momentos de evaluación se dan circunstancias similares. Más de un 10% de los casos de “desprotección leve” detectados por los SSAP son derivados a la SPM y más de un 20% de los casos clasificados como “desprotección grave” no son derivados.

Parece, por tanto, necesario que se intente que en los SSAP se reduzca el número de casos que, habiendo sido considerados como graves, no hayan sido derivados a la Sección de Protección del Menor. En los años 2003 y 2004, esto se produce en 48 de los 1.990 casos detectados lo que representa en términos absolutos un 2,4%, y en los años 2005 y 2006 se pueden registrar 68 casos con estas características sobre un total de 3.298, lo que supone un 2,1%.

Es posible que en algunos de estos casos el problema se centre en una inadecuada clasificación de su nivel de gravedad. Puede haber otras razones para esta ausencia de derivación, entre las que se pueden considerar el intento de abordaje de la problemática desde los SSAP o la previsión de que el caso puede experimentar una mejora en un breve plazo de tiempo.

En cualquier caso, es importante que estos casos sean los mínimos y que no haya menores de dicho nivel de gravedad en los SSAP sin ser notificados a la Sección de Protección del Menor.

En la evaluación de los años 2005 y 2006 se ha podido estudiar el porcentaje de casos, de entre los que son derivados, que son aceptados por la SPM clasificados en función de su nivel de severidad. En la Tabla siguiente se presentan estos datos. Tal como se puede observar, la inmensa mayoría de los casos derivados son aceptados por la SPM, lo que se produce de manera similar en todas las categorías de casos de desprotección.

Casos derivados por los SSAP y aceptados por la SPM

	2003-2004		2005-2006	
	Derivación de SSAP	Aceptado SPM	Derivación de SSAP	Aceptado SPM
Riesgo desprotección	74	79,4%	78	85,9%
Desprotección leve	60	89,8%	66	92,2%
Desprotección moderada	164	84,1%	209	86,1%
Desprotección grave	175	89,2%	244	90,9%
No riesgo	--	--	7	100,0%
Conflicto social	--	--	20	90,0%
TOTAL	473 23,8%		624 18,9%	

1.2.2. Expedientes abiertos en la Sección de Protección del Menor

A continuación se presentan datos referidos a la severidad asignada a los expedientes abiertos en la SPM a lo largo de los años de ejecución del Plan. En la Tabla siguiente se puede observar la evolución de este indicador. Nuevamente es preciso señalar que debe ser la SPM quien atienda a la mayoría de los casos de desprotección catalogados como “graves”. Por tanto, se considera como un buen indicador el aumento en la proporción de dichos casos que se encuentran bajo intervención de la SPM.

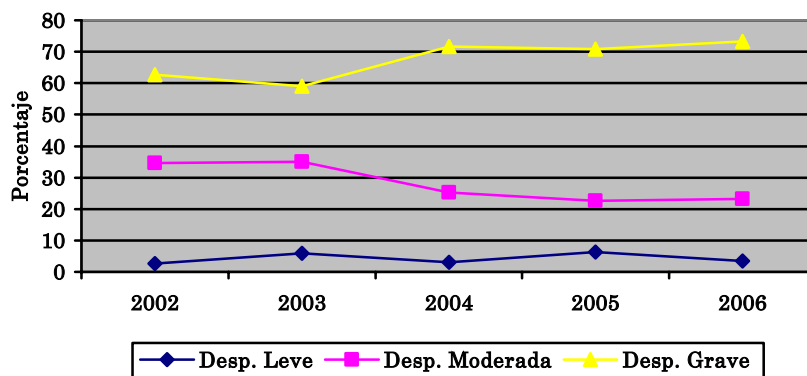
Casos nuevos notificados cada año a la SPM y para los que se ha procedido a la apertura de expediente

	2002	2003	2004	2005	2006
Grado de desprotección					
Graves	62,7%	59,0%	71,7%	70,9%	73,3%
Moderados	34,7%	35,0%	25,2%	22,6%	23,3%
Leves	2,7%	6,0%	3,0%	6,5%	3,5%
TOTAL CASOS	75	100	99	124	86

En la Tabla se puede observar que a lo largo de los cinco años evaluados se mantiene estable el número de casos considerados como “leves” y se reduce la proporción de casos “moderados”, que se compensa con un aumento paralelo en la proporción de casos “graves”. El aumento en la proporción de casos de desprotección

grave y la disminución de la proporción de casos de desprotección moderada es superior en ambos casos los diez puntos porcentuales.

**Grado de desprotección de los casos nuevos
notificados cada año a la SPM**



El aumento en el porcentaje de casos “graves” asignados a la SPM puede estar, en parte, relacionado con la disminución en el porcentaje de este tipo de casos atendidos en los SSAP, de manera que los casos “graves” que en años anteriores eran atendidos en los SSAP tienden en la actualidad a ser derivados a la SPM.

Sin embargo, para que esta razón sea la única que explica estos datos se debería observar en los casos asignados a la SPM un aumento proporcional de los casos de desprotección moderada, ya que se ha observado una reducción de los mismos en los SSAP. Por ello, también se puede entender que este aumento en la proporción de los casos “graves” y la disminución proporcional de casos “moderados” puede ser un indicador no relacionado con la transferencia de casos de una parte a otra del sistema, sino de un “agravamiento” general de los casos que están llegando en estos últimos años al sistema de protección infantil de la Comunidad Foral.

1.2.3. Casos con expediente abierto en la Sección de Protección del Menor a 31 de diciembre de cada año

En la Tabla siguiente se presentan datos referidos a este mismo indicador pero sobre el conjunto de los casos que a fecha de 31 de diciembre de cada año han tenido expediente abierto en la Sección de Protección del Menor.

Este indicador no refleja de manera adecuada los cambios que se puedan producir en los últimos años, ya que “acumula” todos los casos que fueron abiertos y

admitidos en años anteriores (en algunos casos hace más de diez años) y es, por tanto, reflejo, en parte, de las actuaciones llevadas a cabo en aquellos momentos. No obstante, ya que este indicador se refiere al grado de desprotección asignado a los casos con expediente abierto, parece razonable pensar que los casos “leves” deberían ser muy pocos desde el punto de vista porcentual y absoluto.

Grado de desprotección de casos abiertos a 31 diciembre de cada año en la Sección de Protección del Menor

	2002	2003	2004	2005	2006
Leves	1,9%	2,7%	2,7%	2,6%	1,3%
Moderados	26,2%	30,2%	26,9%	25,5%	25,1%
Graves	71,8%	67,1%	70,3%	71,9%	73,5%
Total casos	408	441	478	538	518

Se puede observar que entre los años 2003 y 2006 se produce una reducción del porcentaje de casos “leves”, que pasa de un 2,7% del total a un 1,3%. En términos absolutos, en el año 2003 había en la SPM 119 casos considerados como “leves” y en el año 2006 (habiendo aumentado el número total de casos con expediente abierto) esta cifra pasa a ser de 67 casos, lo que supone una reducción casi del 44%. Esta reducción del número absoluto de casos “leves” sólo se puede producir si no se admiten casos nuevos de este nivel de desprotección a la vez que se van cerrando (por la razón que sea) expedientes de este tipo.

Esta distribución de los casos, clasificados en función de su grado de desprotección, entre los SSAP y la SPM se puede considerar como adecuada en todas las evaluaciones llevadas a cabo. El bajo porcentaje de casos graves y moderados abiertos en los SSAP y el reducido porcentaje de casos leves abiertos en la SPM indica que las fuentes de notificación discriminan adecuadamente entre las responsabilidades y competencias de cada uno de estos servicios y/o que ambos recursos tienden a admitir los casos que les corresponden y a derivar a la otra parte del sistema el resto de casos.

2. EDAD DE LOS/AS MENORES CON EXPEDIENTE ABIERTO EN LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR Y EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA Y TIPO DE INTERVENCIÓN LLEVADA A CABO CON LOS NIÑOS/AS DE EDADES TEMPRANAS

2.1. Edades de los menores con expediente abierto

La edad media de los menores que se encuentran en el Sistema de Protección Infantil es un indicador de la edad en la que se realiza la primera detección o notificación y, por tanto, de cuándo se produce la entrada del menor y su familia en el sistema. Es, además, un indicador de la cantidad de adolescentes con edades cercanas a la mayoría de edad. En la medida en que se produzca una detección temprana de las situaciones de desprotección infantil y se consiga que estas situaciones se resuelvan en un tiempo no muy prolongado, cerrándose un porcentaje mayor de expedientes antes de producirse la mayoría de edad, debería observarse una reducción paulatina de este indicador.

Media de edad de los/as menores con expediente abierto

<i>Año 2002</i>		<i>Año 2004</i>		<i>Año 2006</i>	
<i>SPM</i>	<i>SSAP</i>	<i>SPM</i>	<i>SSAP</i>	<i>SPM</i>	<i>SSAP</i>
11,5 años	10,3 años	10,7 años	9,6 años	10,9 años	9,5 años

Tal y como se observa en la Tabla, en la que se comparan los datos obtenidos en los años 2002, 2004 y 2006, se ha producido una ligera modificación de este indicador en sentido positivo tanto en los casos con expediente abierto en la SPM como en los atendidos por los SSAP. No obstante, en el caso de estos últimos servicios, la edad media de apertura de expediente sigue siendo bastante elevada (9,5 años), lo que abunda en la necesidad de desarrollar actuaciones dirigidas a la detección y notificación precoz, tal como está previsto en el Programa 4 del Plan (“Detección de niños/as y jóvenes en situación de Dificultad Social”).

Aunque la reducción de la media de edad de los/as menores en el momento de la apertura de expediente tanto en los SSAP como en la SPM es pequeña, debe ser considerado como un indicador de mejora significativo y positivo.

2.2. Intervenciones llevadas a cabo en la Sección de Protección del Menor con niños/as de edad temprana

Se ha seleccionado la intervención con los niños/as menores de 9 años porque se considera que puede ser un indicador de la capacidad de un Sistema de Protección Infantil para dar respuesta a las necesidades de los niños y niñas objeto de protección. Se parte del principio de que en todos los casos, el mantenimiento del menor en la propia familia, o en su defecto en una familia de acogida, constituyen las alternativas de intervención más adecuadas. Pero este principio es especialmente importante para los menores de edades más tempranas, que necesitan en mayor medida una integración en una familia, ya sea la propia o, en caso de no ser posible, una familia de acogida.

Por ello, a la hora de evaluar el funcionamiento del Sistema de Protección Infantil de la Comunidad Foral de Navarra y del impacto del Plan, resulta especialmente relevante analizar la capacidad de los recursos de dicho sistema para proporcionar servicios de apoyo a las familias de origen y/o para garantizar que, si es necesaria la separación del menor, se puede proceder a un acogimiento familiar.

Para analizar este indicador se ha realizado un estudio detallado de las intervenciones llevadas a cabo con todos los niños/as menores de 9 años que han tenido expediente abierto en la SPM en cada uno de los cuatro años objeto de evaluación. En todos los casos se ha seguido la trayectoria de las intervenciones desde que se toma la primera medida con el menor y la familia hasta que se toma una medida de carácter definitivo o estable.

En la siguiente Tabla se presentan los datos obtenidos. En ella se puede observar que a lo largo de los años 2003 a 2006, la Sección de Protección del Menor ha intervenido con un total de 166 casos.

**Medidas e intervenciones de la Sección de Protección del Menor
con los niños/as menores de nueve años**

Primera Medida	Intervención familiar	Acogimiento familiar			Acogimiento residencial	Adopción	Centro día	Total
		Extensa	Ajena	Preadop				
Año 2003	18	11	1	--	10	6		46
Año 2004	7	7	2	--	11	2		29
Año 2005	20	3	2	5	21	0	3	54
Año 2006	7	1	0	7	22	0		37
TOTAL	52	22	5	12	64	8	3	166
Segunda medida	Intervención familiar	Acogimiento familiar			Acogimiento residencial	Adopción	Caso cerrado	Total
		Extensa	Ajena	Preadop				
Año 2003	19	15	5	--	0	6	0	46
Año 2004	7	16	4	--	0	2	0	29
Año 2005	18	6	9	9	9	0	3	54
Año 2006	8	7	5	11	5	0	1	37
TOTAL	52	44	23	20	14	8	4	166

Los datos referidos a la primera medida adoptada en la Sección de Protección del Menor, señalan que en un 38,5% de los casos se trata de un acogimiento residencial que en la inmensa mayoría de los casos se lleva a cabo, como era de esperar, en el Centro de Acogida de Urgencia. En un 31,3% de los casos se inicia una intervención familiar especializada manteniéndose al menor con su familia de origen, y en un 23,5% se procede a formalizar desde el primer momento un acogimiento familiar, que en su mayoría son en familia extensa o preadoptivos. En un 4,5% de los casos se procede a formalizar una adopción como primera medida.

Resulta importante conocer cuáles son las medidas que se toman habiendo transcurrido cierto tiempo desde la primera medida. Es especialmente importante analizar cuántos de los casos ingresados en el Centro de Acogida de Urgencia pueden integrarse nuevamente en su propia familia o en una familia de acogida. Parece razonable pensar que, en muchos casos, el ingreso en el CAU permite disponer del tiempo necesario para realizar la valoración de la familia de origen y determinar la pertinencia de proponer el retorno del menor a su familia o su integración temporal o definitiva en una familia de acogida.

Los datos referidos a la segunda medida adoptada en la Sección de Protección del Menor se presentan en la misma Tabla. Se puede observar que en un importante porcentaje de casos se ha formalizado un acogimiento familiar tras la salida del menor del Centro de Acogida de Urgencia. En algunos casos se ha procedido al cierre del expediente. Si se excluyen los casos en los que se ha podido cerrar el expediente, en un 54% de los casos la

segunda medida es el acogimiento familiar y en un 32% el menor retorna con su familia de origen mientras se lleva a cabo una intervención familiar especializada. Es decir, que en un 86% de los casos de niños/as menores de nueve años no ha sido precisa la utilización del recurso del acogimiento residencial a partir de haber transcurrido unos meses desde el inicio de la intervención de la Sección de Protección del Menor. De los 9 casos en los que en el 2005 se mantuvo la medida de acogimiento residencial, dos tienen en la actualidad 11 años, tres tienen en la actualidad 10 años, otros tres tienen 9 años y uno de ellos 7 años. Los cinco casos con menos de nueve años que en el año 2006 quedaban en acogimiento residencial fueron abiertos en los últimos meses de dicho año, momento en el que se estaba haciendo el estudio de expedientes en el que se basan los datos de esta parte del Informe⁷.

De los datos de la citada Tabla pueden destacarse las siguientes observaciones:

- En todo el período evaluado, la mayoría de los niños/as menores de nueve años a los que se abre expediente en la SPM y son acogidos en una familia, lo son en su familia extensa.
- De las aperturas de expediente por formalización de un acogimiento residencial, prácticamente la totalidad se hacen en el Centro de Acogida de Urgencia.
- El Centro de Acogida de Urgencia está siendo utilizado como paso previo a la integración del niño/a en un nuevo núcleo familiar, ya que la mayoría de los niños/as son integrados en una familia después de un tiempo en el Centro de Acogida de Urgencia. En la Tabla siguiente se presentan los tipos de acogimientos formalizados, en números absolutos y porcentajes, para los niños/as menores de 9 años.

Tipo de acogimiento familiar utilizado con los menores de nueve años

	<i>N</i>	%
Familia extensa	44	51,8
Familia ajena	21	24,7
Acogimiento preadoptivo	20	23,5
Total	85	100

- La mayoría de los niños/as ingresados en el Centro de Acogida de Urgencia, permanecieron en dicho Centro entre dos y cuatro meses.

Además de lo anterior, es necesario hacer alguna precisión. Es posible que en muchos de los casos en los que la apertura de expediente en la SPM coincide con la

⁷ Datos actualizados a fecha 20 de Abril de 2007 indican que tres de estos menores permanecen en el Centro de Acogida de Urgencia, uno ha pasado a un hogar de Nuevo Futuro, y otro se encuentra en acogimiento preadoptivo.

formalización de un Acogimiento Familiar no correspondan a niños/as que han debido ser separados de su familia de origen y se ha dispuesto de forma inmediata de una familia de acogida.

Si se revisan los datos del Informe de análisis sobre “El Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra realizado en el año 2000”, puede constatarse que, al menos en ese momento, un porcentaje aproximado del 70% de los expedientes abiertos por Acogimiento en Familia Extensa eran formalizaciones de acogimientos de hecho (ver página 34 del “Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social”). Es muy probable que, en el momento actual, la situación se mantenga en términos similares y que un porcentaje muy importante de estos niños/as que están en un Acogimiento en familia extensa lo estén porque se ha formalizado una situación que venía dándose “de hecho”.

Así pues, partimos de la hipótesis factible de que la mayoría de los niños/as menores de nueve años en los que el Gobierno de Navarra adopta la decisión de separarles temporalmente de su familia de origen (los casos en los que se formaliza un acogimiento en familia extensa no se consideran aquí como separaciones), son ingresados en el Centro de Acogida de Urgencia como recurso “de transición” hacia otro recurso de carácter más estable.

A lo largo de las últimas décadas ha habido muchos niños/as ingresados en centros residenciales del Gobierno de Navarra a edades tempranas que han permanecido en dichos centros mucho tiempo, algunos gran parte o toda su infancia. Sin embargo, hoy en día -y esto debe ser destacado de forma positiva- no se produce esta situación. De los datos recogidos en los años 2003 a 2006, se observa que todos los niños/as menores de nueve años que ingresaron en un centro residencial (mayoritariamente el Centro de Acogida de Urgencia) en esos años, se integraron en una familia (mayoritariamente su familia extensa) en un período inferior a siete meses, y la mayoría en un período inferior a cuatro meses (entre 2,5 y 4 meses).

No obstante, la situación actual, aunque positiva, no puede considerarse aún idónea por varias razones:

- Si bien el Acogimiento Residencial de Urgencia puede ser en algunos de estos casos la alternativa idónea de actuación, los estándares y recomendaciones actuales en el ámbito de la Protección Infantil destacan la bondad y pertinencia del acogimiento de urgencia en familia (“*familias de acogida de urgencia o familias canguro*”) en

cuanto recurso que, pudiendo abordar los mismos objetivos que un centro de acogida de urgencia, responde de manera mucho más adecuada a las necesidades de los niños/as de edades inferiores, especialmente los/as menores de seis años. Se trata, al igual que los centros de acogida de urgencia, de un servicio “de transición” hacia recursos de carácter más estable.

- En algunos casos en que se prevén dificultades de adaptación del niño/a separado a una nueva familia, puede ser adecuado utilizar el recurso del Centro de Acogida de Urgencia como facilitador de la transición al acogimiento. El período necesario y recomendado de acomodación niño/a-familia acogedora en estos casos puede variar, en términos generales, entre dos y cuatro semanas. Se considera que para los niños/as más pequeños no resulta en absoluto beneficioso una estancia superior en un Centro de Acogida.

3. INTERVENCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA

En la Tabla siguiente se presentan los datos que se han podido obtener de las memorias presentadas por los SSAP sobre los recursos utilizados con los menores y familias en riesgo de deprotección o desprotección que atienden.

Recursos de intervención utilizados por los SSAP

<i>Recursos</i>	<i>2003-2004</i>	<i>2005-2006</i>
Seguimiento Escolar	42,4 %	52,1%
Atención Psicológica	3,3 %	11,3%
Seguimiento sociocomunitario	-----	24,7%
Seguimiento familiar	45,1 %	51,4%
Educador/a Familiar	10,1%	14,1%
Servicio de Ayuda a Domicilio	3,5 %	3,8%
Psicoterapia Familiar	3,0 %	4,2%
Intervención Familiar (educador familiar y terapia)	15,9 %	17,1%
Educador de calle	2,3 %	2,9%
Apoyo Escolar	9,4 %	13,9%
Seguimiento control pediátrico	10,3 %	22,9%

En la evaluación de los casos abiertos en 2003 y 2004, estas cifras se mantienen en proporciones similares. Un 76,8% de los 1526 casos estudiados contaba con algún tipo de intervención desde los SSAP, un 15,9% recibía intervención familiar, y un 10,1% contaba con la intervención de un educador/a familiar. En la evaluación de los casos abiertos en 2005 y 2006, estas cifras experimentan un ligero cambio ya que pasan a ser un 80,8% de los

casos estudiados los que cuentan con algún tipo de intervención desde los SSAP y ascienden a un 17,1% los que reciben intervención familiar y a un 14,1% los que cuentan con la intervención de un educador/a familiar.

Es importante resaltar que durante los años de vigencia del Plan se ha podido constatar que en un número importante de casos (ver datos sobre el desarrollo del Programa 2 en la Parte I de este Informe) la intervención familiar de los SSAP se ha podido llevar a cabo con la colaboración de los EAIAs de Pamplona y Estella. Se trata de una de las funciones específicas de los EAIAs que puede contribuir a mejorar de forma sustancial la calidad y homogeneidad de este tipo de intervenciones.

En la siguiente Tabla se analizan los datos referidos al porcentaje de casos que reciben cada uno de los recursos de los SSAP, pero una vez clasificados en función de su gravedad. Además, en la última fila de la tabla se presenta el porcentaje de casos que reciben algún tipo de recurso, sea éste el que sea. Resulta importante conocer si hay un porcentaje significativo de casos que son clasificados por los propios profesionales de los SSAP con niveles elevados de desprotección y que no reciben los recursos que pudieran necesitar.

Recursos de intervención utilizados por los SSAP según nivel de gravedad

	Riesgo de desprotección		Desprotección leve		Desprotección moderada		Desprotección grave	
	2003-04	2005-06	2003-04	2005-06	2003-04	2005-06	2003-04	2005-06
Atención psicológica	3,1%	8,6%	2,5%	11,7%	4,4%	14,9%	4,3%	24,1%
Seguimiento familiar	47,1%	55,3%	51,4%	51,1%	36,9%	58,6%	43,0%	49,2%
Educador familiar	8,1%	10,8%	6,6%	17,8%	16,7%	24,0%	17,0%	17,8%
S.A.D.	4,1%	3,5%	2,5%	3,8%	4,4%	4,5%	0,9%	3,5%
Intervención familiar	10,8%	12,8%	19,3%	16,2%	21,6%	25,1%	21,7%	31,1%
Seguimiento escolar	43,8%	56,2%	56,1%	54,8%	35,1%	54,3%	24,8%	49,5%
Apoyo escolar	11,3%	13,9%	10,5%	12,9%	5,9%	15,2%	6,1%	17,8%
Alguno de los anteriores	75,6%	82,0%	84,6%	87,1%	73,0%	88,0%	71,7%	78,1%

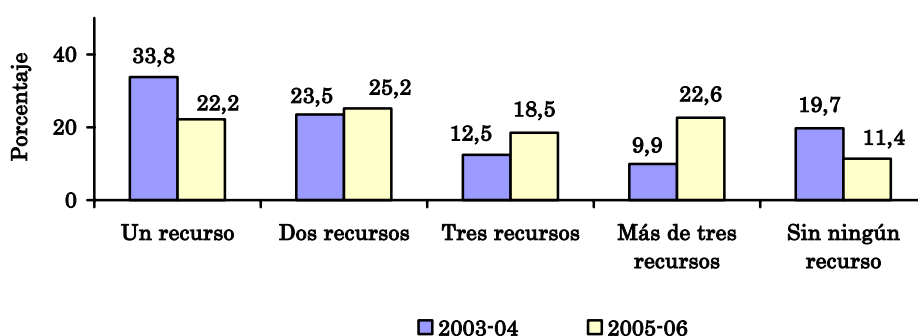
Tal y como se observa en la Tabla, en todos los niveles de desprotección se produce un aumento, en el segundo periodo de esta evaluación (2005-06) con respecto al primer periodo (2003-04), en el porcentaje de casos que reciben todos los recursos aquí registrados y en el porcentaje de casos que reciben algún tipo de recurso. Es relevante el hecho de que en

los casos de desprotección moderada y desprotección grave aumenta un 15% y un 7% respectivamente el porcentaje de casos que reciben algún tipo de recurso. También destaca que, en los casos de desprotección grave, el porcentaje de los que reciben atención psicológica aumenta de un 4,3% a un 24,1% y el porcentaje de los que reciben seguimiento escolar aumenta de un 24,8% a un 49,5%.

No obstante, debe considerarse como un indicador negativo, y por tanto objetivo de mejora, que haya más de un 20% de casos de desprotección grave con expediente abierto en los SSAP que durante un cierto tiempo no han recibido ningún tipo de recurso. Es probable que en muchos de ellos sean casos en los que la familia rechaza cualquier tipo de intervención o que se produzca cualquier otra circunstancia que explique esta ausencia de recursos. Sin embargo, si se trata de casos graves parece recomendable que se produzca una derivación a la SPM de manera que, si es pertinente, se puedan tomar las medidas oportunas de protección hacia los menores.

Cuando se analiza el número de recursos que se asignan a cada uno de los casos y se comparan las cifras de los dos periodos evaluados (2003-04 y 2005-06), se aprecia una disminución del porcentaje de casos que no reciben ningún recurso que pasa del 19% al 11,6%. También se produce una reducción del porcentaje de casos que reciben un único recurso, pero esta reducción parece quedar compensada por el porcentaje de los que reciben varios recursos al mismo tiempo, que aumenta en todos los casos observados. El dato positivo está en el aumento del número de casos que reciben varios recursos y el indicador que debe tratar de seguir mejorando es el referido al porcentaje de casos que no reciben ningún tipo de recurso.

Número de recursos de intervención utilizados en los SSAP



4. INTERVENCIÓN DE LA SECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL MENOR

4.1. “Ratio” de profesionales y menores

El equipo de “Atención a menores en Dificultad Social” está compuesto en la actualidad por siete profesionales, uno más que en el año 2002 antes de iniciarse la ejecución del Plan. De ellos, cinco tenían entonces y tienen asignados ahora los casos de menores en el domicilio y en acogimiento residencial, excluyendo de este segundo grupo los denominados de “Conflicto social”, que son asignados, junto con los casos de “Reforma”, a dos personas de este equipo. En el año 2002 un único profesional llevaba estos últimos casos.

En el año 2002, el profesional encargado de los casos de Conflicto social y “Reforma” tenía asignados 39 menores en Conflicto social que se encontraban en acogimiento residencial y un número que entonces no fue determinado de menores de “Reforma”. En el año 2004, dos profesionales llevaban los 38 casos de menores en “Conflicto social” y los 199 de “Reforma”, lo que hacía que la ratio fuera de un/a profesional por cada 118,5 menores. En el año 2006, estos dos profesionales llevan los 47 casos de menores en “Conflicto social” y los 182 de “Reforma”, lo que hacía que la ratio fuera de un/a profesional por cada 114,5 menores.

En la siguiente Tabla se presentan los datos de la situación de los años 2002, 2004 y 2006. Se presentan datos sobre el número de casos asignados a cada uno de los recursos de intervención ordenados en base a la organización interna del equipo de profesionales de la Sección de Protección del Menor, su número, y la “ratio” casos/profesional en cada equipo.

Equipos de profesionales de la Sección de Protección del Menor y número de menores asignados

Recurso de intervención	Casos		
	31-12-2002	31-12-2004	31-12-2006
Intervención familiar	63	81	84
Acogimiento residencial de menores en Dificultad Social	99	96	114
Total	162	177	198
Número profesionales	5	5	5
Ratio casos/profesionales	32,4	35,4	39,6
Acogimiento familia extensa	128	151	160
Acogimiento familia ajena	49	57	85
Total	177	208	235
Número profesionales	5	5	6
Ratio casos/profesionales	35,4	41,6	39,2

El equipo de “Atención a menores en Dificultad Social” (cinco profesionales en 2002 y en la actualidad) tenían asignados en 2002 un total de 63 menores con recurso de intervención familiar y 99 en acogimiento residencial (se han excluido los 39 menores de

“Conflicto social”), lo que hacía que la ratio fuera de un/a profesional por cada 32,4 menores. En el año 2004 esta “ratio” asciende a 35,4 menores por profesional y en el año 2006 a 39,6 menores por profesional.

Este equipo venía llevando a cabo las valoraciones de todos los casos nuevos. En la actualidad tiene el apoyo de un equipo externo (un psicólogo y una trabajadora social) para llevar a cabo las valoraciones de los casos que presentan ciertas complicaciones y todos los casos de abuso sexual, lo que ha podido suponer una importante descarga de trabajo.

El equipo de “Acogimiento familiar” está compuesto por seis profesionales. Este equipo dispone de un profesional más que en el año 2002. En ese año, la ratio era de un/a profesional por cada 35,4 niños/as. En el año 2006 la ratio es de 39,2 menores por profesional.

Se puede afirmar que los Equipos de Dificultad Social y Acogimiento Familiar trabajan con una ratio aceptable de casos. Sin embargo, ése no es el caso del Equipo de dos profesionales responsable de los menores en Conflicto Social y de “Reforma”, que sostienen una ratio de casos excesivamente elevada que sin duda les dificulta el desarrollo de su trabajo con la precisión exigible. La necesidad de reforzar este Equipo parece evidente. Además, debería intentarse que las ratios de los diferentes Equipos fueran equivalentes e intentar recuperar las ratios del año 2002.

4.2. Medidas de protección adoptadas

En la siguiente Tabla se presentan los porcentajes de medidas tomadas por la Sección de Protección del Menor en relación con los casos nuevos abiertos en cada uno de los años objeto de estudio.

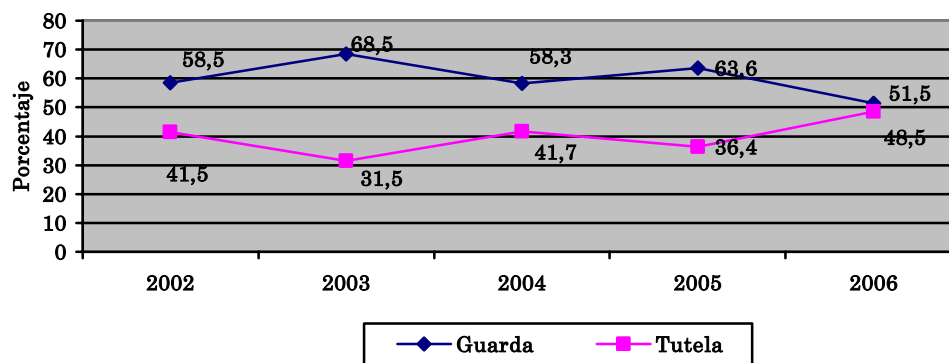
Medidas legales adoptadas por la Sección de Protección del Menor en los casos nuevos

	2002	2003	2004	2005	2006
Guarda	41,3%	50,0%	42,4%	45,2%	38,4%
Tutela	29,3%	23,0%	30,3%	25,8%	36,0%
Sin medida	29,3%	27,0%	27,3%	29,0%	25,6%
Total casos	75	100	99	124	86

Tal y como puede observarse en dicha Tabla y en el gráfico posterior en el que se han eliminado los casos en los que no se había registrado ninguna de las dos medidas, se pueden observar tres datos. En primer lugar, una reducción de los porcentajes de casos en

los que no se ha registrado ninguna de ambas medidas. En segundo lugar, un claro predominio de la medida de “guarda” sobre la de “tutela”. En tercer lugar, se aprecia una clara tendencia a la equiparación porcentual de ambas medidas como consecuencia de una reducción de las Guardas y un aumento paralelo de las Tutelas.

**Expedientes nuevos abiertos cada año en la Sección de Protección del Menor
por tipo de medida
(excluyendo los que no tienen medida asignada)**



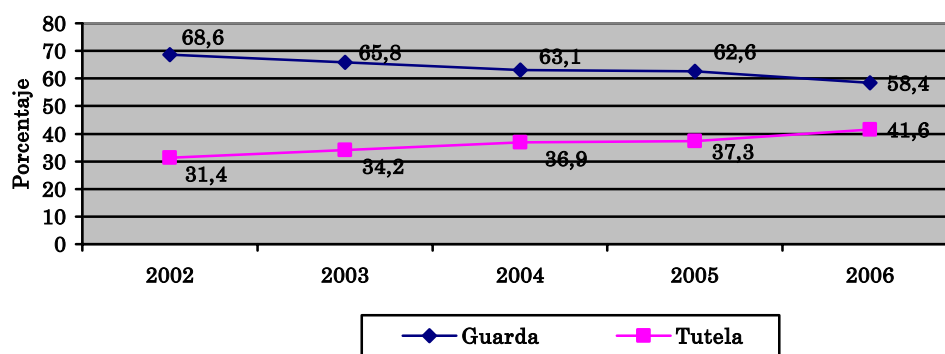
En la siguiente Tabla se presentan los porcentajes de medidas asignadas al conjunto de casos abiertos a 31 de diciembre de cada año objeto de evaluación.

**Medidas legales adoptadas con los menores con expediente abierto en la Sección de
Protección del Menor a 31 de Diciembre de cada año**

	31-Dic-2002	31-Dic.2003	31-Dic-2004	31-Dic-2005	31-Dic-2006
Guarda	56,8%	53,3%	51,5%	51,1%	48,3%
Tutela	25,9%	27,7%	30,1%	30,5%	34,4%
Sin medida	17,2%	19,0%	18,4%	18,4%	17,4%
Total casos	408	441	478	538	518

En dicha Tabla y en el gráfico posterior realizado sobre los mismos casos y en el que se han eliminado aquellos en los que no se había registrado ninguna de las dos medidas, se vuelve a constatar la reducción del porcentaje de menores sin medida legal de protección, el mantenimiento del predominio de la medida de “Guarda” sobre la de “Tutela”, y la tendencia a la equiparación porcentual de ambas por el aumento del número de Tutelas.

Expedientes abiertos en la Sección de Protección del Menor a 31 de diciembre de cada año por tipo de medida (excluyendo los que no tienen medida asignada)



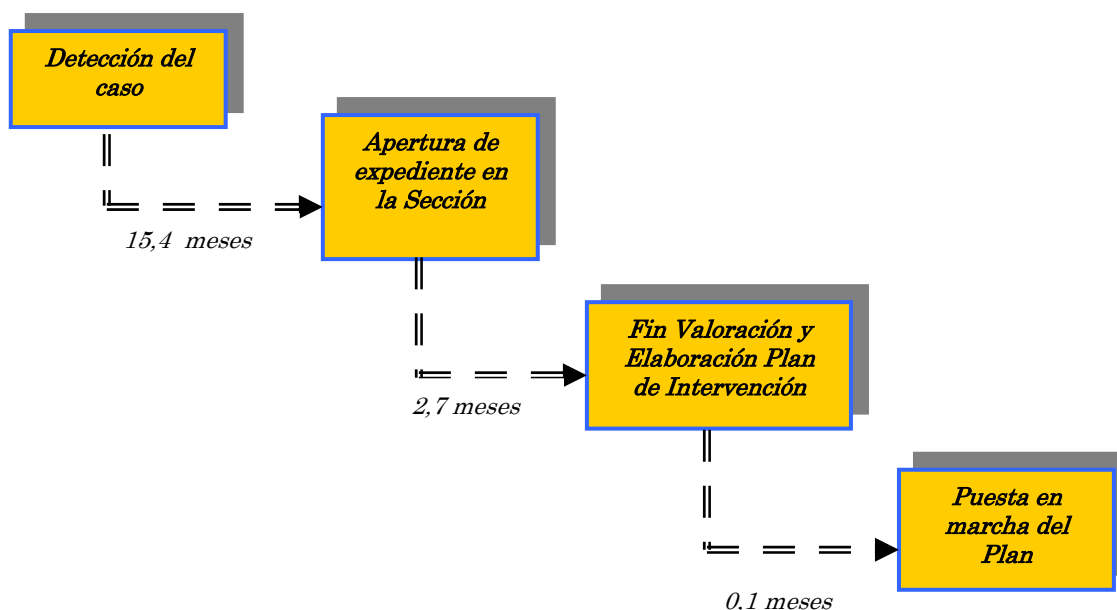
Es difícil identificar las razones y valorar si el aumento observado en el porcentaje de Tutelas respecto al de Guardas es un indicador positivo o negativo; quizás no sea ni uno ni lo otro. Puede estar relacionado con los datos presentados en apartados anteriores del Informe, que indican una tendencia entre los años 2002 a 2006 al aumento de la gravedad de los casos derivados a la SPM. En cualquier caso, merece comentarse positivamente que los porcentajes actuales de la Sección en relación a las Guardas y Tutelas se acercan mucho más que en el año 2003 a los de las restantes Comunidades Autónomas de España (ver Boletines del Observatorio de la Infancia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

4.3. Tiempos empleados en las fases previas a la puesta en marcha del Plan de Intervención

En el Gráfico que se presenta a continuación se tratan de representar los tiempos medios que se emplean en cada una de las fases más relevantes de la intervención llevada a cabo por la SPM con los casos en los que se procede a la apertura de expediente.

En dicho Gráfico se presentan los datos referidos a los casos con expediente abierto a 31 de diciembre de 2006. Se trata, como se ha señalado, de los tiempos medios del conjunto de casos que, como ocurre con toda medida de tendencia central, debe entenderse como un indicador general y no como necesariamente aplicable a todos los casos.

Tiempos empleados en la Sección de Protección del Menor



Se trata de plazos de tiempo que pueden considerarse muy adecuados, especialmente los referidos al tiempo que se emplea en la SPM en finalizar el proceso de Valoración y elaborar el Plan de intervención

En la Tabla que se presenta a continuación se presentan los datos de estos tiempos medios para cada uno de los años de ejecución del Plan. Se presentan, además, los datos de los años 2000, 2001 y 2002 de manera que se pueda percibir la tendencia de cambio. Tal y como se puede observar en la Tabla y en el gráfico que le acompaña, en todos los índices seleccionados se ha producido una reducción del tiempo transcurrido entre cada una de las fases.

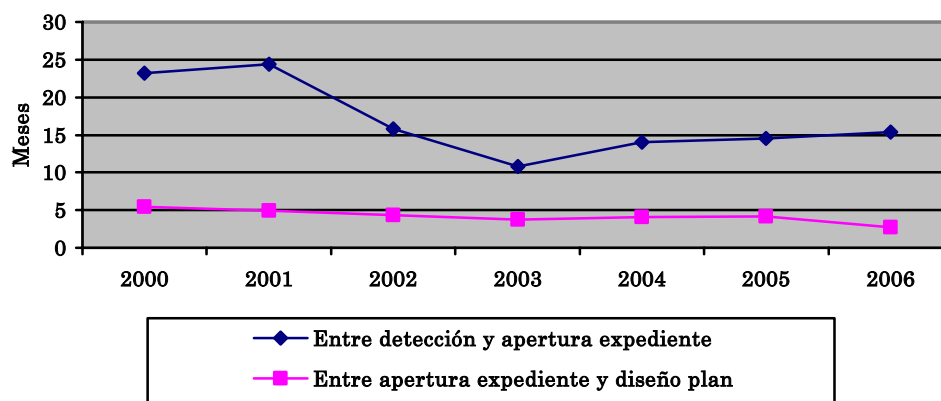
Tiempos medios (meses) entre cada una de las fases de la intervención de la Sección de Protección del Menor

	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Detección y apertura expediente	23,2	24,4	15,8	10,8	14,0	14,5	15,4
Apertura expediente y diseño Plan	5,4	4,9	4,3	3,7	4,1	4,2	2,7
Diseño Plan y puesta en marcha	0,7	0,7	0,7	0,2	0,2	0,3	0,1
Total casos	57	59	75	100	99	124	86

Esta reducción, junto con la información aportada anteriormente en relación a la mejora de la calidad con que se llevan a cabo las tareas de Investigación y Valoración en la SPM, debe entenderse como un indicador positivo del funcionamiento del sistema de Protección Infantil de la Comunidad Foral de Navarra y en particular de la Sección de Protección del Menor. En el caso de la reducción del tiempo transcurrido entre la detección del caso y la apertura del expediente, debe señalarse que se refiere a la detección llevada a cabo por cualquier recurso y, en general, se trata del tiempo que el caso ha estado en los SSAP mientras se realiza la Investigación y Valoración o se desarrolla algún tipo de intervención.

La reducción del tiempo transcurrido entre la apertura del expediente y la elaboración del Plan de Intervención y entre ésta y la puesta en marcha del Plan son responsabilidad de la Sección de Protección del Menor. Esta reducción en ambos indicadores es significativa si se comparan los datos de los años 2000 y 2002 y los del año 2006, y es más destacable si se tiene en cuenta que se parte de unas cifras previas difíciles de mejorar de manera sustancial. Ambos datos constituyen un indicador de mejora que redundará en el beneficio de los/as menores y sus familias.

Tiempos medios entre cada una de las fases de la intervención



4.4. Recursos de intervención utilizados en los casos atendidos por la Sección de Protección del Menor

En la siguiente Tabla se presentan los datos referidos a las medidas y recursos asignados a los/as menores y familias con expediente abierto en la SPM a 31 de diciembre de cada año objeto de evaluación. Se puede apreciar una ligera reducción del porcentaje de casos que están en acogimiento residencial, que pasa de un 36,4% en 2002 a un 30,7% en 2006. Esta reducción en términos porcentuales se compensa con el aumento del porcentaje

de casos en acogimiento en familia ajena (que pasa de un 12,9% a un 16,4%) y de los casos con los que se toma la medida de adopción (que pasan de un 0,1% a casi un 6%). No se producen modificaciones porcentuales en los casos remitidos a intervención familiar especializada y los que están en acogimiento en familia extensa.

Es interesante destacar que en los cuatro años de vigencia del Plan se ha producido un aumento importante en los recursos utilizados:

- Hay 23 familias más en Intervención familiar especializada que en el año 2002, lo que supone un aumento del 33,3%.
- Hay 46 menores más en acogimiento en familia ajena de los que había en 2002, lo que supone un aumento del 94%.
- A pesar de la reducción en términos porcentuales, en acogimiento residencial en el año 2006 hay 23 menores más que los que había en el año 2002, lo que supone un aumento del 17%.

Recursos de intervención utilizados a 31 de diciembre de cada año

Recurso de intervención	Casos en que se utiliza				
	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006
Intervención familiar	63 (16,7%)	71 (17,7%)	81 (18,7%)	73 (14,7%)	84 (15,9%)
Acogimiento familia extensa	128 (33,8%)	137 (33,8%)	151 (34,7%)	165 (32,8%)	160 (30,6%)
Acogimiento familia ajena	49 (12,9%)	50 (12,4%)	57 (13,2%)	65 (12,9%)	85 (16,4%)
Acogimiento residencial	138 (36,4%)	135 (33,4%)	134 (30,7%)	169 (33,6%)	161 (30,7%)
Adopción	2 (0,1%)	10 (2,6%)	13 (3,0%)	23 (4,7%)	29 (5,8%)
TOTAL	380	403	436	495	499

En todo caso, el aumento más relevante en términos absolutos y porcentuales se ha producido a lo largo de estos años en el acogimiento familiar y la intervención familiar especializada. En la siguiente Tabla se presentan los datos sobre el número de nuevas intervenciones de ambos tipos llevadas a cabo en cada uno de los años objeto de evaluación. Se trata del número de casos en los que se inicia en cada año una de estas intervenciones. En la Tabla anterior se presentaban los datos de todos los casos que están abiertos y en ese

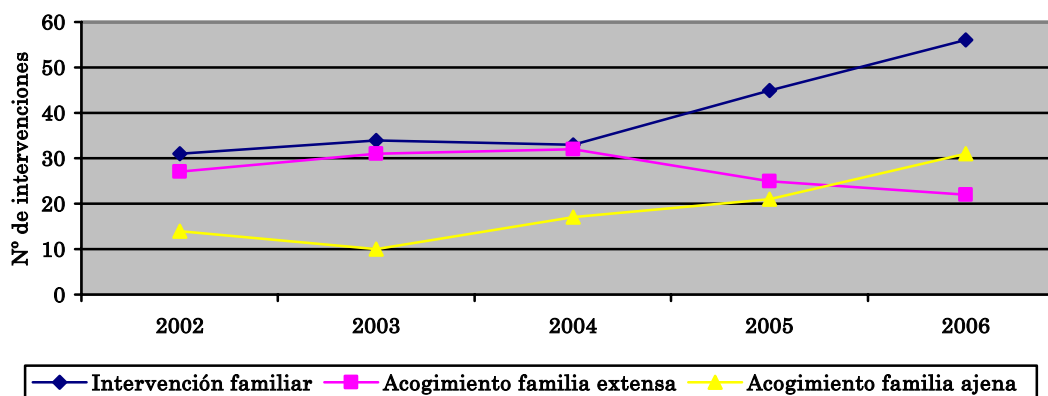
tipo de intervención en un momento concreto (31 de diciembre de cada año). En la Tabla siguiente y en el gráfico que la acompaña se presentan todas las nuevas intervenciones llevadas a cabo cada año, independientemente de la duración de las mismas.

Nuevas intervenciones familiares especializadas y acogimientos familiares abiertos cada año en la Sección de Protección del Menor

	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Intervención familiar	31	34	33	45	56
Acogimiento familiar	41	41	49	46	53
• Familia extensa	27	31	32	25	22
• Familia ajena	14	10	17	21	31

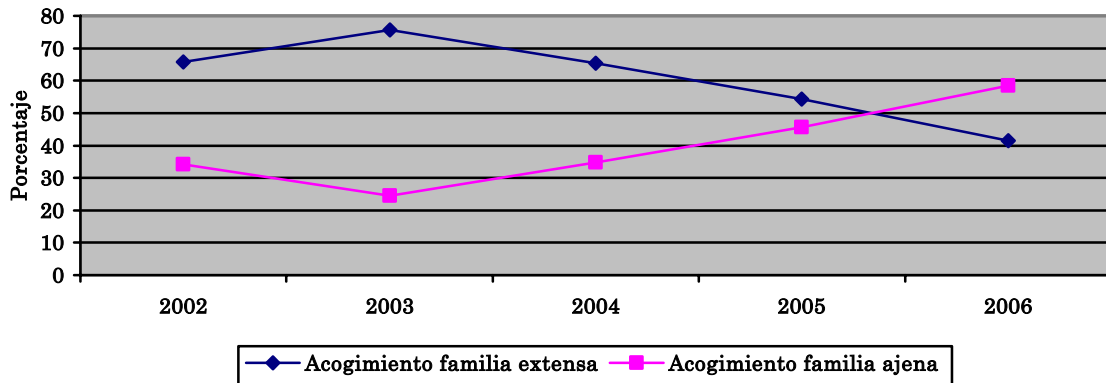
Tal como se puede observar, hay un claro incremento de las propuestas de intervención familiar especializada y de las asignaciones de menores a familias acogedoras ajenas, produciéndose una reducción de las propuestas nuevas de acogimientos en familia extensa.

Nuevas intervenciones familiares especializadas y acogimientos familiares abiertos cada año en la Sección de Protección del Menor



Para observar este dato de manera más precisa se ha representado en un Gráfico la evolución de los porcentajes de acogimientos en familia extensa y acogimientos en familia ajena a lo largo de los años objeto de evaluación. Es importante resaltar que no se trata de los acogimientos que en la actualidad están “abiertos” y que muchos de ellos se han ido formalizando a lo largo de los años anteriores. Se trata de los nuevos acogimientos formalizados en estos años (2002 a 2006) y que se acumulan a los ya existentes.

Porcentajes de nuevos acogimientos en familia extensa y en familia ajena



4.5. Reunificaciones familiares

En la Tabla siguiente se presentan los datos referidos al número de casos en los que un acogimiento (sea familiar o residencial) es cerrado porque el menor vuelve a vivir con su familia de origen. Se presenta este dato de manera que se pueda observar en relación al número absoluto de acogimientos abiertos a 31 de diciembre de cada año y al número de acogimientos (familiares o residenciales) que se formalizan y se cierran cada año. Además, se presenta el tiempo medio que el menor ha permanecido en la familia de acogida antes de producirse la reunificación.

Acogimientos cerrados cada año en la Sección de Protección del Menor por reunificación familiar

	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Total</i>
Total acogimientos abiertos a 31 de diciembre	314	322	354	399	409	
Acogimientos nuevos formalizados cada año		102	114	147	149	512
Total acogimientos cerrados cada año		94	82	102	139	417
Total acogimientos cerrados cada año por reunificación familiar		33	21	19	26	99
Duración media del acogimiento en las reunificaciones familiares (en años)		2,98	1,85	1,39	2,79	

A lo largo de los años 2003 a 2006, un total de 99 menores volvieron a residir con su familia de origen finalizando su permanencia en acogimiento familiar o residencial. Este grupo representa un 19,3% del total de niños/as en Dificultad y Conflicto Social con los que se ha formalizado un nuevo acogimiento (residencial y/o familiar) en el período 2003-2006 (n=512).

Es más importante resaltar el hecho de que el 23,7% de los acogimientos cerrados en los cuatro años de vigencia del Plan se hacen por razón de procederse a una reunificación familiar. Tomado el dato en términos absolutos, se puede considerar que hay un número de casos en los que se consigue uno de los objetivos fundamentales de la intervención de los recursos de protección infantil. Se supone que en algún momento estas familias no reunían las condiciones para garantizar la seguridad del/la menor o para satisfacer sus necesidades y que, pasado un cierto tiempo y como efecto de los recursos aplicados, se ha podido corregir la situación.

4.6. Cierre de expedientes

En la Tabla siguiente se presenta el número total de casos cerrados en cada uno de los años de ejecución del Plan, el porcentaje de los mismos en los que la razón de cierre es la mayoría de edad de la persona, y la media de edad de todos los casos en los que se procede al cierre de expediente. Únicamente se presentan los datos referidos a los casos en que la razón de cierre es la mayoría de edad por las grandes dificultades para analizar los expedientes las diferentes razones aducidas para el cierre. Resulta muy difícil valorar la razón de cierre de manera que se puedan comparar con garantías de fiabilidad los diferentes casos y los diferentes años objeto de evaluación.

Aproximadamente en un tercio de los casos se presenta la mayoría de edad como razón de cierre de los expedientes. La media de edad de los menores en los que se procede al cierre se encuentra muy cercana a los 15 años en todos los momentos de evaluación.

Edad en el momento del cierre de expediente en la Sección de Protección del Menor

	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Cierre por mayoría de edad	30,0%	32,8%	28,1%	35,6%
Edad media al cierre de expediente	15,4	15,4	14,6	14,8
TOTAL	70	61	64	104

Este dato no es coherente con el que se obtiene si se analiza la edad de los menores en el momento de formalizarse el cierre del expediente. En los años 2003 y 2004, se cerraron 131 expedientes y, de ellos, un 48,1% (n = 63) pertenecían a personas que eran menores de 18 años en el momento del cierre, de manera que más de la mitad de los casos cerrados tenían 18 años o más. En el año 2006 estas cifras son similares, ya que de los 104 expedientes cerrados, 48,1% (n = 50) pertenecen a menores de 18 años en el momento del cierre. Estos datos sugieren que probablemente en más casos de los que se señala expresamente en el expediente la mayoría de edad es la razón fundamental del cierre.

Como análisis complementarios, se han analizado los datos referidos a los cierres de expedientes de los/as menores en acogimiento residencial. En los años 2003 y 2004 se cerraron un total de 131 expedientes, de los que 86 (65,6%) pertenecían a menores que se encontraban en acogimiento residencial. La media de edad de estos menores en el momento de cierre era de 16,1 años. En el año 2006 se han cerrado un total de 104 expedientes, de los que 68 (65,4%) pertenecían a menores que se encontraban en acogimiento residencial. La media de edad de estos menores en el momento de cierre era de 15,9 años. Como puede observarse, se trata de datos muy similares en ambos momentos de la evaluación y que probablemente reflejan una tendencia estable en el funcionamiento habitual con este tipo de casos.

4.7. Intervención con menores en Conflicto Social

En el apartado referido a la valoración de las acciones llevadas a cabo en el Programa 12 (Acogimiento Residencial) del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia se han presentado los datos sobre los menores en Conflicto Social atendidos en Centros específicos destinados tanto a menores que no tienen que cumplir medidas judiciales como a menores que las tienen que cumplir.

	<i>Plazas</i>	<i>31.12.2005</i>	<i>Altas 2006</i>	<i>Bajas 2006</i>	<i>Total atendidos 2006</i>	<i>31.12.2006</i>
Félix Etxegaray	16	16	11	9	27	18
Gazte-bide	13	13	6	8	19	11
La Loma	10	5	14	9	19	10
Centro medidas judiciales	10	7	7	7	14	7
Dianova	4	4	5	6	9	3
COA	10	4	92	91	96	5
TOTAL	63	49	135	130	184	54

Del conjunto de los menores atendidos en el centro Félix Etxegaray, a lo largo del año 2006 nueve han sido dados de baja (cinco por integración en su familia, tres por alcanzar la mayoría de edad y uno para pasar a residir en su domicilio y cumplir una medida de libertad vigilada).

De las menores atendidas en el centro Gaztebide, en 2006 han sido dadas de baja 8, de las cuales, tres lo han sido por haber cumplido la mayoría de edad, cinco por acceder a una situación de autonomía, dos por emancipación y tres por reintegración a su familia.

De los menores que se encontraban en el centro La Loma, 9 han sido dados de baja en el año 2006 por reincorporación a su familia (n = 7), por acceder a la autonomía por emancipación (n = 1) o por pasar al centro Dianova (n = 1).

En el centro Dianova se han producido seis bajas a lo largo del año 2006, de las cuales una es consecuencia de haberse cumplido la medida judicial, dos por finalización del proceso terapéutico, dos por decisión de los padres de los menores y una por traslado a otro recurso de salud mental.

Con respecto a la edad, de los menores atendidos en estos Centros en el año 2005, un 24% tenían más de 18 años. De los menores atendidos en el año 2006, un 21% tenían más de 18 años. Con respecto a la nacionalidad, de los menores atendidos en el año 2005, un 24% no tenían la nacionalidad española. En el año 2006, un 32% de estos menores no tenían la nacionalidad española.

En el caso de los menores en Conflicto Social atendidos en el COA en el año 2005, un 13,4% tenían más de 18 años y un 54% entre 16 y 17 años. Del total de estos 82 menores, un 41% no tenían la nacionalidad española. De los menores atendidos en el COA en el año 2006, se pueden proporcionar datos más específicos. De los menores que pasaron por un proceso de valoración, sólo un 3% tenían más de 18 años y de los que estaban con medidas cautelares, ninguno era mayor de 18 años. Sin embargo, de los 32 menores que permanecieron en el COA un breve periodo de tiempo, un 37,5% (n = 12) tenían más de 18 años y la inmensa mayoría (91%) no tenían la nacionalidad española.

Con respecto a las medidas judiciales que no suponen un internamiento de los menores en Centros, en los años 2005 y 2006 se han llevado a cabo las actuaciones que se presentan en la siguiente Tabla.

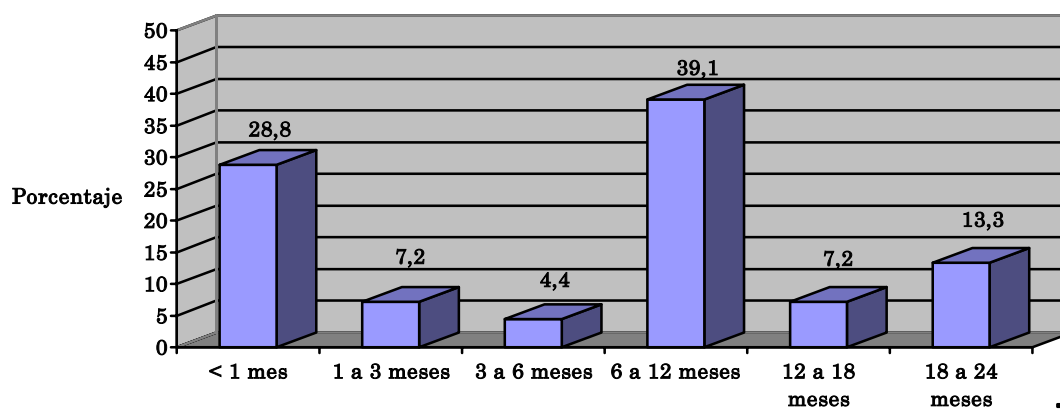
Medidas judiciales sin internamiento

	2005	2006
Libertad vigilada	64	69
Servicios en beneficio de la comunidad	36	41
Tratamiento ambulatorio	2	6
Tareas socioeducativas	11	10
Fin de semana en domicilio	19	14
Seguimiento suspensiones	4	4
Centro de día	1	1
TOTAL	137	145

Del total de los 137 menores que han cumplido estas medidas en el año 2005, un 91% eran varones, un 28% no tenían nacionalidad española y el 77% tenían 17 años o más. En el año 2006 las cifras son similares. Del total de los 145 menores que han cumplido estas medidas en el año 2006, un 85% eran varones, un 19% no tenían nacionalidad española y el 76% tenían 17 años o más.

En el gráfico siguiente se presentan datos sobre la duración de las medidas. Este indicador se refiere al conjunto de todos los menores en Conflicto Social evaluados tanto en 2004 como en 2006. Tal y como se aprecia en dicha gráfica, hay un claro predominio de las medidas de una duración entre seis y doce meses y de las medidas inferiores a un mes. Sólo algo más del 20% de los casos tiene asignadas medidas de duración superior a doce meses.

Duración de las medidas judiciales penales



VALORACIÓN GENERAL, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de los capítulos anteriores de este Informe se ha presentado una cantidad importante de información que puede permitir conocer no sólo el grado de ejecución de dicho Plan, sino también la situación general de la protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad Foral de Navarra.

Se han proporcionado datos específicos sobre la ejecución de cada uno de los Programas que componen el Plan de manera que se pueda valorar si se han llevado a cabo las actuaciones que estaban previstas y, por tanto, juzgar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en dicho Plan. Se han presentado también una serie de indicadores con los que se analiza la evolución y la potencial mejora de las principales funciones que se deben llevar a cabo en la protección a la infancia y la adolescencia. Además, se ha procurado proporcionar datos que ayuden a conocer si las actividades de este Plan que han sido ejecutadas han servido, y en qué medida lo han hecho, para mejorar la calidad de la atención que reciben los menores y las familias que precisan de los servicios del sistema de protección.

Como se ha señalado anteriormente, la información proporcionada con ocasión de la evaluación de este Plan puede ser útil, además, para conocer el estado actual y el funcionamiento de la protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad Foral de Navarra y, por tanto, para poder establecer objetivos de mejora para los próximos años.

Es importante señalar que el hecho de someter a evaluación este Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social y la forma en que se ha llevado a cabo dicha evaluación, implican una clara voluntad de conocimiento de la situación real del sistema de protección infantil y motivación para emprender las mejoras pertinentes en dicho sistema que no son frecuentes encontrar en este momento en otras Comunidades Autónomas de España.

Por tanto, a la hora de hacer la primera valoración general del estado de la protección infantil en la Comunidad Foral de Navarra se debe hacer una consideración muy favorable del mismo hecho de someter a evaluación este Plan.

El contenido de esta parte final del Informe no puede sustituir a la información que se ha presentado a lo largo del mismo, por lo que se recomienda la lectura del Informe completo. No obstante, ya que algunas personas interesadas en conocer el contenido de este Informe únicamente podrán disponer de la posibilidad de leer este apartado, se ha realizado un resumen y selección de la información más relevante que de forma detallada y precisa se ha presentado a lo largo de todas las páginas anteriores. Además, se presentan una serie de

recomendaciones que pueden ser de utilidad para continuar el trabajo de mejora de los recursos del sistema de protección infantil en Navarra.

Este apartado de valoración general y conclusiones no se presenta organizado a partir de los Programas que componen el Plan sino que se organiza en base a las funciones que deben cumplir los dos principales grupos de recursos que tienen responsabilidad en la protección infantil, es decir, los Servicios Sociales de Atención Primaria y los Servicios Especializados del Gobierno Foral.

VALORACION GENERAL Y CONCLUSIONES

1. Situación de los Servicios Sociales de Atención Primaria

- La capacidad de **detección** de casos de desprotección infantil por parte de los Servicios Sociales de Atención Primaria parece ser adecuada ya que se observa que manejan un importante número de casos de este tipo de situaciones y que su volumen aumenta a lo largo de los años de ejecución del Plan. Por otra parte, **las fuentes de notificación** que derivan casos a los SSAP y la proporción en que lo hacen son las pertinentes y adecuadas, debiéndose destacar dos aspectos concretos: (1) casi la mitad de los casos recibidos en los SSAP han sido derivados simultáneamente por varias fuentes de notificación, y (2) las fuentes de notificación más frecuentes en términos proporcionales son los profesionales del ámbito educativo y las propias familias. La implicación de los profesionales del sistema educativo y de las familias en la protección de los niños, niñas y adolescentes en dificultad social es de gran relevancia para garantizar la primera condición para el inicio de una intervención de ayuda: la puesta en conocimiento de la situación a los SSAP.

La actividad más relevante de fomento de la detección y formación de los colectivos profesionales que trabajan en contacto con la infancia y adolescencia ha sido la publicación en el año 2006 por parte de la Dirección General de Familia del documento “La protección Infantil: el papel de la escuela”, que tiene entre sus objetivos proporcionar información, orientación y criterios a los profesionales de los centros escolares para detectar de forma lo más precoz posible las situaciones de Dificultad Social y notificarlas a los Servicios Sociales.

Además, y de manera coherente con la mejora en la capacidad de detección de casos de riesgo de desprotección y de desprotección leve o moderada, se ha podido observar que a lo largo de los años de ejecución de este Plan se produce una reducción progresiva de la media de edad de los menores con expediente abierto en los SSAP que pasa de 10.3 en el año 2002 a 9.5 en el año 2006. Es deseable que se siga observando esta tendencia en los próximos años porque sugiere que se está consiguiendo mejorar la capacidad de detección precoz, lo que ayudaría a mejorar la capacidad del sistema para intervenir con más posibilidades de éxito en las situaciones de desprotección.

No obstante, es importante resaltar que estos cambios y mejoras se producen, salvo excepciones, con un escaso desarrollo de programas estructurados y estables de fomento de la detección y notificación y sin la prevista creación y distribución de un Protocolo unificado de Notificación de casos de desprotección infantil a los SSAP. Así pues, se recomienda que desde la Sección de Atención Primaria, y en coordinación con la Dirección General de Familia, se diseñen y pongan en funcionamiento programas estables de fomento de la detección precoz y notificación de situaciones de Dificultad Social.

- A lo largo de los años de ejecución de este Plan y tal como se ha reflejado en este Informe, se puede observar un aumento en el número de municipios y Servicios Sociales de Atención Primaria que han realizado actuaciones y que disponen de programas de **prevención primaria y prevención secundaria** para casos de riesgo de desprotección. No obstante, cuando se analizan en detalle los SSAP que disponen de recursos y programas de este tipo con **estructura y funcionamiento estables**, se puede observar que este desarrollo resulta probablemente insuficiente para alcanzar los objetivos de una de las competencias fundamentales de los SSAP: actuar de manera preventiva para evitar la aparición de situaciones de desprotección en familias que presentan una serie de características consideradas de riesgo.
- La **investigación y la valoración** de los casos de riesgo de desprotección y de desprotección que llegan a los SSAP es una de las tareas más relevantes que se tienen que llevar a cabo en esta parte del sistema de protección infantil. De la calidad de dichas tareas depende en buena medida la eficacia del funcionamiento del conjunto del sistema. La investigación y valoración llevada a cabo por parte de los SSAP de los niños, niñas y adolescentes y familias que llegan a sus servicios, es la que condiciona su derivación o no derivación a los servicios especializados, la posible asignación de recursos de intervención, y las actuaciones y medidas a llevar a cabo con cada caso.

En términos generales, los indicadores que se han podido obtener en este Informe sugieren que **la calidad del trabajo de investigación y valoración realizado por los SSAP es adecuada**. Hay cifras indicativas de que este proceso se realiza con carácter generalizado y de manera estable a lo largo de los años sujetos a evaluación.

Además, se observa que (1) en un porcentaje importante de casos, los SSAP acceden en la investigación y valoración a un número amplio y pertinente de fuentes de información (familia, menor, agentes comunitarios, etc.), (2) los profesionales del ámbito educativo son la fuente de información consultada con más frecuencia, y (3) un importante porcentaje de los SSAP tienen contacto directo con la familia y con el propio menor en estas fases (la propia familia es fuente de información en casi tres de cada cuatro casos y el propio niño, niña o adolescente en uno de cada tres casos).

Por otra parte, los datos recogidos sugieren que en relativamente pocas ocasiones se producen “devoluciones” a los SSAP de casos derivados a la Sección de Protección del Menor. Además, estos datos señalan que la mayoría de los casos derivados a la Sección de Protección del Menor son catalogados como moderados y graves, quedándose los SSAP con los casos que son de su competencia y que se consideran leves o de riesgo de desprotección.

Es probable que la publicación y la implantación del *Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil*, los cursos de formación llevados a cabo a lo largo de estos años para apoyar la implantación de las orientaciones de dicho Manual que afectan a la investigación y evaluación de casos, la puesta en marcha de los EAIAs de Estella y de Pamplona (y la ampliación de la cobertura de este último) y la puesta en funcionamiento de un Protocolo Unificado de notificación para ser utilizado de manera conjunta entre los SSAP y la SPM, hayan contribuido a que este proceso de investigación y valoración por parte de los SSAP sea considerado como adecuado.

Sin embargo, y a pesar de lo señalado anteriormente, se sigue observando que, aunque reducido, existe en los SSAP un cierto porcentaje de casos de desprotección catalogados como graves que no son notificados a la Sección de Protección del Menor y un cierto porcentaje de casos de riesgo de desprotección o de casos catalogados como leves que son derivados a dicha Sección. Ambas situaciones tienen que ser analizadas en conjunto pero tienen consecuencias diferentes. Los casos de riesgo de desprotección o los casos leves pueden ser re-derivados desde la Sección de Protección del Menor a los SSAP y únicamente suponen un cierto desajuste que es susceptible de mejora y no tiene consecuencias negativas para los menores implicados. Se han presentado datos que señalan que esta circunstancia se presenta en algunas ocasiones. Sin embargo, la existencia en los SSAP de casos de desprotección catalogados como

graves que no son derivados a la SPM debe ser corregida en la medida de lo posible, ya que puede suponer que los menores y familias afectadas no están recibiendo la atención adecuada y/o que dicha atención está sufriendo un retraso que puede generar consecuencias negativas en el menor y empeorar el pronóstico de recuperación de la familia. El *Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil* aporta información y criterios suficientes para continuar con el trabajo de información y formación de los profesionales de los SSAP, de forma que se consiga reducir al mínimo estos índices. Se recomienda, por tanto, llevar a cabo las actuaciones previstas y necesarias para que se consiga el máximo grado de implantación del Manual entre los profesionales de los SSAP. Además, la ampliación del EAIA de Pamplona, la puesta en funcionamiento del EAIA de Tafalla y la implantación del resto de EAIA's previstos debe ayudar en los próximos años a alcanzar el máximo ajuste en este último aspecto.

- **La intervención con las familias y con los niños, niñas y adolescentes** que se encuentran en situación de riesgo de desprotección o de desprotección leve o moderada es una de las responsabilidades más relevantes de los SSAP.

Los SSAP constituyen una parte fundamental del sistema de protección infantil que entre sus objetivos deben considerar como prioritario (1) evitar el agravamiento de los casos de “riesgo de desprotección” y su consiguiente derivación a los servicios especializados, y (2) desarrollar la intervención de seguimiento posterior a la finalización de la intervención de la Sección de Protección del Menor.

Con respecto a la intervención llevada a cabo con los casos con expediente abierto en los SSAP, ya se ha señalado en este Informe que la mayoría de los casos estudiados cuentan con algún tipo de intervención desde los SSAP, pero son pocos los que reciben recursos de intervención familiar y/o cuentan con la intervención de un educador/a familiar. Es importante resaltar que durante los años de vigencia del Plan se ha podido constatar que en un número importante de casos, la intervención familiar de los SSAP se ha podido llevar a cabo con la colaboración de los EAIA's de Pamplona y Estella. Se trata de una de las funciones específicas de los EAIA's que puede contribuir a mejorar de forma sustancial la calidad y homogeneidad de este tipo de intervenciones.

Cuando se ha analizado la intervención familiar que reciben los casos clasificados por los propios profesionales de los SSAP con niveles elevados de desprotección, se observa que en los casos de desprotección grave aumenta el porcentaje de los que reciben atención psicológica y el porcentaje de los que reciben seguimiento escolar.

No obstante, debe considerarse como un indicador no positivo, y por tanto objetivo de mejora, que haya casos de desprotección grave con expediente abierto en los SSAP que durante un cierto tiempo no han recibido ningún tipo de recurso y que en términos generales sean pocos los casos que tienen asignado un educador/a familiar o que participan en un programa de intervención familiar. Es probable que muchos de ellos sean casos en los que la familia rechaza cualquier tipo de intervención o que se produzca cualquier otra circunstancia que explique esta ausencia de recursos. Sin embargo, si se trata de casos graves, parece recomendable que se produzca una derivación a la SPM de manera que, si es pertinente, se puedan tomar las medidas oportunas de protección hacia los menores.

Lo observado en relación a los programas de intervención dirigidos a colectivos en situación de riesgo sugiere que hay una clara necesidad de que los SSAP procedan a la puesta en funcionamiento de manera estable de este tipo de programas en su ámbito de actuación. Estos programas pueden evitar que muchas familias en las que se dan situaciones de riesgo acaben convirtiéndose en casos de desprotección infantil de diferentes niveles de gravedad.

Se considera pertinente y necesario que desde la Sección de Atención Primaria del Instituto Navarro de Bienestar Social se incida de forma más intensa en la incentivación y potenciación de este tipo de Programas en los municipios y en los SSAP, especialmente Programas de Prevención Secundaria e Intervención Familiar.

- La puesta en funcionamiento de los **Equipos de Apoyo a la Infancia y Adolescencia (EAIAs)** constituye un aspecto fundamental del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social. Es imprescindible relacionar dichos Equipos con lo expuesto en los apartados anteriores en relación con las actuaciones de los SSAP. Estos Equipos constituyen un componente esencial del sistema de protección infantil ya que apoyan y permiten mejorar la articulación entre los Servicios Sociales de Atención Primaria y los Servicios Especializados

(Sección de Protección del Menor). Es muy importante que en el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria existan estos equipos especialmente dedicados a tratar casos de desprotección infantil y que cuentan con profesionales especializados. Por otra parte, la presencia de EAIA distribuidos por todo el territorio permite un mejor asesoramiento a los profesionales de los SSAP, garantiza una mayor agilidad en la derivación de casos entre los SSAP y la Sección de Protección del Menor, y facilita que los casos tratados tanto en los SSAP como en la Sección de Protección del Menor sean los que se corresponden con la legislación vigente y en los procedimientos establecidos al efecto.

En este sentido, debe valorarse de manera muy positiva la creación del EAIA de Estella, la creación y posterior ampliación de la cobertura del EAIA de Pamplona, y la inminente creación del EAIA de Tafalla. Como se ha señalado, muy probablemente una parte de las mejoras experimentadas en el funcionamiento general de las actuaciones de los SSAP y de su coordinación con la SPM se debe a las actuaciones de estos Equipos. La experiencia de los EAIA de Estella y Pamplona debe ser tenida en cuenta y puede ser de gran utilidad para la puesta en marcha de nuevos Equipos en el conjunto del territorio.

- Por último, debe resaltarse el hecho de que a lo largo de los últimos años se han producido incrementos significativos en la **dotación presupuestaria** asignada por el Instituto Navarro de Bienestar Social a los Servicios Sociales de Atención Primaria en relación a los **Programas de Familia e Infancia**. De 2004 a 2005, el presupuesto se incrementó en un 48%, pasando de 333.073,56 € a 494.295,84 €. En el año 2006, las Zonas Básicas de Servicios Sociales que han obtenido subvención para este Programa de Familia e Infancia han sido 32, con un importe total de 663.491,45 €, lo que prácticamente duplica el presupuesto asignado en el año 2004 y ha supuesto un incremento del 34% con respecto al año anterior.

Este incremento en las subvenciones para llevar a cabo estos Programas puede explicar el aumento experimentado, y señalado en el Informe, de los recursos de Intervención preventiva y terapéutica con los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo de desprotección y de desprotección leve y con sus familias. No obstante, sigue siendo importante garantizar que se crean nuevos recursos que puedan ayudar a cubrir todas las necesidades de intervención que tienen este tipo de casos, asignados a los SSAP.

2. Situación de la Sección de Protección del Menor

- Algunos de los aspectos más relevantes que han acontecido desde el inicio de la implantación del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en relación a lo que compete a la Sección de Protección del Menor son los siguientes:
 - La elaboración y puesta en funcionamiento del *Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil*. Este Manual ha sido elaborado con la participación de todos los profesionales de la Sección de Protección del Menor y constituye una pieza fundamental en el desarrollo y mejora de las actuaciones de los profesionales de esta Sección.
 - El incremento en dos profesionales en la Sección de Protección del Menor, uno en el equipo que trabaja con los menores en Conflicto Social y otro en el Negociado que trabaja con los casos que requieren acogimiento familiar.
 - La implantación en el año 2004 de un sistema informatizado para recoger la información de los expedientes de Adopción Internacional y la incorporación de estos expedientes a la citada base de datos y la implantación en el 2006 de una nueva base de datos para incorporar la información del resto de expedientes de la Sección.
 - La inversión económica y la correspondiente mejora de las infraestructuras y de los recursos de algunos de los centros de acogimiento residencial, especialmente para los casos de Conflicto Social.

- En cuanto a **detección de casos en los Servicios Sociales de Atención Primaria y su posterior notificación a la Sección de Protección del Menor**, se pueden destacar dos cuestiones relevantes. Por una parte, un claro aumento de la media de edad de los niños, niñas y adolescentes notificados por los SSAP (pasa de 8.2 años en 2002 a 9.5 en el año 2006). Por otra parte, a pesar del mantenimiento del predominio de los SSAP como fuente de derivación de casos a la Sección de Protección del Menor -como era de esperar, los SSAP constituyen la “puerta de entrada” a los recursos especializados del Sistema de Protección Infantil-, se observa un claro aumento en términos absolutos y porcentuales de los casos derivados desde los Juzgados.

El aumento en la edad de notificación de casos por parte de los SSAP puede ser un indicador positivo en la medida en que los casos de niños y niñas con edades inferiores se mantengan más tiempo en los SSAP. Los datos obtenidos de los expedientes de los SSAP, que señalan una reducción de la edad media de los menores con expediente abierto en los estos servicios, indican que ésta puede ser una hipótesis razonable.

El aumento porcentual de las notificaciones de casos por parte de los Juzgados constituye una cuestión que debe ser objeto de seguimiento en el futuro para determinar si se trata de una cuestión coyuntural y pasajera o constituye una tendencia estable. Es probable que se trate de esto último, aunque es difícil prever hasta qué punto estos porcentajes van a seguir aumentando en los próximos años. Los casos derivados desde los Juzgados constituyen una tipología diferente a los derivados por otras fuentes de notificación y se diferencian del resto en que en ellos se ha podido producir algún tipo de comportamiento de los padres o responsables legales o de los adolescentes que supone una vulneración de la Ley. Se trata de casos de mayor gravedad y severidad que requieren intervenciones en las que la separación temporal o definitiva del menor puede ser imprescindible, lo que obliga a una profunda adaptación de los recursos y estrategias de intervención de la Sección de Protección del Menor.

- En cuanto a la **investigación y a la valoración de los casos** llevada a cabo por parte de la Sección de Protección del Menor, debe señalarse que las sucesivas evaluaciones realizadas han reiterado que el trabajo desarrollado por los equipos profesionales de esta Sección en los procesos de investigación y valoración y, en general, en el seguimiento de las intervenciones con los niños/as y familias con expediente abierto de Protección, reúne todas las condiciones para ser catalogado como de alto nivel de calidad.

En la comparación realizada sobre los expedientes que han permanecido abiertos en la SPM los años 2002 y 2006, se ha podido constatar una clara mejora en la cantidad y en la pertinencia de la información recogida en el proceso de investigación y valoración. A lo largo de los años de ejecución del Plan hay un aumento significativo del porcentaje de casos en los que se dispone de información completa y disminuye paralelamente el porcentaje de casos en los que no hay información sobre alguna de las variables relevantes en estas

fases. La puesta en funcionamiento del Manual de Intervención y la contratación de un equipo externo de apoyo que se encarga de llevar a cabo las investigaciones y valoraciones de casos de especial dificultad y de casos de abuso sexual han contribuido sin duda a esta mejora constante de la calidad de la investigación y la valoración. No obstante, resulta conveniente señalar la necesidad de seguir mejorando la calidad de la valoración que se lleva a cabo con los casos abiertos en la SPM, de manera que se pueda conseguir que en todos los casos se recoja información sobre aspectos tan definitorios de la intervención como la conciencia de problema y la motivación de cambio de los padres o responsables legales del menor o en otros aspectos muy relevantes para la toma de decisión y la intervención posterior ya señalados en el apartado correspondiente de este Informe.

Además, es importante señalar que el tiempo medio empleado para llevar a cabo la fase de investigación y valoración por parte de los profesionales de la SPM se puede considerar como muy adecuado a las funciones que se deben llevar a cabo y a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y sus familias. Se ha podido constatar que a lo largo de los años de ejecución del Plan se ha producido una reducción paulatina del tiempo utilizado para llevar a cabo la investigación y valoración y para llevar a cabo las actividades previas y posteriores a estas fases. Esta reducción de los tiempos medios es más destacable si se tiene en cuenta que se parte de unas cifras previas en el año 2002 difíciles de mejorar de manera sustancial.

Esta reducción, junto con la información aportada anteriormente en relación a la mejora de la calidad con que se llevan a cabo las tareas de Investigación y Valoración en la SPM, debe entenderse como un indicador positivo del funcionamiento del sistema de Protección Infantil de la Comunidad Foral de Navarra y en particular de la Sección de Protección del Menor.

No obstante, se debe reseñar una circunstancia que ha de ser considerada como susceptible de mejora. Se aprecia una muy escasa tasa de menores que disponen en su expediente de un Plan de Caso registrado por escrito. Es conveniente que, tal y como se describe en el *Manual de Intervención*, todos los menores en Dificultad Social dispongan en su expediente del correspondiente Plan de Caso en el que se reflejen de manera clara y precisa, entre otros, los objetivos de la intervención de la Sección de Protección del Menor, los recursos que se van a utilizar y los tiempos previstos de aplicación de los recursos.

- Con respecto **al tipo de medidas y los recursos asignados a los niños, niñas y adolescentes y familias** con expediente abierto en la SPM, se puede hacer una valoración global positiva de la evolución de los principales indicadores. Se aprecia una reducción en términos porcentuales de los menores ingresados en hogares y centros residenciales y un aumento del porcentaje de casos orientados a un acogimiento en familia ajena, no produciéndose modificaciones porcentuales en los casos que disponen de intervención familiar especializada y los orientados a acogimiento en familia extensa. Para que estos cambios porcentuales se hayan podido producir mientras había un aumento del conjunto de casos con expediente abierto en la SPM, ha sido preciso que se haya producido un aumento importante en los recursos de Intervención familiar especializada y en los acogimientos en familia ajena que sean capaces de compensar el aumento en términos absolutos producido en los casos derivados a acogimiento residencial.

El aumento de casos nuevos en los que se ha utilizado el acogimiento en familia ajena se acompaña de una reducción en los porcentajes de los casos en los que se utiliza la medida de acogimiento en familia extensa. Es importante destacar que el aumento en los acogimientos en familia ajena exige un trabajo previo de captación, selección y formación de dichas familias que no se precisa en el caso de las familias extensas. Por tanto, se trata de un indicador positivo que señala una tendencia clara a una mejor adecuación de los recursos de la SPM a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a las intervenciones llevadas a cabo en la Sección de Protección del Menor con niños y niñas de edades tempranas, se puede constatar que en la mayoría de los casos se trata de mantener al menor con su familia de origen o se formaliza un acogimiento en familia extensa, y que cuando se debe llevar a cabo la separación del menor de su familia de origen se utiliza el recurso del Centro de Acogida de Urgencia como paso previo a la integración del niño o niña en un nuevo núcleo familiar. Como dato positivo, se puede constatar que la mayoría de los niños y niñas que se encuentran en esta situación son integrados en una familia después de un breve periodo de tiempo en el Centro de Acogida de Urgencia.

- Con respecto a los recursos de **intervención familiar especializada** se puede destacar de manera positiva el hecho de que el Programa existente mantiene un

número estable de casos en intervención que parece cubrir de manera adecuada las necesidades, que se ha producido a lo largo de estos años de ejecución del Plan una cierta diversificación de los casos asignados al Programa incluyéndose más casos de reunificación familiar y de complementación parental, y que este Programa ha sido complementado con otro Programa de tratamiento específicamente diseñado para situaciones de abuso sexual. El estudio de expedientes llevado a cabo ha permitido disponer de información que señala que el Programa ha conseguido la reunificación familiar de un cierto número de menores y ha evitado la separación de un porcentaje importante de casos. No obstante, es importante señalar que este tipo de Programas deben tener incluidas entre sus actividades básicas la de llevar a cabo una evaluación de cobertura, proceso y resultados que permita obtener datos fiables y objetivos de su eficacia para facilitar la inclusión de las mejoras pertinentes.

- En cuanto al recurso del **acogimiento familiar**, es preciso señalar que antes de iniciar el desarrollo del Plan había dos cuestiones fundamentales a mejorar: (1) el aumento del número absoluto y la proporción de acogimientos en familia ajena, y (2) la mejora del apoyo que reciben las familias acogedoras una vez que se ha formalizado el acogimiento.

Se deben valorar de manera positiva dos acciones relevantes que se han desarrollado durante el período de ejecución del Plan y que han tenido consecuencias importantes. Por una parte, la actividad más relevante llevada a cabo en este período ha sido la **campaña de captación de familias acogedoras** desarrollada en el año 2004 y que tuvo como objetivo aumentar el número de familias susceptibles de realizar un acogimiento. Como resultado de esta actividad, se ha podido disponer de un número suficiente de familias para poder integrar en ellas a una parte importante de los menores que lo han necesitado a lo largo de los años 2005 y 2006.

Por otra parte, es importante destacar el hecho de que se haya decidido la asignación desde el principio de 2006 de una psicóloga de la SPM a la tarea exclusiva de realizar el **seguimiento y proporcionar apoyo especializado a los acogimientos familiares**. El programa de apoyo y seguimiento se centra especialmente en las familias ajenas, y, dentro de éstas, en las que inician un nuevo acogimiento.

A pesar de los resultados satisfactorios obtenidos con la campaña de captación de familias acogedoras, se requieren más familias para cubrir las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de Dificultad Social con los que se requiere adoptar una medida de protección. Se recomienda de manera especial continuar con campañas de captación y formación de familias acogedoras estables en el tiempo, especialmente para acogimientos simples en familia ajena, acogimientos de niños/as de edades superiores a nueve años, acogimientos de urgencia y acogimientos profesionalizados. Sería muy importante disponer de una “bolsa de familias de acogida” suficiente en número y diversificada en sus características, que permita a los profesionales de la SPM adoptar sus tomas de decisión en función de las necesidades reales de los niños, niñas y adolescentes que requieren ser protegidos y no de los recursos disponibles.

Por otra parte, a pesar de que se valora positivamente la asignación de un profesional de la SPM al apoyo y seguimiento de las familias acogedoras, es muy probable que este recurso resulte insuficiente para cubrir las necesidades de todas las familias acogedoras que lo precisan. La calidad de la atención que reciben los menores que se encuentran en acogimiento familiar y la cobertura de sus necesidades, así como la prevención de los fracasos en dichos acogimientos, necesita de un recurso de apoyo y seguimiento que sea suficiente para cubrir todas las necesidades de las familias acogedoras y de los menores acogidos.

- Con respecto al **acogimiento residencial** se deben destacar, en primer lugar, las adaptaciones llevadas a cabo en los centros con el objetivo de alcanzar su necesaria adecuación a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes acogidos. Se han llevado a cabo una serie de ampliaciones en el número de plazas que permiten que, en la actualidad, los recursos de Acogimiento Residencial de la Comunidad Foral de Navarra estén organizados para poder acoger a un total de 169 menores en Dificultad o Conflicto Social y diez menores con medida judicial de internamiento.

En segundo lugar, se debe destacar el hecho de que en la actualidad todos los Hogares y Centros Residenciales cuentan con un Proyecto Educativo de Centro, y que el 100% de los/as menores en situación de Dificultad y Conflicto Social que están en un centro de acogida disponen de un Plan Educativo Individual revisado al menos cada tres meses.

Por otra parte, es preciso subrayar dos hechos relacionados con este recurso: (1) el aumento en la media de edad de entrada de los niños, niñas y adolescentes en los centros residenciales, y (2) la reducción progresiva del tiempo de permanencia en estos centros, observable en todos los grupos de edad, especialmente en los niños y niñas menores de tres años y los que tienen entre cuatro y ocho años.

Por último, hay que destacar de forma positiva el hecho de que la Dirección General de Familia haya considerado la necesidad de proceder a la evaluación de la situación actual de los recursos de acogimiento residencial, contemplando la posibilidad de modificar la organización de dichos recursos para su mejor adecuación a las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes acogidos. Para ello, en el mes de Setiembre de 2006 se ha encargado a la Universidad del País Vasco un estudio para **“La evaluación de la adecuación de la red de recursos de Acogimiento Residencial”**. Está previsto que se disponga del Informe final correspondiente en el mes de Octubre de 2007.

- La intervención con **menores en situación de conflicto social y menores que tienen que cumplir medidas judiciales penales** constituye un ámbito de intervención de especial relevancia y dificultad para cualquier sistema de Servicios Sociales, ya que exige la existencia de infraestructuras específicas y de recursos personales y materiales muy especializados.

A lo largo del periodo de ejecución del Plan se ha producido un aumento en el número de plazas asignadas a los menores en Conflicto Social que se encuentran en centros de acogimiento residencial, de manera que se dispone de ocho nuevas plazas para chicas en conflicto social ubicadas en el centro La Loma (Fundación Ilundain) y en el centro Gaztebide (Asociación Sin Fronteras). Por otra parte, se ha podido garantizar la atención a menores en conflicto social con problemas de toxicomanías (cuatro plazas nuevas en centro específico) y con patología mental grave (dos plazas nuevas). Además, se han creado cinco nuevas plazas en el Centro de Observación y Acogida para mayores de doce años con el objetivo de que allí se puedan ejecutar las medidas cautelares de internamiento y fines de semana para jóvenes entre 14 y 18 años.

Estas ampliaciones permiten que en la actualidad se disponga de un total de 63 plazas para menores en Conflicto Social en los diferentes centros residenciales, de las que a finales de diciembre de 2006 estaban ocupadas un total de 54. Sin

embargo, destaca el hecho de que a lo largo del mismo año hayan sido atendidos en los diferentes centros para menores en Conflicto Social un total de 184 menores. Este hecho viene derivado del importante movimiento de altas y bajas que se produce en el Centro de Observación y Acogida para mayores de doce años, por el que a lo largo del último año han pasado un total de 96 menores, resultado de 92 altas y 91 bajas.

El aumento en el número de plazas residenciales disponibles para estos menores ha de valorarse de forma positiva. No obstante, debería reevaluarse la pertinencia de que el Centro de Observación y Acogida para mayores de doce años acoja tanto a menores con medida de protección como a menores que cumplen medidas judiciales penales, bien cautelares o de carácter firme. Las necesidades, dificultades y exigencia de control y contención de ambos tipos de casos son muy diferentes y parece difícil que una misma estructura residencial pueda atenderlas de forma simultánea y adecuada, amén de los riesgos de agresiones de unos menores a otros.

Esta situación debería resolverse con la creación de un centro específico para el cumplimiento de medidas judiciales en régimen abierto, semiabierto y cerrado para jóvenes entre 14 y 18 años, objetivo que ya estaba formulado en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social 2003-2006 pero que no se ha desarrollado de forma completa. A lo largo de los años 2005 y 2006 se han invertido recursos económicos en el diseño del proyecto de este centro, posibilitando el inicio de su construcción en el año 2007.

Por último, tampoco se ha podido conseguir el objetivo de disponer de cuatro plazas en un centro de internamiento para la atención de jóvenes con graves problemas de conducta. La ausencia de este tipo de recurso hace que la atención proporcionada a estos menores en los centros en que actualmente son acogidos no sea, aun realizando todos los esfuerzos posibles, la adecuada a sus necesidades.

RECOMENDACIONES DE ACTUACION

1. En base a la organización de los Servicios Sociales en España y a la distribución de competencias en materia de protección infantil, una de las condiciones de mayor relevancia para el funcionamiento del sistema de protección infantil es **el desarrollo de recursos suficientes para ejercer las funciones asignadas a los Servicios Sociales de Atención Primaria**. La investigación y valoración de las sospechas de desprotección infantil, la intervención preventiva en casos de riesgo de desprotección y la intervención con los casos de desprotección leve y moderada son funciones que deben ser cumplidas en el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria. La eficacia con la que se cumplan estas funciones resulta clave para el funcionamiento del conjunto del sistema y para que los niños, niñas y adolescentes y sus familias reciban la atención con la calidad que es exigible.

En base a los datos recogidos en la evaluación del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en situación de Dificultad Social, se puede considerar que dos de las máximas prioridades para la mejora del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra es el desarrollo en los Servicios Sociales de Atención Primaria de (1) programas de intervención con las familias y menores que presentan situaciones leves y moderadas de desprotección, y (2) recursos suficientes en cantidad y formación para llevar a cabo las tareas de investigación y valoración.

La aplicación de la **Ley de Servicios Sociales** (Ley Foral 15/2006, de 14 de Diciembre) debe convertirse en el instrumento para alcanzar los objetivos señalados en el párrafo anterior.

Esta Ley establece las denominadas “Carteras de Servicios Sociales”, como el instrumento por el que se concretan las prestaciones del sistema público de servicios sociales. El contenido mínimo de la Cartera de servicios sociales de ámbito general incluye las prestaciones técnicas de atención a la infancia en situación de desprotección y conflicto social, relacionadas con la detección, recepción, investigación, valoración, diagnóstico y establecimiento del plan de intervención. El artículo 31 de dicha Ley describe los Programas de los Servicios Sociales de base y señala que uno de los cuatro programas -de implantación obligatoria- será el de Atención a la Infancia y Familia, que tendrá como objetivo asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal, mediante mecanismos de protección, apoyo personal, familiar y social. Por otra parte, la Ley contempla la creación de los Equipos de Atención a la

Infancia y Adolescencia (EAIAs) en el marco de los Centros de Servicios Sociales, que entre sus funciones tienen asignada de manera expresa la de “servir de apoyo a los Servicios Sociales de Base para complementar sus funciones y para coordinar a éstos con los Servicios Sociales especializados.”.

El desarrollo de estas “carteras de servicios” en materia de protección infantil, del Programa de Atención a la Infancia y Familia y de los EAIAs constituyen las herramientas fundamentales para mejorar la calidad de las prestaciones de los SSAP en materia de protección infantil.

2. Las medidas y recursos asignados a los niños, niñas y adolescentes y familias con expediente abierto en los servicios especializados constituye un importante indicador de la “política general” con la que se trabaja en Protección Infantil en el ámbito nacional e internacional. Los recursos asignados a los niños y niñas de más corta edad constituyen también un indicador más específico de la calidad de dichas “políticas generales” de protección infantil y de la capacidad de adecuar los recursos existentes a las necesidades de los menores objeto de protección. Se parte del principio de que en todos los casos, el mantenimiento del menor en la propia familia, o en su defecto en una familia de acogida, constituyen las alternativas de intervención más adecuadas. Pero este principio es especialmente importante para los niños y niñas de edades más tempranas, que necesitan en mayor medida una integración en una familia, ya sea la propia o, en caso de no ser posible, una familia alternativa.

Los indicadores presentados en este Informe con respecto a los aspectos señalados en el párrafo anterior se deben considerar como positivos y van en la línea de lo que se debe esperar de un sistema de protección infantil que avanza hacia una mayor calidad de sus servicios. Se ha podido apreciar una ligera reducción del porcentaje de casos que están en acogimiento residencial, que se compensa con el aumento del porcentaje de casos en acogimiento en familia ajena, no produciéndose modificaciones porcentuales en los casos remitidos a intervención familiar especializada y los que están en acogimiento en familia extensa. Es interesante destacar que en los cuatro años de vigencia del Plan se ha producido un aumento importante en términos absolutos de los recursos utilizados, de manera que hay más familias en Intervención familiar especializada (aumento del 33.3%), más menores en acogimiento en familia ajena (aumento del 94%) y más menores en acogimiento residencial (aumento del 17%).

Por otra parte, se ha observado que la mayoría de los niños y niñas menores de nueve años en los que el Gobierno de Navarra adopta la decisión de separarles temporalmente de su familia de origen como medida de protección son ingresados en el Centro de Acogida de Urgencia como recurso "de transición" hacia otro recurso de carácter más estable. De los datos recogidos en los años 2003 a 2006, se observa que todos los niños y niñas menores de nueve años que ingresaron en un centro residencial (mayoritariamente el Centro de Acogida de Urgencia) en esos años, se integraron en una familia (mayoritariamente su familia extensa) en un período inferior a siete meses, y la mayoría en un período inferior a cuatro meses (entre 2.5 y 4 meses).

Durante el periodo de ejecución de este Plan se ha procedido a la aprobación de la **Ley Foral 15/2005, de Promoción, Atención y Protección del Menor**. Una gran parte del contenido de esta Ley está muy relacionado con el contenido señalado en los párrafos anteriores y es coincidente con los principios que rigen la ejecución de este Plan.

La Ley señala que las actuaciones de atención a los menores que realicen las Administraciones Públicas de Navarra deben ir dirigidas a la búsqueda de la integración familiar y social de los menores, garantizando la permanencia de éstos en su entorno familiar y social, siempre que ello no suponga un perjuicio para sus intereses y concibe la atención en centros como la última medida, aplicable solamente cuando no haya otra opción. Además, la Ley Foral 15/2005 da prioridad a la intervención en el entorno familiar del menor y, cuando sea precisa la separación, al retorno con la familia en cuanto las circunstancias lo permitan. Por otra parte, señala que, si la separación es definitiva, se gestionará la incorporación del menor a otro núcleo familiar lo más adecuado a sus necesidades y características, así como lo más estable posible.

Ya que la Ley señala con gran claridad los principios que deben regir la intervención en protección infantil en la Comunidad Foral y que las tendencias que se observan en la evolución de los indicadores referidos a las medidas de protección tomadas en los últimos años son coincidentes con dichos principios, **se recomienda continuar con esta "política general" de protección infantil y con el desarrollo de los recursos necesarios que permitan la promoción de las medidas que supongan el mantenimiento del menor en su entorno familiar y, en caso de separación, su integración temporal o definitiva en una familia alternativa.**

La sugerencia de dar prioridad a todas las actuaciones que sean coherentes con los principios generales señalados en párrafos anteriores se puede concretar, entre otros, en los siguientes puntos:

- **Máximo desarrollo de los recursos de intervención familiar en los Servicios Sociales de Atención Primaria y en la Sección de Protección del Menor.** Se recomienda promover la utilización del recurso (1) en los casos en los que se haya debido proceder a la separación temporal del menor, para procurar la rehabilitación de la familia y promover la reunificación familiar, (2) en los casos denominados de “complementación familiar”, cuando no se recomienda la separación del menor, pero los padres o responsables legales no se beneficiarían de un programa de capacitación parental, y (3) en los casos en los que sea necesario hacer un “último” intento de mantener al menor con su familia de origen.
 - **Máximo desarrollo y utilización del recurso del acogimiento familiar** y promoción específica de los acogimientos simples en familia ajena, los denominados “acogimientos de urgencia” para estancias breves, y los denominados “acogimientos profesionalizados” para menores con características especiales.
 - **Promoción y desarrollo de los programas de apoyo y seguimiento de los acogimientos familiares** y de prevención de los acogimientos fallidos. Se recomienda estudiar la posibilidad de ampliar el programa actualmente existente y la posibilidad de establecer un acuerdo con una entidad externa que pueda ampliar la cobertura de este programa a todas las familias que lo necesiten y con la intensidad que sea precisa.
 - En el caso de las intervenciones con los niños y niñas de más corta edad se recomienda hacer un especial esfuerzo por desarrollar los recursos más adecuados a sus necesidades. En concreto, se recomienda desarrollar al máximo el recurso del **acogimiento de urgencia en familia**, que responde de manera mucho más adecuada que el acogimiento residencial de urgencia a las necesidades de los niños y niñas de edades inferiores, especialmente los menores de seis años. Cuando sea preciso utilizar el recurso del Centro de Acogida de Urgencia como facilitador de la transición al acogimiento, el periodo máximo recomendado no debería ser superior a cuatro semanas.
3. El desarrollo integral del Sistema de Protección Infantil en la Comunidad Foral de Navarra y la mejora de la calidad de la atención que reciben los menores en situación de Dificultad Social exige que se produzca de manera paulatina y secuenciada una **modificación de los recursos de acogimiento residencial de manera que se garantice su adecuación a las necesidades de los menores que precisan dicho recurso.**

La Dirección General de Familia ha considerado la posibilidad de modificar la organización de los actuales recursos de acogimiento residencial y para ello ha encargado un estudio para la evaluación del grado de adecuación de la actual red de centros, que está previsto que sea finalizado en Octubre de 2007. Dicho estudio ha sido encargado para (1) disponer de información detallada sobre las características de los menores que se encuentran en acogimiento residencial y de sus familias para identificar sus necesidades principales, la existencia de grupos de menores con necesidades similares, y valorar si dichas necesidades están adecuadamente satisfechas, (2) disponer de una previsión de las características de los menores que en el futuro próximo puedan ser derivados a este recurso, y (3) proponer, en su caso, las modificaciones necesarias en la red actual de servicios de atención a la infancia y adolescencia, y de forma particular en los dispositivos de acogimiento residencial, de manera que (a) se posibilite la cobertura de las necesidades de los menores protegidos que se encuentran en acogimiento residencial, y (b) se facilite de la manera más eficaz posible la promoción de su desarrollo integral.

Las conclusiones de dicho Informe pueden señalar las principales líneas de actuación futuras en materia de adecuación de la red de recursos de acogimiento residencial y la puesta en funcionamiento de las propuestas que se señalen en dicho Informe puede ser el camino que permita colaborar en continuar el proceso de mejora integral del sistema de protección infantil de la Comunidad Foral.

4. Un último aspecto que se considera **de máxima prioridad** es el **desarrollo y la mejora de los recursos para la intervención con los menores en situación de Conflicto Social y, en particular, de los adolescentes que deben cumplir medidas judiciales penales**. A pesar de estar relacionado con el apartado anterior referido a los recursos de acogimiento residencial, es conveniente establecer una diferenciación entre la necesidad de adecuación de los recursos de acogimiento residencial para menores en Dificultad Social y la necesidad de desarrollar recursos específicos para los menores en Conflicto Social y para los que deben cumplir medidas judiciales.

Ya se ha señalado que a lo largo del periodo de ejecución del Plan (1) se ha producido un aumento en el número de plazas asignadas a los menores en Conflicto Social, (2) se han creado nuevas plazas para la ejecución de las medidas cautelares de internamiento y fines de semana –aunque, como se ha señalado en el apartado anterior de este capítulo, sería pertinente reevaluar la adecuación de que estas plazas estén ubicadas en el

Centro de Observación y Acogida-, y (3) se ha podido garantizar la atención a menores en conflicto social con problemas de toxicomanías y con patología mental grave.

Sin embargo, es importante que, a pesar de haberse avanzado en las gestiones correspondientes y de que está previsto el inicio de su construcción, no se ha podido crear todavía el centro para el cumplimiento de medidas judiciales en régimen abierto, semiabierto y cerrado impuestas a jóvenes de entre 14 y 18 años. Disponer de este centro es, desde el punto de vista de este equipo evaluador, una necesidad urgente. De la misma forma, es también urgente disponer de un mayor número de plazas especializadas para la atención a jóvenes con problemas de conducta graves.

Además del desarrollo de recursos específicos de acogimiento residencial para estos menores, resulta también prioritario dotar de más personal al equipo de la Sección de Protección del Menor que coordina la intervención con estos casos. Se trata del equipo que atiende un volumen mayor de casos, con una ratio de expedientes por profesional muy superior al resto de equipos de la Sección.

El número de menores en Conflicto Social y con medidas judiciales penales atendidos en la Sección de Protección del Menor ha aumentado de manera notable y progresiva en los últimos años, tal como reflejan los datos obtenidos en esta Evaluación. Este incremento, motivado en parte por la puesta en marcha de la Ley 5/2000, no se ha producido exclusivamente en la Comunidad Foral de Navarra, sino en el conjunto de Comunidades Autónomas del país. Es más que probable que esta tendencia continúe, aunque es difícil prever cuál será su techo. Adecuarse a esta nueva realidad es un reto y ha de ser una prioridad en la Comunidad Foral de Navarra. La ampliación del número de profesionales de la Sección de Protección del Menor que trabajan con este tipo de casos, la creación del centro para el cumplimiento de medidas judiciales penales, y la disposición de plazas para los jóvenes con graves problemas de comportamiento, son importantes prioridades de actuación para el futuro cercano.

ANEXOS

