

LA INTERVENCIÓN PSICOSOCIAL EN PROTECCIÓN INFANTIL EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

PSYCHOSOCIAL INTERVENTION IN CHILD PROTECTION IN SPAIN: EVOLUTION AND PROSPECTS

Joaquín de Paúl Ochotorena
 Universidad del País Vasco

Se presenta una revisión de la evolución del sistema de protección infantil y de la distribución de competencias en la administración pública. Se hace especial mención a las dificultades que siguen existiendo para alcanzar los objetivos y los principios propuestos en la legislación vigente. Se analiza la necesidad de promover la coordinación entre recursos y profesionales y se propone el desarrollo y elaboración de documentos y guías de procedimiento en los que se describan con un lenguaje común las acciones básicas que se deben llevar para afrontar las diferentes situaciones de desprotección infantil. Se aborda la necesaria participación de los profesionales de la psicología para asumir con garantías la responsabilidad de los Servicios Sociales en la evaluación y tratamiento de las diferentes situaciones de desprotección infantil. Se hace referencia a la urgente necesidad de avanzar en la mejora de la calidad de la atención a los menores en situación de desprotección siguiendo un principio fundamental de adecuación de los recursos a las necesidades de dichos menores y sus familias.

Palabras clave: Intervención Psicosocial, Infancia, Maltrato Infantil, Protección Infantil.

This paper reviews the evolution of the child protection system in Spain and the distribution of legal responsibilities between public agencies. Special emphasis is given to the difficulties for achieving the main objectives and adhering to the principles of the current legislation. With a view to improving coordination between resources and professionals, the paper proposes the development of guidelines and handbooks describing in plain language the main responsibilities and activities of professionals working in child protection. The important role of psychologists with specific training for the assessment and treatment of abused children and families at risk of child abuse is highlighted. For improving the quality of the child protection system, the author endorses the basic principle of developing resources so that the available services match the needs of children and families.

Key words: Psychosocial Intervention, Childhood, Child Abuse, Child Care.

La Protección Infantil en España inició un cambio fundamental a partir del año 1987 con la entrada en vigor de la denominada Ley 21/87 (que modificaba algunos artículos del Código Civil en materia de adopción) y con la transferencia a los Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas de las competencias sobre la intervención con los niños y niñas víctimas de desprotección familiar. El cambio legislativo y la transferencia de competencias supusieron una brusca “desjudicialización” y el inicio de un proceso de descentralización en el afrontamiento de las situaciones de desprotección infantil (para disponer de un análisis completo de la legislación estatal y autonómica en esta materia se puede consultar González Soler, 2000).

Se considera que se produjo tal desjudicialización porque a partir de ese momento las Comunidades Autónomas se convirtieron en las entidades competentes para, (1) valorar las situaciones de desprotección y proceder a

la denominada “declaración de desamparo” y como consecuencia de ello para (2) asumir de manera “automática” la tutela del menor sin necesidad de una previa decisión judicial. No obstante, la legislación vigente desde entonces en España garantiza la supervisión de estas medidas por parte del sistema judicial y permite que el procedimiento se lleve a cabo con garantías jurídicas para las familias biológicas a quienes se les haya quitado de manera temporal o definitiva la tutela de alguno/os de sus hijo/as.

Pero lo más relevante de lo ocurrido a lo largo de estos 20 últimos años en la protección infantil española está relacionado con el hecho de que los Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas y las entidades locales han debido de asumir casi todas las competencias de la protección infantil partiendo de unos principios de actuación diferentes a los que hasta entonces se venían aplicando. Estos principios ya estaban presentes en el texto de dichas modificaciones del Código Civil o Ley 21/87.

A nadie le parecerá sorprendente que la forma y el ritmo con que cada una de las Comunidades Autónomas de España ha llevado a cabo este proceso de cambio

Correspondencia: Joaquín de Paúl Ochotorena. Facultad de Psicología. Universidad del País Vasco. Apartado de Correos 726. 20080 San Sebastián. España. E-mail: joaquin.depaul@ehu.es

hayan sido diferentes. Conviene señalar que ni a lo largo de estos últimos 20 años ni en la actualidad se puede afirmar que situaciones similares de desprotección infantil hayan podido ser o puedan ser abordadas en diferentes lugares del territorio español aplicando las medidas que se derivarían de similares principios de actuación. La aplicación de los principios que rigen la Ley de Noviembre de 1987 exige la existencia de una importante diversidad de recursos y de un elevado número de profesionales con formación y preparación muy especializadas. Probablemente, en la actualidad en ninguna CCAA se pueda afirmar que se dispone de dicha variedad de recursos ni de un número suficiente de dichos profesionales y, además, resulta fácil observar los importantes desequilibrios que hay entre las diferentes CCAA en cuanto a recursos y profesionales.

Por tanto, es importante señalar desde el principio de esta breve revisión de la evolución pasada y de la situación actual de la protección infantil en España que sigue siendo un reto de gran relevancia para el próximo futuro el que se garantice que, en cualquier lugar del territorio español, todos los niños y niñas que sufren una situación de desprotección y sus familias van a recibir la intervención que necesitan y la que cumpliría los principios legales vigentes.

Pero para poder justificar lo expuesto en los párrafos anteriores, para poder analizar con mayor precisión lo ocurrido a lo largo de estos años y para poder valorar las necesidades de desarrollo del sistema de protección infantil en cada CCAA y en cada Municipio resulta importante revisar cuáles fueron los cambios que se intentaban generar (y que en cierta medida se fueron produciendo) con la entrada en vigor de la legislación de protección infantil de 1987. Estos se pueden resumir en algunos puntos básicos:

1. Partiendo de una situación en la que predomina la recepción pasiva de los casos de maltrato infantil más severos y más extremos, se trata de evolucionar hacia el desarrollo de programas y recursos que permitan una detección activa de la máxima cantidad de los casos existentes incluyendo los de una menor severidad. A lo largo de los años noventa se presentan diferentes estudios que testifican un importante aumento de las notificaciones de casos de desprotección infantil en todas las CCAA. (De Paúl y Arruabarrena, 1995; Reina Sofía, 2002; Saldaña, Jiménez y Oliva, 1995). La sensibilización de los profesionales y de la pobla-

ción general con respecto a los menores que son víctimas de maltrato infantil está en la base de este aumento de la detección que casos. Pero este aumento de casos notificados a los Servicios Sociales de Base y Especializados ha provocado en muchas ocasiones fuertes crisis en el propio sistema de protección infantil. La creación de nuevos recursos y la incorporación de nuevos profesionales no era nunca suficiente para abordar tal aumento de casos y a la vez poder proporcionar la atención de calidad que requerían dichos casos.

2. Unido a este aumento permanente en la recepción de casos, se ha intentado introducir un cambio sustantivo en la forma en que se debe proceder a la intervención con los mismos. Se trataba de que el sistema de protección infantil fuera dejando poco a poco de estar compuesto únicamente por recursos que de manera casi generalizada procedían a la separación de su familia biológica de los menores víctimas de desprotección y a su ingreso (hasta alcanzar la mayoría de edad) en un centro u hogar de acogimiento residencial o a la formalización de una adopción. El cumplimiento de la legislación vigente ha obligado a los responsables políticos de las CCAA a gestionar el desarrollo de nuevos programas y recursos capaces de promover, además del acogimiento residencial, otro tipo de medidas. Entre estas medidas alternativas debían destacar las que dieran prioridad y permitieran el mantenimiento del menor en su familia de origen o su incorporación a una familia alternativa. Además, se debía de disponer de recursos que, en caso de separación del menor, favorecieran la provisionalidad de dicha medida y el posible retorno del menor con su familia de origen.
3. Este cambio de modelo de intervención exigía un aumento en la diversidad y en la complejidad organizativa de los diferentes recursos que se debían poner en funcionamiento. Y esto ocurrió básicamente porque se empezó a exigir un tratamiento individualizado de cada situación familiar con su correspondiente evaluación y porque se asumió que se debían de hacer todos los esfuerzos técnicos y profesionales para posibilitar la capacitación de las familias en las que se hubieran producido situaciones de desprotección con el objetivo de (1) evitar la separación del menor y de (2) promover su reintegración a la familia de origen en caso de necesaria separación temporal.

4. La incorporación de los psicólogos/as a los equipos públicos o concertados que trabajan en protección de menores se fue produciendo de manera gradual, pero muy importante en términos absolutos, a lo largo de la década de los años noventa. Parece evidente que las actuaciones que se debían llevar a cabo con las familias y los menores no se podían realizar únicamente por las trabajadoras/es sociales, profesión hasta entonces predominante en los servicios sociales.

Cualquier profesional conocedor del sistema de protección infantil español será consciente en este momento de la lectura de esta breve revisión de la muy reciente historia de la protección infantil española que en la mayoría de las situaciones, los cambios que se señalan siguen estando pendientes de alcanzar y que en algunos casos, incluso, se podría considerar que se encuentran en su fase inicial.

En posteriores artículos de esta publicación se van a abordar los temas fundamentales de la evaluación de las familias y los menores, la intervención familiar, el acogimiento familiar y el acogimiento residencial y la adopción. No es objetivo de este trabajo el revisar aspectos técnicos concretos de cada una de estas funciones, pero sí puede resultar de interés presentar una valoración global de cuál es la capacidad real del sistema de protección infantil en España para garantizar que los menores víctimas de desprotección infantil reciben la atención que nuestra legislación exige.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN PROTECCIÓN INFANTIL

El modelo de intervención que se deriva de la legislación estatal y de las legislaciones de las Comunidades Autónomas en materia de protección infantil supone que se deben de llevar a cabo con la máxima eficacia las siguientes funciones:

1. En caso de notificación de una sospecha de desprotección, verificar la existencia o no de dicha situación de desprotección y conocer el riesgo en que se encuentra el menor de volver a ser víctima de la misma.
2. Disponer de toda la información pertinente y necesaria sobre la familia y el menor, es decir, evaluar a la familia y al menor, para elaborar hipótesis sobre los posibles factores de riesgo que permitirían explicar la existencia de dichas situaciones de desprotección.
3. A partir de toda la información disponible, elaborar planes de caso suficientemente precisos en los que se

describan (1) los objetivos de intervención, (2) los recursos que deben ser puestos en funcionamiento y el tiempo de su aplicación y (3) el pronóstico de dicha intervención.

4. En los casos en los que se considere oportuno y necesario se deben de poner en funcionamiento los recursos adecuados para evitar la separación del menor de su familia o para que ésta sea lo más breve posible cuando se deba proceder a la separación temporal. Esto implica la necesaria disponibilidad de recursos eficaces para el tratamiento de las familias en las que se producen situaciones de desprotección. Resulta importante señalar en este momento que el tratamiento de este tipo de familias que presentan severas situaciones de desprotección a sus hijos/as ha sido un tema controvertido. Se ha discutido y cuestionado la posibilidad de conseguir cambios en familias que deben acudir de manera forzada a este tipo de intervenciones y que no presentan en su mayoría una adecuada conciencia de problema o motivación de cambio (Arruabarrena y De Paúl, 2002). No obstante, hay un acuerdo generalizado de que (1) en un porcentaje razonable de familias se puede afrontar una intervención de este tipo con garantías de que se van a alcanzar mejoras suficientes para conseguir el mantenimiento del menor en la misma y que, (2) si se alcanzan dichos resultados (aunque sean de objetivos muy limitados), resulta una alternativa más adecuada a las necesidades de los menores que su separación (De Paúl y Arruabarrena, 2003).
5. En caso de separación del menor de la familia de origen, el recurso alternativo de primera elección es el acogimiento familiar. Tal y como se señalará en uno de los artículos de esta publicación, resulta uno de los recursos de mayor complejidad organizativa por la necesaria adecuación de las características de las familias acogedoras a las necesidades de los menores. Por ello, adquiere una especial relevancia la calidad y eficacia de los recursos profesionales dedicados a la (1) evaluación y formación de las familias acogedoras, (2) a la selección de la familia acogedora más adecuada para cada menor y (3) al apoyo técnico y profesional a las familias acogedoras para la adecuada integración de los menores y la cobertura de sus necesidades específicas.
6. En aquellas situaciones en las que es necesaria la separación del menor de su familia biológica pero se considera que el menor no se beneficiaría de su inte-

gración temporal en una familia acogedora se debe proceder al ingreso del mismo en un centro de acogimiento residencial.

7. Por último, resulta imprescindible señalar que en cualquiera de las opciones que se hayan tomado para garantizar la desaparición de la situación de desprotección resulta imprescindible llevar a cabo una evaluación completa de los menores para tratar de identificar la posible existencia de daños psicológicos y, en su caso, proceder al tratamiento que garantice en la medida de lo posible la desaparición de las posibles secuelas derivadas de la situación de desprotección de manera que el menor pueda alcanzar el máximo ajuste psicosocial posible.

Si se revisan las funciones que se han señalado en los siete puntos anteriores, resulta evidente que en todas ellas se requiere de equipos profesionales con una formación especializada para llevarlas a cabo y que, en buena parte de ellas, resulta imprescindible la figura de profesionales de la psicología con diferentes tipos de especialización.

La verificación de las situaciones de desprotección infantil supone, en muchas ocasiones, el llevar a cabo actividades que pueden estar cercanas a las de los profesionales que trabajan en el ámbito de la psicología forense. La evaluación diagnóstica de la familia, de cada uno de los padres, de sus relaciones de pareja, de los menores y del contexto psicosocial en el que se desarrollan constituye una de las funciones propias de los psicólogos/as con una formación de tipo clínico y psicosocial. La intervención dirigida a la capacitación de las familias en las que se produce una situación de desprotección hacia sus hijos/as requiere de la participación de equipos de profesionales en los que la figura del psicólogo/a se hace imprescindible. La evaluación de la idoneidad de las familias acogedoras (sean familias extensas o ajenas) y de las familias solicitantes de adopción incluye una parte evidentemente relevante de evaluación de aspectos de tipo psicológico de la misma manera que ocurre con las intervenciones de apoyo a las familias acogedoras y/o a las familias adoptantes en el proceso de integración en las mismas de los menores acogidos.

Lo expuesto en los párrafos anteriores sugiere que a lo largo de estos años y, por tanto, en el futuro próximo la intervención en situaciones de protección infantil ha exigido y seguirá exigiendo de la participación de un número importante de profesionales con un alto nivel de especialización. Pero también parece derivarse de lo ex-

puesto en dichos párrafos que la eficacia de dichas intervenciones requiere de una participación muy relevante de psicólogos/as con formación y especialización para cumplir las funciones señaladas y capaces, a la vez, de desarrollar su trabajo en colaboración con profesionales de otros ámbitos, principalmente, trabajadores sociales y educadores sociales.

Se puede constatar que la incorporación de psicólogos/as al ámbito de trabajo de la protección infantil ha sido muy importante en los últimos años. Sin embargo, probablemente todos los profesionales de la psicología que trabajan en los dispositivos de protección a la infancia (desde la administración pública o en equipos concertados con la misma) pueden admitir que su formación previa no era la suficiente ni la adecuada para afrontar la mayoría de las funciones que han debido de abordar. Sigue siendo de una extraordinaria importancia el que los profesionales que vayan a iniciar una actividad profesional en el ámbito de la protección infantil adquieran previamente la especialización que precisan. Y esto es aplicable tanto a los psicólogos como a los trabajadores sociales y a los educadores sociales. La universidad española y los colegios profesionales tienen una importante responsabilidad para dar respuesta a estas necesidades formativas.

La valoración que aquí se presenta sobre la evolución y sobre la situación actual del funcionamiento del sistema de protección infantil en España tiene como objetivo tomar una cierta perspectiva general desde la que señalar algunas necesidades de mejora del mismo. Para alcanzar este objetivo, resulta útil retomar el tema de la descentralización de los recursos.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN PROTECCIÓN INFANTIL EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Hasta aquí se ha comentado el proceso de descentralización de las competencias hacia las CCAA y los retos que se debieron de afrontar al asumir dichas competencias. Pero a lo largo de estos últimos años y especialmente a partir de la mitad de la década de los años noventa, y coincidiendo con la publicación de la Ley de Protección Jurídica del Menor 1995, se puede observar el desarrollo de lo que se puede denominar como una segunda descentralización dentro de cada una de dichas CCAA.

Esta segunda descentralización se hace a partir de una distribución de funciones entre los Servicios Sociales Especializados que forman parte de los gobiernos autonó-

micos y los Servicios Sociales de Base dependientes de las entidades locales y Ayuntamientos, que implica en la práctica un intento por distribuir los casos que son competencia de cada una de las dos administraciones (autonómica y local). En la medida en que la competencia para la "declaración de desamparo" y la asunción de la "tutela automática" corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma desde el inicio de este nuevo proceso, los Servicios Sociales Especializados en Protección Infantil dependientes directamente de la administración autonómica asumen la intervención con los casos de mayor grado de severidad, es decir, aquellos en los que se declara la situación de "desamparo". En estos casos, su intervención fundamental se centra en el acogimiento familiar, en el acogimiento residencial y en la adopción, es decir, en la gestión de la intervención con el niño/a y su familia a partir del momento en el que se procede a la separación del menor.

Por otra parte, en términos generales, se considera que los Servicios Sociales de Base en cuanto recurso más "cercano" a la realidad social de los ciudadanos debe asumir la función de "puerta de entrada" al sistema de todos los casos de menores en desprotección con la excepción de aquellos más graves que acudan a través de procedimientos de urgencia. Además, los Servicios Sociales de Base deben de asumir con carácter general todas las funciones relacionadas con la prevención de las situaciones de desprotección infantil. Y por prevención se entiende en este tipo de casos, la intervención con todas las situaciones de desprotección infantil en las que no se procede a la declaración de desamparo. En el año 1995, la legislación española acuña el término "caso de riesgo" para referirse a los casos en los que un menor se encuentra en situación de desprotección, pero ésta no alcanza la gravedad suficiente para proceder a la declaración de desamparo y por tanto, a la separación del menor de su familia de origen.

Por tanto, se puede afirmar que a partir de dicha distribución de competencias, en España los Servicios Sociales de Base asumen, en protección infantil, las responsabilidades de (1) recepción de las notificaciones de sospechas de desprotección, (2) investigación de dichas notificaciones, (3) evaluación de las situaciones familiares en las que se ha confirmado la sospecha de desprotección y (4) la intervención con aquellos menores y familias en los que se considera que la situación no alcanza un "determinado" grado de severidad.

En definitiva, esta descentralización del funcionamiento del sistema de protección infantil implica en la práctica cotidiana que algunas de las labores más relevantes de la protección (evaluación de las familias y los menores e intervención familiar) recaen sobre los recursos de los Servicios Sociales de Base. En sí misma, no hay razones para considerar a esta distribución de funciones como adecuada o inadecuada, pero parece bastante claro que la eficacia del funcionamiento del sistema en su conjunto depende de la capacidad de los Servicios Sociales de Base para dotarse de recursos suficientes.

LA COORDINACIÓN ENTRE PROFESIONALES Y ENTRE RECURSOS

Los problemas derivados de esta distribución de funciones (bastante generalizada en la mayoría de las CCAA) y de la dotación de recursos que se ha podido alcanzar probablemente se observan cuando se pregunta a los profesionales de la protección infantil su opinión sobre cuáles son los puntos más débiles del sistema. Entre las respuestas a dicha pregunta, probablemente habría un cierto acuerdo en resumir dichos "puntos débiles" en dos: (1) descoordinación y ausencia de criterios comunes entre los diferentes recursos y profesionales e (2) insuficiencia de recursos para afrontar el conjunto de funciones que se deben desempeñar con los menores y sus familias.

Cuando se utilizan los términos de "falta de coordinación" o de "ausencia de criterios comunes", se suele estar haciendo referencia a discrepancias tanto de tipo "vertical", es decir, entre los Servicios Sociales de Base y los Servicios Especializados como de tipo "horizontal", es decir, entre los profesionales de los propios Servicios Sociales de Base y de los propios Servicios Especializados. Tampoco suele hacerse referencia a medidas concretas para resolver tal problema de descoordinación. Más bien, se considera que se trata de un cierto "defecto estructural" del que nunca el que lo afirma se siente responsable. Si tratamos de afrontar con cierta rigurosidad este problema quizá deberíamos puntualizar que para alcanzar una "buena coordinación", en este caso entre los recursos y profesionales de la protección infantil, resultaría imprescindible que todos los profesionales de los diferentes recursos (1) sepan y lleguen al acuerdo sobre "lo que se debe hacer", (2) sepan y lleguen al acuerdo sobre "quién debe hacer" cada una las partes de "todo" lo que se debe hacer, (3) que se disponga de un documento en que se

detallen por escrito las acciones que se deben llevar a cabo en cada una de las situaciones que dichos profesionales deben afrontar, y (4) que se utilice en dicho documento una terminología precisa que permita que cada uno de los profesionales implicados hagan una lectura muy similar de los contenidos.

Desde nuestro punto de vista, resulta de especial relevancia considerar de manera simultánea el tema de la posible descoordinación entre grupos profesionales con el tema de la posible insuficiencia de recursos. La tan deseada coordinación entre profesionales no constituye un objetivo en sí mismo. Se trata, evidentemente, de un medio para alcanzar una intervención de mejor calidad con los menores y sus familias.

En el momento en que se procede a elaborar cualquier documento que señala "todo lo que se debe hacer" en cada uno de los casos en los que se presenta una sospecha de desprotección infantil, es preciso añadir algunas condiciones para que se alcance la deseada coordinación entre profesionales, a la vez que se garantiza que a los menores y a sus familias se les proporcionan los recursos que harían posible alcanzar los objetivos que el sistema de protección persigue: prevenir las situaciones de desprotección y hacer desaparecer las ya existentes, garantizar la satisfacción de las necesidades de los menores, conseguir que los padres y/o madres puedan ser suficientemente competentes para asumir la crianza de sus hijos/as y paliar en los menores las consecuencias derivadas de las situaciones de desprotección.

Llevar a la práctica lo expuesto en el párrafo anterior constituye una responsabilidad ineludible de los sistemas públicos de Servicios Sociales. En términos concretos, resulta imprescindible alcanzar mejoras muy relevantes en los siguientes aspectos:

1. Capacidad de los profesionales de los Servicios Sociales de Base para llevar a cabo la investigación y evaluación de las familias y los menores en posible situación de desprotección.
2. Capacidad de los Servicios Sociales de Base para disponer de programas de intervención con las familias maltratantes que permitan que los menores puedan residir en sus domicilios una vez que sus padres hayan alcanzado la capacitación suficiente para garantizar la satisfacción de las necesidades de sus hijos/as.

Al revisar los posibles problemas de coordinación entre los diferentes profesionales del sistema de protección infantil nos hemos referido únicamente a la relación entre

los dos niveles de los Servicios Sociales. Pero en el sistema de protección infantil juegan un papel muy relevante otros recursos sociales, tales como los Juzgados y la Fiscalía, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, el sistema educativo y el sistema sanitario. Todos ellos han estado muy implicados y han tenido un papel de gran relevancia a lo largo de los últimos años en el desarrollo de recursos dedicados a tratar las diferentes situaciones de desprotección infantil. Y la coordinación entre ámbitos de la administración tan diferentes y entre profesionales de tan diferente formación siempre resultará complicada.

Pero resulta interesante observar cómo uno de los puntos de fricción más relevantes entre diferentes agentes implicados en las intervenciones con casos de desprotección infantil es el que se produce entre los profesionales de los Servicios Sociales (de Base y Especializados) y los profesionales de Salud Mental. No es preciso justificar aquí que en un porcentaje importante de este tipo de casos existen necesidades de intervención psicológica, ya sea con el propio menor, la familia en su conjunto, la pareja o alguno de los padres. En algunos casos, ya se llevaba a cabo una intervención por parte de los servicios de salud mental antes de que se abriera un expediente relacionado con la protección infantil. En otros, la mayoría, la intervención por parte de los recursos de salud mental se inicia a partir de la evaluación llevada a cabo con motivo de la recepción de una situación confirmada de desprotección infantil. Resulta interesante observar cómo los profesionales de los Servicios Sociales, incluidos los psicólogos/as, consideran que las máximas dificultades para trabajar de manera conjunta en el planteamiento de los objetivos de la intervención y en el desarrollo del tratamiento con este tipo de familias y menores se producen con los profesionales de los recursos de salud mental, tanto psiquiatras como psicólogos/as. La capacidad de los recursos de salud mental para llevar a cabo una actividad de intervención psicológica con este tipo de casos es muy limitada. Pero si esto depende de la ausencia de recursos suficientes, la comunicación entre profesionales depende de la actitud con la que cada uno afronta su rol en cada uno de los casos a los que se enfrenta. Y en este caso, nuestra opinión es que la definición de los objetivos de intervención y la finalidad última de la intervención, y por tanto, la coordinación de la intervención es una responsabilidad de los profesionales de los Servicios Sociales, a quienes, por otra parte, se les debe exigir la adecuada formación para ello.

DOS NECESIDADES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INFANTIL

El desarrollo de un "lenguaje común"

Pero la posible existencia de una escasa coordinación entre profesionales y entre equipos profesionales y de la falta de criterios comunes puede derivarse también de otro problema que atañe no sólo a la protección infantil en España sino también en el ámbito internacional y que en buena medida puede hacerse extensivo a otros ámbitos de la intervención psicosocial.

Se trata de la ausencia de un "lenguaje común", es decir, de las limitaciones de este ámbito de actuación para la utilización de una terminología con significados unívocos que permita a los profesionales comunicarse con la garantía de que se refieren al mismo tipo de situaciones o al mismo tipo de actividad profesional o de recurso de intervención cuando utilizan alguno de los términos que los definen.

En este punto se puede establecer una conexión entre la distribución de funciones entre Servicios Sociales de Base y Servicios Especializados y los problemas que se pueden derivar de la utilización de una terminología que no presenta significados claros y precisos. Tal y como se ha comentado más arriba, la clasificación básica del tipo de casos con los que se trabaja en protección infantil en España establece una diferenciación entre los denominados "casos de riesgo" y los denominados "casos de desamparo". La Ley de Protección Jurídica del Menor vigente desde 1995 es muy poco precisa a la hora de definir ambas condiciones, a pesar de que la propia Ley considera tal legislación como "innovadora". Se dice textualmente "mientras en las situaciones de riesgo, caracterizadas por la existencia de un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar.....en las situaciones de desamparo, donde la gravedad de los hechos aconseja la extracción del menor de la familia...".

Los casos "de riesgo" son competencia de los Servicios Sociales de Base y los casos de "desamparo" de los Especializados. La consideración de un caso como "de riesgo" o de "desamparo" tiene, por tanto, una gran relevancia desde el punto de vista de la organización de los recursos de los servicios sociales. Si en los Servicios Sociales de Base se considera que un caso debe ser catalogado como "de riesgo", en la mayoría de las CCAA, los servicios especializados no llegan a

ser concededores del mismo, con lo cual no hay ninguna posibilidad de que se pudiera presentar algún tipo de desacuerdo en la catalogación de dicho caso. Sin embargo, si los Servicios Sociales de Base valoran que un caso alcanza tal nivel de gravedad como para que deba ser considerado como "desamparo", debe haber un acuerdo en tal consideración para que los Servicios Especializados procedan a la declaración de "desamparo" y, por tanto, a la asunción de la tutela automática y a la apertura de expediente. Por tanto, los desacuerdos, que se producen de manera bastante frecuente, sólo pueden existir en el escaso porcentaje de casos en los que una parte del sistema considera que se ha alcanzado un determinado nivel de gravedad. No es posible saber en la actualidad cuál sería el grado de desacuerdos si todos los casos (tanto "de riesgo" como "de desamparo") tuvieran que ser evaluados por ambas partes del sistema de protección infantil.

El problema que estamos tratando de presentar y describir surge porque en realidad, y tal y como se ha señalado anteriormente, resulta muy difícil encontrar definiciones precisas y unívocas de lo que se entiende por un "menor en situación de riesgo" a diferencia de "un menor en situación de desamparo". En realidad, lo que se está queriendo decir con dichos términos es que un caso "de riesgo" se caracteriza porque la desprotección no es lo suficientemente severa para llegar a ser considerada como "desamparo". Pero probablemente, estaríamos algo más cerca de lo que ocurre en muchas situaciones si consideramos que un profesional considera que un caso es "de riesgo" y no de "desamparo", cuando no se precisa llevar a cabo la separación de su familia de origen. Es decir, que se tiende a catalogar al caso en función de la medida que se cree que se debe de tomar. Y esta medida depende de la gravedad de la desprotección ocurrida, de la posibilidad de que se vuelva a repetir tal desprotección con un grado elevado de severidad, de las hipótesis realizadas sobre la posibilidad de la familia de modificar su situación y, de manera muy relevante, de la propia capacidad de los Servicios Sociales de Base (es decir, de los recursos disponibles) para afrontar la situación familiar con mínimas garantías de alcanzar cierto grado de mejora. Resultaría interesante analizar si se reducirían los porcentajes de casos de desamparo a medida que los Servicios Sociales de Base van aumentando los recursos dedicados a la intervención con las familias en

situación de desprotección dirigida a preservar la presencia del menor en el núcleo familiar.

En cualquier caso, con la mera utilización del término “menor en situación de riesgo”, seguirá resultando casi imposible de saber si un profesional se refiere a un caso de “riesgo de desprotección”, a un caso de “desprotección leve” con *riesgo* de que se produzca algún daño para el niño/a o, por ejemplo, a un caso de “desprotección moderada”, en donde hay *riesgo* de que se pueda alcanzar la situación de “desamparo”. Algunas CCAA y Ayuntamientos han trabajado en los últimos años para incluir en sus Manuales de Procedimiento una terminología alternativa que permita una descripción de las diferentes situaciones con las que trabajan ambos niveles de la Administración. En general, se tiende a diferenciar los casos de “riesgo de desprotección” de aquellos en los que ya se ha producido tal desprotección y, dentro de estos, se tiende a establecer niveles de gravedad en función de unos criterios estrictamente definidos. Se trata con estas iniciativas de garantizar entre los profesionales la utilización de un lenguaje común. En alguna CCAA, en concreto en el País Vasco, se acaba de finalizar un interesante intento de avanzar en este lenguaje común unificando entre todas las entidades competentes (Diputaciones y Ayuntamientos) una serie de criterios que permitan valorar con la máxima fiabilidad la gravedad de las diferentes situaciones de desprotección.

Todos ellos son intentos concretos de abordar una de las posibles razones de la denominada “escasa coordinación” entre profesionales y, en concreto, la que se deriva de la utilización de una terminología inadecuada o definida de manera insuficientemente precisa y de la ausencia de criterios unificados para establecer la consideración de los niveles de gravedad de una determinada situación de desprotección.

No hay espacio suficiente en esta breve revisión para referirse a otros términos habitualmente utilizados en este ámbito de trabajo en los que se da la misma necesidad de promover la utilización de un “lenguaje común”. Pero los profesionales del sistema de protección infantil conocen las dificultades que suelen existir para saber exactamente lo que se quiere decir cuando se habla de “valoración de un caso”, “trabajo con la familia”, “seguimiento”, etc. Pueden resultar evidentes para quien los formula, pero probablemente no significan lo mismo para todas las personas que los leen o los escuchan.

LA ADECUACIÓN DE LOS RECURSOS A LAS NECESIDADES

Hemos analizado hasta aquí algunos temas relevantes sobre la existencia en los Servicios Sociales de recursos (profesionales principalmente) suficientes para realizar con máximas garantías de éxito todas las funciones que se haya considerado que se deben llevar a cabo con las familias y los menores. La dotación de recursos humanos es probablemente la principal condición para poder afrontar con éxito las muy complejas competencias de la Protección Infantil. Pero tal dotación de recursos no es en absoluto una garantía de que se pueda proporcionar a los menores y sus familias la calidad exigible al sistema de Protección Infantil.

Creemos que es importante subrayar que la dotación de recursos en los Servicios Sociales (de Base y Especializados) y en otros ámbitos de la administración (sanidad, educación, etc.) debe hacerse siguiendo un principio básico que puede resultar elemental, pero que en raras ocasiones se puede afirmar que se establece como prioridad. Nos referimos al principio de “adecuación de los recursos a las necesidades”.

En el caso de la protección a la infancia existe un acuerdo generalizado basado en aportaciones rigurosas de tipo teórico y empírico según las cuales se considera que la satisfacción de las necesidades psicológicas más relevantes de los menores se consigue viviendo en una familia. Por tanto, parece razonable que uno de los principios fundamentales de la intervención en protección infantil sea el del mantenimiento del menor en su familia o su integración en una familia alternativa. Sólo en aquellos casos en los que para el menor no sea beneficioso el proceso de acogimiento familiar, se considera adecuado que éste viva con otros menores en un recurso de acogimiento residencial a cargo de profesionales especializados.

La aplicación en protección infantil del principio de adecuación de los recursos a las necesidades exige tener claramente precisadas cuáles son en general, para cada edad, las necesidades fundamentales de los menores y cuáles son, en particular, las necesidades de cada uno de los menores que son objeto de protección. A partir de dicha evaluación de las necesidades de los diferentes grupos de menores, la aplicación de dicho principio exigiría la existencia de recursos, suficientes en número y suficientemente diversos en sus características, para adecuarse a las necesidades de cada uno de los menores objeto de protección.

Ya desde hace más de diez años se dispone en España de un importante trabajo editado por el Ministerio de Asuntos Sociales en el que se describen de una manera precisa y rigurosa las necesidades de niños y niñas en los diferentes momentos evolutivos, haciendo un especial esfuerzo por diferenciar las necesidades emocionales, cognitivas, sociales, etc. y por analizar la mejor manera de cubrir dichas necesidades en los diferentes recursos de la protección infantil (López, 1995). Este documento constituye una pieza básica para planificar las características de los diferentes recursos del sistema de protección infantil. Además, se puede aprovechar la experiencia de algunos interesantes proyectos de investigación que se han llevado a cabo en el contexto europeo para poner en práctica este principio de adecuación de los recursos a las necesidades (Little, Madge, Mount, Ryan y Tunnard, 2000).

A MODO DE CONCLUSIÓN

En este artículo se ha intentado presentar una revisión sobre algunos aspectos del funcionamiento del sistema de protección en España. A quien ha leído estas páginas le resultará evidente que se trata de una revisión en la que se incluyen una buena parte de valoraciones personales con las que se puede estar más o menos de acuerdo o en desacuerdo. Pero el objetivo no era convencer a nadie de lo que aquí se presenta sino promover la discusión sobre algunos de los puntos que se han considerado más relevantes para afrontar las necesarias mejoras en nuestro sistema de protección infantil.

En estas líneas finales se presentan algunas de las cuestiones que el autor considera más importantes de entre los puntos tratados:

1. Necesidad de garantizar que en el conjunto de España no existen diferencias sustanciales en la capacidad para afrontar las situaciones de maltrato y para hacerlo de forma que mejor garantice el máximo ajuste personal y social de los menores que hayan sido víctimas de maltrato infantil.
2. Garantizar la capacidad de los recursos profesionales de los Servicios Sociales de Base para llevar a cabo la investigación y evaluación de las familias y los menores en posible situación de desprotección con las máximas garantías de que se puede hacer este trabajo de manera completa y con garantías de validez.
3. Garantizar la capacidad de los Servicios Sociales de Base para disponer de programas de intervención con

las familias maltratantes que permitan que los menores puedan residir en sus domicilios una vez que sus padres hayan alcanzado la capacitación suficiente para garantizar la satisfacción de las necesidades de sus hijos/as.

4. Garantizar el desarrollo de los recursos necesarios para que se pueda disponer de suficientes familias acogedoras en las que puedan residir de manera temporal o definitiva todos los menores que no puedan residir con su familia de origen y que sean susceptibles de ser acogidos/as.
5. Garantizar la adecuación de los hogares y centros de acogimiento residencial a las necesidades de todos los menores para quienes este recurso se considere como el único que dispone de los medios suficientes para afrontar su problemática. Esto implica la necesidad de disponer de diferentes tipos de recursos de acogimiento residencial adecuados a las necesidades y características específicas de cada grupo de menores.

REFERENCIAS

- Arruabarrena, M. I y De Paúl, J. (2002). Evaluación de una propuesta de tratamiento para familias maltratantes, negligentes y familias alto-riesgo. *Intervención Psicosocial*, 11, 213-228.
- Centro Reina Sofía (2002). *Maltrato Infantil en la Familia. España (1997/98)*. Publicaciones del Centro Reina Sofía para el estudio de la violencia. Serie Documentos, vol. 4. Valencia.
- De Paúl, J., Arruabarrena, M. I., Torres, B. y Muñoz, R. (1995). La prevalencia del maltrato infantil en la Provincia de Guipuzcoa. *Infancia y Aprendizaje*, 71, 49-58.
- De Paúl, J. & Arruabarrena, M. I. (2003). Evaluation of a treatment program for abusive and high-risk families in Spain. *Child Welfare*, LXXXII, 413-442.
- González, O. (2000). Regulación Jurídica de la Protección Infantil. En De Paúl, J. y Arruabarrena, M.I. (eds.). *Manual de Protección Infantil*. Masson. Barcelona.
- Little, M., Madge, J., Mount, K., Ryan, M. y Tunnard, J. (2000). *Matching Needs and Services*. Dartington Academic Press. Dartington, UK.
- López, F. (1995). *Necesidades de la infancia y protección infantil*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Saldaña, D., Jiménez, J. y Oliva, A. (1995). El maltrato infantil en España: un estudio a través de los expedientes de menores. *Infancia y Aprendizaje*, 71, 59-68.