

Los centros como estrategias de las políticas sociales de protección de menores

Margarita González Sánchez - Rafael Calvo León

Universidad de Salamanca - Universidad de Burgos

I. LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA: ANTECEDENTES.

La preocupación por la infancia abandonada y el acogimiento de niños en instituciones residenciales para atender a sus necesidades y dificultades sociales se constata ya en el mundo romano cuando Trajano creó el asilo para expósitos.

Las primeras medidas legislativas al respecto se plasmarían en el Fuero Juzgo y en las partidas de Alfonso X el Sabio. Carlos III creará la "casa de recogimiento de niños desamparados", haciéndose los primeros esfuerzos por legitimar la persona del expósito a afectos civiles y legales. Entre los siglos XV-XVI se crearán los albergues para niños inocentes en Valencia en 1.409, y la primera Casa de Huérfanos, el "Hospital de la Piedra" se creará en Toledo en el año 1.504 y posteriormente La Inclusa de Madrid. Durante los siglos XVII-XVIII existe una creciente preocupación por la educación de estos niños, como lo demuestra la normativa dada por Felipe IV, cuyo objetivo era enseñarles un oficio y hacer de estos vasallos útiles.

A lo largo de la historia los criterios sobre el funcionamiento de los establecimientos residenciales para niños en dificultades sociales han sido sumamente fluc-

tuantes, dependiendo tanto de las ideologías dominantes en cada período, como de las representaciones sociales que sobre la niñez ha tenido la humanidad. Tenemos por lo tanto algunos períodos en los que los niños fueron acogidos en las mismas instituciones que los adultos, como es el caso de los *hospitales* medievales. En cambio, en otras épocas se han elaborado diferentes criterios clasificatorios para separar a los chicos según su problemática, su edad, su sexo, su comportamiento, u otras razones.

En los períodos históricos más autoritarios los niños han sido acogidos en instituciones con disciplinas más férreas, separando a los más difíciles a instituciones diferentes que eran llamadas *correccionales*. Mientras que, en los períodos más liberales se ha hecho hincapié en que los niños reciban igual trato que los demás, flexibilizándose tanto las formas de vestir como las relaciones con el entorno y la disciplina (Ferrán Casas i Aznar, 1.988: 37).

Con el comienzo del siglo XX se intenta reglamentar en España una política de protección a la infancia, con una multitud de disposiciones, donde hay que resaltar la Ley de Protección a la Infancia de agosto de 1904, que se debe fundamentalmente al Dr. Tolosa. El organismo encargado de la ejecución de esta ley es, en

este momento, el Consejo Superior de Protección a la Infancia y represión a la mendicidad. Este Consejo Superior dependerá en sus orígenes del Ministerio de la Gobernación y posteriormente del Ministerio de Justicia ya en el año 1.932 con la denominación de Consejo Superior de Protección de Menores.

Es de resaltar como en el año 1.918 se aprueba la ley de bases sobre organización y atribuciones de Tribunales para niños que crearía el primer tribunal para niños (Ley Montero Ríos) reconociéndose oficialmente el primer tribunal en 1.920 en Amurrio.

Tras sucesivas modificaciones legislativas se aprueba en 1.948 la Ley de Custodia de Menores, en la que se introduce el reconocimiento a los tribunales tutelares de menores una facultad protectora y reformadora, situación que ha permanecido sin modificación hasta que se promulga la nueva legislación en 1.987.

II. LOS REGÍMENES DE ATENCIÓN RESIDENCIAL

Los regímenes de atención residencial no son ajenos a la evolución política del estado. Por lo tanto, es necesario referirse, para enmarcar nuestros comentarios, que desde 1978 España tiene su referencia política básica en la Constitución democrática de 1.978.

Aunque va más allá de este artículo dar una historia detallada de la atención residencial y su marco legislativo, podemos señalar dos momentos o períodos importantes claramente diferenciados: la época de la dictadura de Franco y la época del Estado democrático.

• Epoca franquista

El modelo franquista de política social se distanciaba bastante del modelo europeo occidental de carácter universalista, al optar la dictadura por el modelo bismarckiano.

De acuerdo con Pascual Esteve (1.987), las consecuencias más importantes de esta política fueron entre otras: la aparición de múltiples regímenes especiales de acceso a la seguridad social y la irresponsabilidad pública hacia la problemática social de importantes colectivos de parados o trabajadores no asimilados a la seguridad social.

Tal forma de proceder presenta una gran carga de deficiencias como la falta de prevención en temas sociales, las entidades privadas y en su mayoría congregaciones religiosas se hacen cargo de las demandas sociales con escasos recursos y bajo una ideología de beneficencia y caridad, lo que impide la superación de los déficits sociales de una forma tecnificada y profesional.

La Ley formulada en 1.948 introduce una dicotomía en la atención prestada a los niños separados de sus hogares, estableciendo diferentes procedimientos entre los que necesitaban protección por un lado, y los que cometían actos delictivos por otro.

En esta ley se reconocerá, como antes hemos referido, al Tribunal Tutelar de Menores una doble facultad protectora y reformadora. La legislación establece que los menores puedan estar bajo responsabilidad de las Juntas Provinciales o de los Tribunales Tutelares de Menores dependientes del Consejo Superior de Protección de Menores, adscrito al Ministerio de Justicia.

Los niños que pertenecían a las Juntas Provinciales eran menores necesitados de protección social respecto al ambiente o a las circunstancias en que vivían, sin que mediase la necesidad de una protección jurídica.

Mientras que, aquellos niños que estaban bajo la responsabilidad de los Tribunales Tutelares de Menores siempre tenían que referirse o a las situaciones de "protección jurídica de los menores de 16 años, contra el indigno ejercicio del derecho a la guarda y educación", o a "la función de corrección de los menores de 16 años infractores de las leyes penales". La función del Tribunal en ningún momento tendrá carácter represivo sino educativo y tutelar.

A pesar de que en la Ley de 1. 948 se contemplan otras alternativas para responder a las necesidades planteadas en la infancia y la familia, durante este periodo, centrándonos en la época franquista, había en España solamente dos modos posibles de atender las necesidades de la infancia con problemas sociales y familiares: los niños con algún déficit socio-familiar podían permanecer simplemente en sus casa con alguna ayuda de la beneficencia, éstos eran en un número reducido, o por el contrario ingresar en una institución residencial.

La atención benéfico-asistencial a la infancia ha consistido, hasta la actualidad, en el internamiento. Han sido bastantes los autores, que desde finales del siglo pasado, han alertado de los deterioros que sufrían los niños de los internados o macroinstituciones con las características de instituciones totales, pero hay que esperar a los años 40 y 50 para encontrar los primeros cuestionamientos con amplia re-

sonancia social sobre la adecuación de las instituciones de acogida de niños en régimen de internamiento.

Cabe señalar la imagen negativa de la atención residencial con la irrupción de la crítica en los años 50, donde es de resaltar junto a autores como Pringle, Bossio o Goffman a Bowlby sin olvidar a Spitz quien describe el *síndrome del hospitalismo* en 1945 y a Wolf entre otros.

Los resultados obtenidos por J. BOWLBY, en sus estudios acerca del desarrollo personal de los niños internados en Instituciones alrededor de los años 50, le llevaban a la conclusión de que la atención de los niños en grandes grupos o macro-instituciones había de ser abolida por las consecuencias irreparables que en estos menores podía acarrear. Por el contrario sugería que las pequeñas instituciones especializadas podían ser de gran valor para atender determinadas problemáticas, si reunían unos requisitos concretos para su funcionamiento, debiendo evitarse no obstante siempre que fuera posible el internamiento sobre todo para los menores de 16 años e incluso para mayores de esta edad, debía recurrirse a este tipo de medida de forma muy excepcional.

A partir de este período, muchos otros autores hacen una seria y fuerte crítica hacia la atención residencial por los efectos adversos que puede tener en el desarrollo psicosocial de la infancia, y así durante la década de los 70, al igual que en otros países europeos, se da un importante debate sobre la naturaleza y las funciones de la protección y asistencia a los menores, realizándose una seria crítica a la atención residencial y a la calidad de este tipo de asistencia. Como consecuencia se buscan nuevas alternativas y medios para

responder a las necesidades de los niños y a la atención residencial que por supuesto supongan una mejora para los colectivos habitualmente atendidos bajo este tipo de atención. Se busca también mejorar la formación del personal que trabaja en centros o residencias asistenciales y el apoyo que a éste se le presta.

Aunque los progresos en el sistema y prestaciones de atención a la infancia comienzan a principios de los años setenta, hasta bien entrada esta década los Centros Residenciales solían ser grandes establecimientos impersonales, con grandes pasillos y habitaciones al estilo militar, caracterizados por sus sistemas autoritarios e impositivos donde se encontraban menores de protección y de reforma.

• Epoca democrática

La nueva realidad social pone claramente de manifiesto la necesidad de una nueva ley de Protección de Menores.

Con relación a los cambios que iban a surgir en los centros residenciales, es importante destacar la Resolución que adoptó el 2 de noviembre de 1. 977 el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la acogida de menores. Podemos indicar entre otros acuerdos los siguientes; la supresión progresiva de los grandes centros, la organización de estos en hogares familiares, el acogimiento de niños y niñas de todas las edades, y la contratación de personal de ambos sexos para que los menores puedan tener diferentes figuras de referencia en su educación.

En España cambia también la concepción de los modelos de atención asistencial en la época de la transición democrática, de forma más concreta, a partir del Pacto Social de la Moncloa en el año 1.977. Frente a un modelo político

residual de sustitución de las carencias de los ciudadanos se impone el modelo de carácter *institucional* que supone que corresponde al Estado garantizar la extensión y la generalización del estado del bienestar. (Agustín Requejo, 1994: 73-74).

El primer intento de reformar el sistema de atención a los menores con problemas sociales y familiares, consistió en la realización de un programa para la mejora de la calidad de vida de más de 700 niños atendidos en los centros residenciales de Barcelona, en 1. 977. Se inicia con ello un proceso de desmantelamiento de sus grandes centros-asilos para niños y se recomienda reconvertirlos en pequeñas residencias. Estos programas de reforma respondían a la necesidad de mejorar la atención de los niños y niñas que estaban institucionalizados en estos establecimientos, y también se replanteaban los procedimientos para el ingreso en estos. La participación de los profesionales en estas reformas fue decisiva tanto para la elaboración de los proyectos como para su funcionamiento. Poco tiempo después se aplicaron estos programas en otros puntos de la geografía española como es el caso de Valencia, Navarra, el País Vasco y en otras zonas de Cataluña.

La promulgación y el desarrollo de la Constitución de 1. 978 y la aprobación de la Ley 21/87 de 11 de noviembre, que representa un cambio importante en lo referido a la protección de menores, son los hitos legislativos más relevantes en relación a la temática tratada, que se culmina con las transferencias a las Comunidades Autónomas de las competencias de los servicios de atención a la infancia.

Por otra parte, se ha introducido en la nueva legislación el concepto de custo-

dia automática definido en el art. 172 del Código Civil, primer paso para acomodar a un niño en régimen de acogimiento familiar o de atención residencial. Y también es importante en la protección de los niños el establecimiento de equipos multiprofesionales de expertos para evaluar los casos de asistencia a los niños que requieran intervenciones judiciales o administrativas antes de que se tomen decisiones y/o para asesoramiento sobre el tipo de ayuda que parece más conveniente.

III. SERVICIO DE PROTECCIÓN DE MENORES

• Política y realizaciones.

La nueva política del Consejo Superior de Protección de Menores tampoco es favorable al internamiento de los menores en grandes instituciones, siendo partidaria de intentar buscar nuevas alternativas y crear los recursos que sean necesarios.

La actual tendencia es promover el acogimiento familiar y otras formas de asistencia comunitaria para evitar el ingreso de los niños en establecimientos residenciales. Hay una tendencia creciente a descartar las prestaciones de asistencia en grandes establecimientos residenciales y a prestar asistencia en centros de pequeñas dimensiones.

Antes de adoptar la medida del internamiento, para los niños y niñas a su cargo, hay que intentar resolver el problema a través de: el apoyo a las familias para que permanezcan los menores en ellas, sino fuera posible esta alternativa, se recurrirá a la consecución de un acogimiento familiar, el internamiento en algún hogar familiar o entidad colaboradora. En ningún momento, será razón o justifica-

ción para ingresar a un menor el proceder de una familia con una economía deficiente. Si ninguna de las soluciones anteriores es apropiada para la problemática y características de un niño, y no se puede satisfacer de otro modo, la respuesta dada a éste, es decir, el menor acudirá a un centro adecuado a sus características personales.

Los cambios políticos, legislativos y sociales acaecidos en los últimos años llevan a una nueva manera de pensar que da lugar a un cambio en la Obra de Protección de Menores, teniendo entre sus prioridades las siguientes:

- La remodelación de los grandes centros residenciales en otros más pequeños, con divisiones en pequeños hogares independientes y ambiente familiar.
- La transformación de las instalaciones represivas por otras normalizadas y con un ambiente acogedor.
- El fomento, a través de las Juntas de Protección y de los Tribunales Tutelares, de acogimientos familiares y ayudas económicas para desinternar a aquellos menores que no sea preciso estén recluidos en un Centro y que no requieran este tratamiento.

Hay que hacer referencia por último, desde la nueva filosofía apoyada en nuestra Constitución y reclamada por la realidad social, a los objetivos planteados.

Entre los muchos objetivos planteados en estos momentos por la Obra de Protección de Menores todos ellos de considerable importancia, se encuentran la entrega a los diferentes Gobiernos Autonómicos de las Juntas Provinciales de Protección de Menores y de los Centros de Protección entre los años 84 y 85. Tam-

bién entre sus objetivos se encontraba el traspaso de competencias a las Autonomías de los Centros y Entidades Colaboradoras -cuando se refería a protección-. De esta manera la Obra de Protección de Menores queda vacía de contenido y se suprime por R. D. de 1 de agosto de 1. 985.

IV. PROTECCION Y ATENCION A MENORES EN LA COMUNIDAD CASTELLANO- LEONESA.

Según el marco legislativo actual y en virtud de la Ley 21/87 los procedimientos que se arbitren para separar a los niños de sus familias, por abusos o abandono, con el fin de internarlos en centros residenciales o en una de las alternativas residenciales como es en régimen de acogimiento familiar, han de ser sustanciados a través de los organismos competentes de cada Comunidad Autónoma.

Si esta ley fue importante puesto que a partir de ella se desarrolló el sistema de protección a la infancia, no de menos relevancia es la Ley 4/92, de 5 de junio, en relación a los menores infractores; Ley Orgánica sobre la legislación de menores de reforma donde por encima de cualquier otra consideración lo que se valora es el interés del niño, ley por la que se asume la competencia en la aplicación de las medidas judiciales impuestas a los menores infractores.

Las diversas Comunidades Autónomas han ido desarrollando su propia legislación, con relación a su política social, basada siempre en la mencionada Ley 21/87, con el propósito de establecer procedimientos detallados para la protección de los menores víctimas del abandono o de

abusos, maltratos o desajustes personales graves.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León asume las competencias en materia de Acción Social y Servicios Sociales según atribuye la Constitución Española en armonía con las disposiciones de carácter internacional en su artículo 148. 1. 20, consecuentemente en el artículo 26. 1. 18 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la desarrolla en la Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales.

Las funciones de esta Comunidad Autónoma y en concreto de la Junta en materia de menores se desarrollan en el art. 10 del capítulo II de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de la comunidad, del 28 de diciembre de 1. 988, asumiendo las competencias de Protección y Tutela de Menores.

A raíz de estos cambios o mejor de esta evolución y desarrollo de la política en materia de protección y atención al menor, se llevan a cabo hasta el momento actual, dos planes regionales, el primero dirigido a la infancia, la juventud y la familia y, un segundo plan más centrado en la protección y la atención a los menores.

• I Plan Regional de Infancia, Juventud y Familia.

Es en el Decreto 283/1. 990, del 27 de diciembre, en el que se aprobó este Plan Regional que tendrá una duración de cuatro años (1. 991-94), y que va a sentar las líneas de actuación en relación a Protección de Menores en la Comunidad. Sus puntos más importantes en relación a los centros son: la diversificación de dispositivos, la reconversión de las grandes residencias, y otra aportación importante para la transformación de los centros es la

prioridad a los dispositivos de apoyo técnico a la familia.

En este primer Plan se contemplan una serie de programas como:

- *Programa de prevención*: la actuación se llevará a cabo fundamentalmente desde los Centros de Acción Social (CEAS). Si bien no es recurso específico y exclusivo de menores, los CEAS es uno de los dispositivos de ámbito local o de zona que como servicio básico desarrolla en materia de menores una importantísima función de prevención en situaciones de riesgo en el desamparo de menores y la detección de menores que puedan presumiblemente hallarse en situación de desamparo o abandono.
- *Programa de atención especializada a Menores en situación de crisis*: en el contexto de una prevención secundaria sobre el contexto familiar se busca garantizar al menor en situación de crisis o desprotección una atención intensa al igual que a su familia. La intervención se dirigirá fundamentalmente a salvaguardar la integridad del menor, evitando algún tipo de internamiento prolongado con la intervención en el contexto familiar del menor, modificando y restableciendo un contexto familiar con capacidad de hacer frente a la situación de crisis por parte de ambos. Y, por supuesto, además de todo esto, es necesario la actuación preventiva sobre las condiciones personales y familiares para evitar que se produzca la reincidencia.
- *Programa de ayuda a la familia*: se considera que una de las medidas prioritarias en protección de menores es la ayuda a la familia dirigida, por un lado, a la adquisición de habilidades

básicas por parte de los padres para el adecuado cuidado y educación de los menores y fomentando el apoyo social. Por otro lado, la ayuda económica a la familia, que debe repercutir siempre en el bienestar de los niños.

- *Programa de adopción*: este programa busca, para aquellos menores que no ha sido posible o deseable la integración en su propia familia donde desarrollar armónicamente su personalidad, proporcionarles un contexto familiar adecuado que cubra sus necesidades personales, sociales, afectivas o económicas.
- *Programa de acogimiento familiar*: el objetivo general del programa se centra en proporcionar a los menores una familia que sustituya temporalmente a la suya y que sea para el niño un contexto normalizado donde puede llevar a cabo su desarrollo.
- *Programa de reforma de menores*: programa destinado a menores infractores y que por tanto están sujetos a las medidas que el juez haya impuesto.

Hay, en el momento de entrada en vigor del plan, escasa legislación de algunas competencias y los titulares de la jurisdicción de menores carecen de medios y recursos, a veces contando como único recurso disponible los internamientos.

A la espera de que sea cubierto este vacío legal, dentro de las posibilidades de la administración autonómica, se pretende a través de este programa un conjunto de actuaciones de intervención con el menor infractor dirigidas a su reeducación y readaptación social.

Como medidas alternativas al internamiento que se desarrollan escuetamente en este programa se contemplan:

- medidas de libertad vigilada
- proyectos de conciliación delincente-víctima y reparación de daños
- colocación en familia
- talleres prelaborales ocupacionales.

Se ve, que es necesario para facilitar la desinstitucionalización y favorecer la integración familiar la transformación de los centros actuales y la creación de diferentes dispositivos de ámbito regional como alternativa al internamiento residencial.

• II Plan Regional de Protección y atención a Menores.

Este segundo Plan Regional elaborado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León se refiere, como antes comentábamos, de manera particular a menores, y tiene una vigencia comprendida entre l. 995 y l. 998. De alguna forma pretende incidir sobre algunos de los objetivos y actuaciones del Plan anterior, a la vez que se establecen nuevos objetivos y finalidades para poder resolver las nuevas necesidades y demandas en materia de protección de menores.

Entre los objetivos prioritarios en relación a los centros se encuentran la diversificación, la adopción y la mejora de los recursos existentes para los menores, propuestos en el Primer Plan Regional.

Si prioritario es el amplísimo objetivo anterior, de enorme interés y de especial atención es el poder completar la red de recursos para la ejecución de medidas impuestas por el juez a menores infractores.

Dentro de este Plan Regional (ver gráfico I) se desarrollan diferentes programas, que simplemente presentaremos y posteriormente nos centraremos en alguno de ellos. Los programas son:

- Programa de prevención.
- Programa de protección.
- Programa de menores infractores.

PROGRAMA DE PREVENCIÓN: La alternativa existente, tradicionalmente, al menor abandonado, maltratado, con desajustes personales, etc. era casi exclusivamente el internado, separándole físicamente de su medio sociofamiliar.

Se hace necesario superar esta situación con diferentes medidas que respondan a las problemáticas de estos colectivos y desde este programa en concreto, se pretende disminuir la incidencia de menores marginados o en riesgo y la promoción del bienestar infantil evitando, en definitiva, que los menores "sean atendidos por los recursos específicos de protección infantil o que entren en el sistema de justicia juvenil".

La actuación para alcanzar evitar aquellos factores de riesgo que incidan en la marginación y la delincuencia se realizarán potenciando programas de prevención de la marginación, actuando sobre las causas que originan el problema y tratando de evitar la desintegración sociofamiliar.

Los diferentes tipos de programas en el campo de la prevención son entre otros:

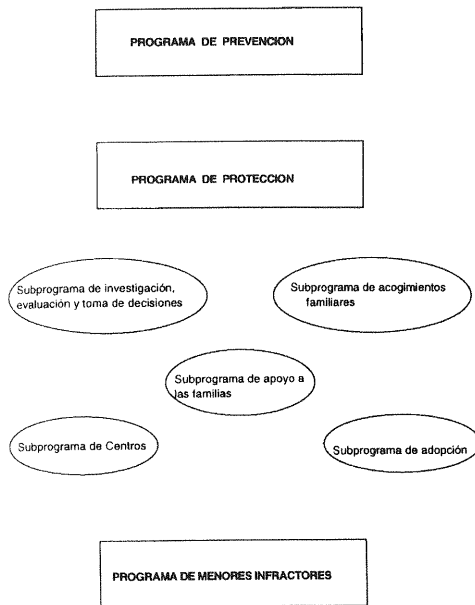
- *Programas dirigidos a la primera infancia* (0 a 6 años).
Recursos: guarderías, escuelas infantiles y ludotecas.
- *Programas dirigidos a niños en edad escolar* (6 a 15 años).
Recursos: comedores y centros de día.
- *Programas dirigidos a adolescentes y jóvenes.*

Recursos: proyectos de inserción socioprofesional.

- *Proyectos de apoyo a la familia.*

Recursos: ayudas económicas, becas de comedor, información y orientación de recursos, formación en habilidades sociofamiliares.

Gráfico 1: Programas del plan regional de protección y atención a menores.



PROGRAMA DE PROTECCIÓN: Este programa de protección de menores persigue en su intervención garantizar los derechos de los menores y su protección, en consonancia con una de las grandes finalidades de los Servicios de Protección de Menores: garantizar al menor en desamparo o riesgo de desamparo un contexto normalizado de desarrollo personal, donde se respete su integridad y se potencien sus cualidades, siempre que sea posible en el contexto de su propia familia o en otra familia o entorno convivencial alternativo y estable, asesorado y con el apoyo de una red de servicios comunitarios normalizados.

Dentro del programa de protección vamos a centrarnos fundamentalmente en

el **subprograma de Centros**, para concretar los diversos recursos que esta Comunidad ofrece en materia de Protección; ahora bien, expondremos brevemente los otros subprogramas que se contemplan en este bloque.

- **Subprograma de investigación, evaluación y toma de decisiones:** En el subprograma se desarrollan las diferentes fases del proceso de intervención a seguir en las situaciones de maltrato infantil desde la *detección* y *notificación* hasta la *intervención* y *seguimiento* una vez realizada la toma de decisiones y elaborado el plan de intervención de Caso. La implantación de este proceso de intervención de Caso en Protección de menores es uno de los objetivos planteados en el programa, junto a otros objetivos como facilitar la detección de menores en situación o riesgo de desamparo o la elaboración e implantación de un programa de apoyo para los jóvenes mayores de 18 años que han salido del sistema de protección y no disponen de recursos para su independencia, de tal manera que se les dote de las habilidades necesarias para desarrollar una vida adulta independiente.

- **Subprograma de apoyo a familias:** En el mismo decreto de protección de menores de Castilla y León se establece como medida prioritaria en protección de menores el apoyo a la familia. Podemos hablar de una gran variedad de programas e intervenciones específicas con familias de menores de protección.

Con este subprograma de intervención familiar, dirigido a familias de menores que tienen abierto expediente de protección, se pretende preservar la integri-

dad de la familia manteniendo a los niños con sus familias naturales evitando la separación de los menores, enfatizando así que el menor permanezca en su casa o procurando el regreso del niño a su casa si está separado de sus padres y centrándose la intervención con toda la familia.

- **Subprograma de acogimientos familiares:** Como un posible recurso alternativo al internamiento aparece el acogimiento familiar, aunque no trate de sustituir completamente a la atención residencial. Recurso, el del acogimiento, que puede ser muy adecuado combinado con apoyo técnico para muchos menores que se encuentran en centros.

El acogimiento se plantea, con carácter general, con la previsión más deseable de retorno del menor con su familia.

A través de este programa, que se pretende ampliar su implantación a todas las provincias de la comunidad, se quiere lograr mantener la proporción de menores en acogimiento familiar respecto al total de menores de su familia.

Reconociendo que las tareas del acogimiento son muy complejas y se requieren actitudes, habilidades y conocimientos no habituales en el desempeño de un rol de padre/madre, el programa se plantea entre sus objetivos la formación básica, el seguimiento y el apoyo para las familias acogedoras de menores y la formación permanente de los que intervienen en el proceso para garantizar lo más posible el éxito en la integración del menor en la familia acogedora, sin olvidar, que el objetivo último es la maduración normal y el desarrollo de la personalidad y una mejora de los problemas de tipo personal o social.

- **Subprograma de adopción:** Se está produciendo un aumento del número

de niños adoptables con necesidades especiales, de adolescentes y de grupos de hermanos, y por el contrario se está produciendo un descenso de menores recién nacidos o de corta edad sanos.

Ante la tendencia observada en el programa de igual denominación del I Plan Regional de Infancia, Juventud y Familia se realizó una campaña de sensibilización sobre adopciones de menores que presentan una mayor dificultad tanto por su edad, enfermedad o minusvalía, historia personal, etc.

Analizada su evolución hasta 1. 994, por tanto punto de partida del II Plan Regional, los datos indican en cuanto a las características de los menores susceptibles de adopción, un aumento de los menores de edad superior a 6 años, de todos aquellos menores que tiene dificultades o problemas de salud -menores considerados de riesgo- y los que están en acogimiento judicial.

Esta situación lleva a plantearse los objetivos a realizar en este programa, donde, sin olvidar la revisión y la mejora de los procedimientos de adopción, su principal objetivo y línea de actuación es conseguir una mayor aceptación de menores con dificultades, garantizando su acoplamiento e integración en familias solicitantes de adopción en nuestra comunidad junto al desarrollo y ejecución de la campaña de sensibilización social para la captación de familias que quieran adoptar niños con características especiales.

SUBPROGRAMA DE CENTROS:

Como hemos ido viendo, a lo largo de la breve reseña histórica realizada, uno de los recursos que más ha evolucionado y

aún está evolucionando de manera vertiginosa dentro de los Servicios Sociales es el que se refiere concretamente a la medida de internamiento. Este cambio responde a unos planteamientos novedosos en la forma de acercarse y dar respuesta desde Protección de Menores que también va a potenciar esta Comunidad.

Algunos de los nuevos planteamientos que tienden a posibilitar una atención específica en función de las características y necesidades del menor estableciendo para ello diferentes tipos de medidas y recursos son entre otros: la prioridad en el trabajo con las familias biológicas a la vez que la disminución de la duración de las medidas de internamiento como medida provisional y substitutoria, la planificación de la convivencia del niño con una familia que le permita establecer relaciones permanentes y la diversificación de los recursos de estancia en centros: centros de día, hogares funcionales, residencias, unidades de socialización, centros de acogida...

La evolución de la población ha influido y determinado también en el cambio de los centros, destacando el desarrollo de diversos dispositivos diferentes a los establecimientos residenciales enunciados en los Planes Regionales del año 1. 990.

El incremento de la detección de situaciones de menores en riesgo de abandono o maltrato, el aumento de medidas más normalizadoras, así como el cambio en la práctica de los Juzgados a raíz de la Ley 4/1. 992, ha alterado el tipo de niños que necesitan este tipo de recurso social, presentando un aumento en la edad de ingreso, graves problemas de adaptación social o trastornos emocionales y un aumento de menores con problemas de minusvalías y conductuales.

La atención e internamiento en centros de protección para los menores ha de ser una medida a tomar en aquellas situaciones o casos de menores en situación de desamparo o riesgo de estarlo en los que no pueda elegirse otra medida más integradora o si habiéndose adoptado otra anteriormente esta hubiera fracasado. Cuando el menor esté preparado para acceder a otro tipo de medida protectora, pues es claro que la constatación de las disfunciones que conlleva el internamiento obliga a un planteamiento de transitoriedad, debe agilizarse su salida de la estancia provisional y substituta en centros hacia otro recurso como acogimiento, a la propia familia o la adopción.

En el plan de actuaciones a seguir han de tenerse en cuenta diferentes principios de actuación que pueden concretarse en:

- conservar el máximo contacto con la familia y las relaciones del menor con su entorno sociofamiliar es un principio a seguir siempre que ello sea posible y favorezca la mejor atención del menor.
- atendiendo a las circunstancias de cada menor y en consonancia con la alternativa prevista, si quiere lograrse una atención personalizada y programas educativos individualizados, los centros han de contar con un número reducido de plazas que cuenten con figuras educativas estables de ambos sexos de acuerdo con la preferencia de centros mixtos.
- el centro de internamiento no debe dar directamente respuesta a todas las necesidades del niño, debe utilizar los recursos comunitarios de la zona donde esté ubicado: centro educativo, utilización de los servicios sanitarios o la inserción en las actividades de tiempo

libre del barrio, reforzando así una convivencia más normalizada.

Líneas de actuación y recursos existentes.

Podemos concretar las líneas a seguir dentro de este subprograma de centros en las tres siguientes:

- * Mejorar las condiciones organizativas, arquitectónicas y funcionales de los centros de acuerdo con los modelos actuales de intervención social.
- * Aumentar y mejorar las intervenciones socioeducativas, tanto con los niños como con sus familias, realizando programas de intervención familiar desde los centros
- * Desarrollar y adecuar la oferta de dispositivos a la sociedad y a las necesidades reales de los menores de la Comunidad con la creación de nuevos centros distintos a las Residencias, fundamentalmente *hogares*.

En cuanto a los *recursos* existentes más potenciados dentro del Programa de Menores, a través del nuevo Plan Regional de protección y atención a menores, son los siguientes:

- **Residencias:** Son centros, que pueden hacer funciones de acogida, para la atención y el desarrollo personal de los menores que con serios problemas en su ambiente familiar no pueden permanecer en su contexto al no reunir de forma temporal o permanente las condiciones mínimas para una correcta socialización y desarrollo integral del menor. Ninguna residencia de nueva creación excederá de 50 plazas, estará dividida por hogares que no superarán cada uno un grupo de doce menores como máximo. Los niños atendidos serán mayores de ocho años.

- **Hogares o Centros de Acogida:** Son dispositivos provinciales para estancias de corta duración, destinados a menores que, en situación de crisis necesitan un alojamiento de urgencia y donde satisfacer sus necesidades básicas.

Para los niños menores de 6 años funciona como centro de acogida los *hogares cuna*, hogares que acogen a menores en internamiento temporal al necesitar apoyo la familia natural o menores en situación de desamparo y con una permanencia supeditada a la tramitación de adopción y acogimiento familiar.

- **Hogares Funcionales:** Son unidades residenciales independientes, ubicados en viviendas normalizadas, destinados a niños y adolescentes cuya capacidad no supere las ocho plazas, procurando un ambiente lo más parecido al familiar.
- **Hogares Tutelados:** Son equipamientos residenciales independientes como los hogares funcionales, ubicados en viviendas normalizadas, en régimen de autogestión y destinados a menores entre 14 y 18 años que por su situación sociofamiliar requieren de acogimiento temporal hasta alcanzar su autonomía e independencia personal. Centros supervisados por educadores y con una capacidad máxima de ocho plazas.
- **Hogares para menores con problemas de socialización:** Son unidades que abordan la formación integral de los menores cuyos problemas de conducta impidan su adaptación a otro tipo de recurso más normalizado de protección. Dispondrán de talleres polivalentes, dotados de material tanto para el aprendizaje escolar como laboral.

- **Centros de día:** Situados dentro de un plan general de intervención con la familia, a estos centros acceden o acogen a los menores, con expediente de protección, durante el día, al padecer dificultades socio-familiares graves, pero para los que es posible el contacto diario con sus familias. Existen otros centros de día que tienen carácter preventivo y que se dirigen a menores que no tienen expediente de protección, evitando el internamiento.
- **Centros para menores con discapacidades psicofísicas:** Centros destinados a la atención de menores de protección afectados gravemente por minusvalías psicofísicas. Recurso necesario ante la dificultad de encontrar familias acogedoras, o plazas en centros que permanezcan abiertos durante todo el año.

PROGRAMA DE MENORES INFRACTORES.

Dentro o bajo el epígrafe de este programa, cuya finalidad es "la integración social eficaz de los menores infractores", tal como se recoge en la Ley 18/88 de Acción Social y Servicios Sociales, se incluyen menores con edades que pueden ir desde 12 años hasta los 18 que están sujetos a medidas impuestas por la autoridad judicial.

La población a la que nos referimos resulta ser:

- Mayores de 12 años y menores de la edad fijada en el Código Penal, autores de delitos según las Leyes penales.
- Jóvenes entre 16 y 18 años en período de ejecución de medida judicial, aplicada cuando el menor está próximo a cumplir los 16 años.

- Menores entre 12 y 18 años con reiteración de conductas asociales.

Durante los años 1. 992-93 en la Comunidad de Castilla-León la medida más adoptada fue la amonestación, seguida de la libertad vigilada, teniendo menos incidencia los internamientos que implican privación de libertad, si bien siguen siendo suficientemente significativos. La edad de mayor incidencia en aquellos menores internados era de 15 años y en cuanto al sexo, solamente una mujer estuvo, afectada por un proceso judicial, internada en 1. 993.

La tendencia actual en las sociedades occidentales y también en España es que la medida de internamiento se reserve cada vez más para casos excepcionales o graves que no admiten otra posibilidad.

Consecuentemente, los Servicios Sociales de la Comunidad autónoma y dentro de la tendencia de creación de recursos contempla la creación de equipos de intervención en medio abierto y la remodelación de la red de dispositivos existente, de tal forma que se puedan ejecutar las medidas descritas por los Juzgados de Menores.

Este programa de menores infractores se establece una serie de objetivos a alcanzar junto a la finalidad de integración social del menor. Se pretende, una vez se conozcan las necesidades y su evolución, mejorar la calidad de los servicios de atención a menores infractores, dotar de carácter y finalidad educativa las medidas judiciales, y la implantación de nuevos recursos para responder a las demandas judiciales en la ejecución de medidas, estableciendo mecanismos de colaboración y coordinación con otras instituciones o administraciones públicas e incluso

privadas para la ejecución de los programas de tratamiento.

Es también un objetivo formulado como tal en el programa "facilitar la reinserción social del menor infractor", donde se parte del principio de que las alternativas de inserción deben responder a un planteamiento global donde se contemple el entorno familiar, social y laboral del menor.

Recursos existentes:

Referirnos, por último, a los recursos específicos de que se dispone en este programa:

- **Unidad de Intervención Educativa:**

Esta unidad es un centro de ayuda en régimen abierto de tratamiento de día para los menores y sus familias. En función de la medida judicial y de las necesidades individuales de orientación que cada menor requiera así será su intervención educativa, es decir, se llevará a cabo una intervención socioeducativa individualizada y se llevará control de la evolución personal y social del menor. A la vez se apoyará medidas alternativas al internamiento como la libertad vigilada, el acogimiento por otra persona o núcleo familiar, la prestación de servicios en beneficio de la Comunidad o la reparación extrajudicial. La estructura de estas unidades de intervención estará compuesta de cuatro secciones o áreas de trabajo: hábitos laborales, hábitos escolares, hábitos sociales y hábitos familiares.

- **Programa de socialización de los Servicios Territoriales:** En cada una de las Secciones provinciales de Protección y Atención a Menores existe un responsable de este programa de socia-

lización, cuyas funciones específicas son coordinar los órganos judiciales de la provincia (juzgados y fiscales) y coordinar y hacer un seguimiento de la ejecución de las medidas judiciales impuestas a menores.

- **Centro de internamiento:** Este tipo de centro tiene por finalidad el cumplimiento de las órdenes de ingreso de un menor, acordadas por la autoridad competente, pudiendo ir los internamientos desde el ingreso de menores detenidos en medida provisional con un tiempo máximo de 72 horas hasta el internamiento para cumplir una medida acordada por el Juez de Menores. Este internamiento puede tener un carácter o régimen: abierto, semicerrado o cerrado, que será aplicable al menor de acuerdo con el Plan individualizado establecido para él en función de sus características y diagnóstico previo, realizado por los diferentes equipos técnico y educativo y apoyándose en el Plan, Reglamento y recursos del Centro.

Para poder acoger este tipo de medidas y tratamiento, el Centro de internamiento cuenta con una serie de unidades: Unidad de observación y acogida, una Unidad de progreso y una Unidad para medidas muy temporalizadoras e internamientos de fin de semana.

Para concluir, decir que en la historia asistencial de la infancia, podemos hablar de que se ha recorrido un largo camino en el terreno de las garantías jurídicas de los derechos de los menores desde la aparición del Padre de Huérfanos hasta la culminación con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño el 27 de enero de 1. 990 por la Asamblea General de la Naciones Unidas.

Sin embargo, no ha existido un desarrollo paralelo en los servicios de protección de menores subsistiendo aún hoy problemas en la diversificación de dispositivos, considerándose pieza clave la prevención, diversificando las medidas y los recursos de manera que se incida en aquellos procesos que deterioran la personalidad del menor y sus interacciones, como procurar que se mantengan los vínculos familiares y sociales.

Hay que insistir en que, a pesar de los progresos realizados, la atención a la infancia está en continua evolución y por otro lado sigue habiendo importantes diferencias en cuanto a las políticas sociales.

Podemos hablar de una clara evolución en los servicios y protección a la infancia en los últimos años, desde la solución dada para la protección al niño mediante la separación de la familia biológica, lo que llevaba a su vez también el alejamiento de su comunidad de origen, hasta unos planteamientos que hacen hincapié en el apoyo a las familias, la vida autónoma bajo supervisión, el acogimiento familiar, etc.

BIBLIOGRAFÍA.

- AYERBE, P. (1994): *Educación e infancia en dificultad social*. Ibaeta Pedagógica, San Sebastián.
- CASAS, I. AZNAR, F. (1988): "Las instituciones residenciales para la atención de chicos y chicas en dificultades sociofamiliares. Apuntes para una discusión" en *Menores*. Ministerio de Asuntos Sociales. Nº 10, Julio-Agosto, pp. 37-50.
- COLTON, M. J. y Otros (1993): *La atención a la infancia en la Unión Europea*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- FERMOSO, P. (1994): *Pedagogía Social*. Herder, Barcelona.
- GARRIDO GENOVÉS, V. y Otros (1992): *La reeducación del delincuente juvenil*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- JUNTA DE CASTILLA-LEÓN: *Legislación en materia de Acción Social*.
- JUNTA DE CASTILLA-LEÓN: *Estatuto de Centros y Servicios de Protección, atención y tratamiento de menores*.
- JUNTA DE CASTILLA-LEÓN (1991): *Plan Regional de Infancia, Juventud y Familia*. Consejería de Cultura y Bienestar Social, Valladolid.
- JUNTA DE CASTILLA-LEÓN (1995): *Plan Regional de Protección y atención a menores*, Consejería de Sanidad y Bienestar Social, Valladolid.
- LORCA NAVARRETE, A. N. (1993): *El proceso español del menor*. Dykinson, Madrid.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (1987): *Crisis y nueva política social en España*. Hacer, Barcelona.
- QUINTANA, J. M. (1994): *Pedagogía Social*. Dykinson, Madrid.
- SAEZ, J. (Coord.) (1993): *El educador social*. Universidad de Murcia, Murcia.
- VARGAS CABRERA, B. (1994): *La protección de menores en el ordenamiento jurídico*. Comares, Granada.
- VARIOS (1988): *I Jornadas sobre regulación legal de la Protección de Menores*. Diputación Foral de Guipúzcoa, San Sebastián.
- VARIOS (1991): *Pedagogía de la marginación*. Popular, Madrid.