

LLEGAR A TIEMPO. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE RIESGO EN ESPAÑA

RESUMEN EJECUTIVO

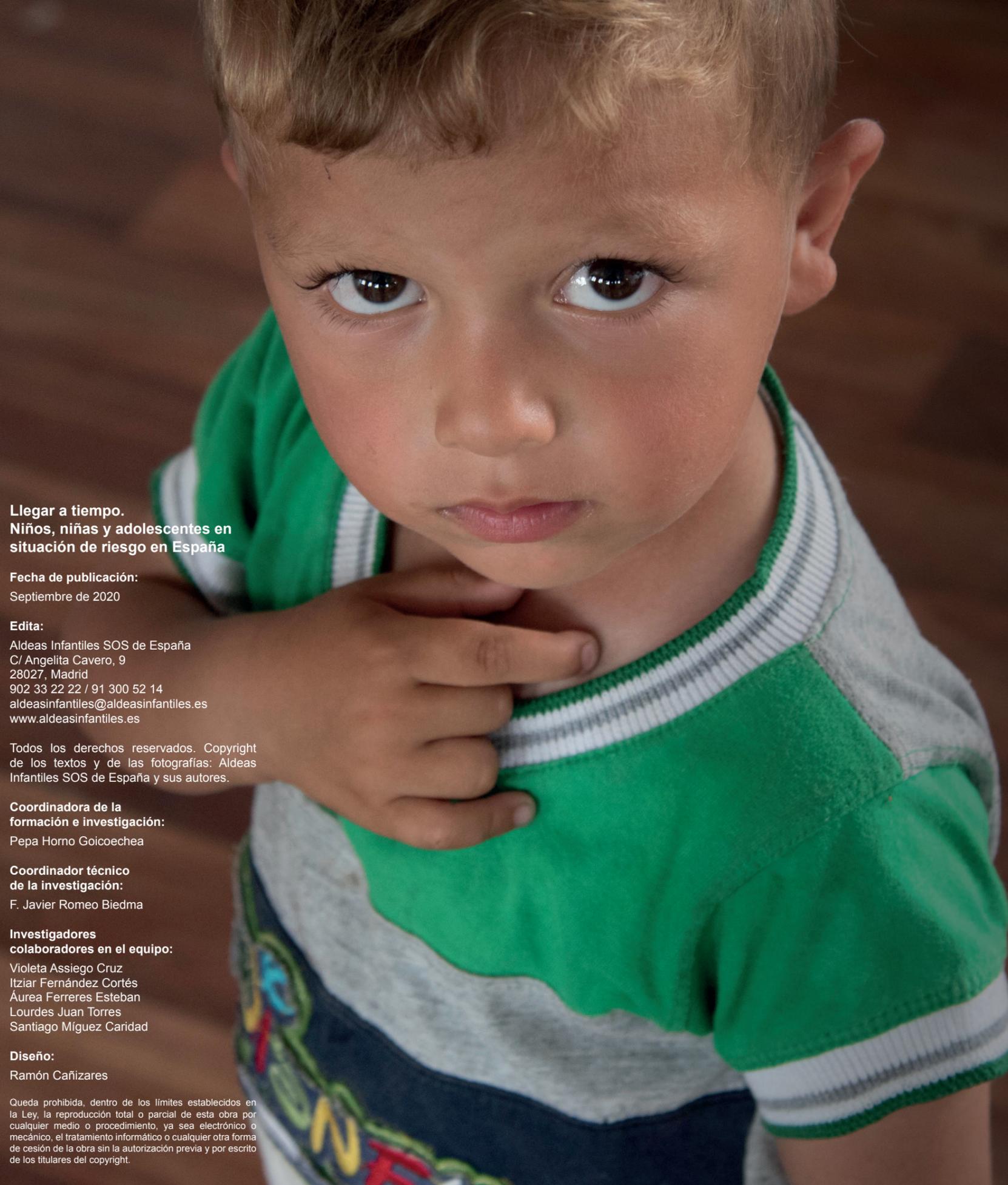


ALDEAS
INFANTILES SOS



Investigación realizada por
Espirales Consultoría de Infancia para
Aldeas Infantiles SOS de España





**Llegar a tiempo.
Niños, niñas y adolescentes en
situación de riesgo en España**

Fecha de publicación:
Septiembre de 2020

Edita:
Aldeas Infantiles SOS de España
C/ Angelita Cavero, 9
28027, Madrid
902 33 22 22 / 91 300 52 14
aldeasinfantiles@aldeasinfantiles.es
www.aldeasinfantiles.es

Todos los derechos reservados. Copyright
de los textos y de las fotografías: Aldeas
Infantiles SOS de España y sus autores.

**Coordinadora de la
formación e investigación:**
Pepa Horno Goicoechea

**Coordinador técnico
de la investigación:**
F. Javier Romeo Biedma

**Investigadores
colaboradores en el equipo:**
Violeta Assiego Cruz
Itziar Fernández Cortés
Áurea Ferreres Esteban
Lourdes Juan Torres
Santiago Míguez Caridad

Diseño:
Ramón Cañizares

Queda prohibida, dentro de los límites establecidos en
la Ley, la reproducción total o parcial de esta obra por
cualquier medio o procedimiento, ya sea electrónico o
mecánico, el tratamiento informático o cualquier otra forma
de cesión de la obra sin la autorización previa y por escrito
de los titulares del copyright.

ÍNDICE

Introducción	4
1. ¿Qué supone que un niño o niña esté en una situación de riesgo?	5
2. Datos clave del estudio realizado	6
2.1. Objetivos del estudio	6
2.2. Datos analizados	6
2.3. Muestra estudiada	7
2.4. Fuentes de datos	7
3. Resultados más relevantes del estudio	8
3.1. Marco legislativo	8
3.2. Datos generales de las comunidades autónomas sobre el Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia	8
3.3. Datos sobre la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en la muestra de municipios seleccionada	10
3.3.1. Datos disponibles sobre niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo	10
3.3.2. Datos disponibles sobre los presupuestos municipales adjudicados a la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo	11
3.3.3. Análisis de los recursos diseñados para atender a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en la muestra de municipios seleccionada	12
3.3.4. Motivaciones técnicas identificadas para definir la situación de riesgo	18
4. Claves sobre la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en España	20
4.1. Escasa transparencia y sistematización en la información sobre el Sistema de Protección	20
4.2. El cuestionamiento de la figura de la declaración de riesgo	21
4.3. Falta de estandarización de criterios técnicos comunes	21
4.4. Falta de un itinerario coordinado en la intervención que permita realizar un seguimiento del niño, niña o adolescente y evaluar la intervención realizada	23
4.5. Grandes diferencias en la intervención en los diferentes municipios sin una variable técnica clara que lo pueda explicar	24
4.6. Algunos sesgos presentes en el enfoque de los recursos de intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo	24
5. ¿Qué podemos hacer?	26

INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años se han producido en España notables avances en materia de protección a la infancia. Sin embargo, la realidad de miles de niños, niñas y adolescentes en nuestro país está, aún hoy, presidida por la violencia, la negligencia y el abandono.

Las familias, la comunidad donde viven y las instituciones competentes según cada territorio son las responsables de que los niños, niñas y adolescentes crezcan en un entorno de seguridad afectivo que garantice su bienestar. Es preciso puntualizar que la protección de la infancia no implica solo eliminar cualquier forma de violencia física, psicológica o sexual, sino garantizar las condiciones que permitan al niño, niña o adolescente desarrollar todas sus potencialidades y el pleno ejercicio de sus derechos.

La condición de riesgo se genera cuando, por diversas razones, las familias, la comunidad o las instituciones fallan en esa tarea. A pesar de su carácter extraordinario e inédito, la crisis de la COVID-19 ha evidenciado la debilidad del sistema, y no solo en nuestro país. El secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres, ha alertado de que los efectos nocivos de la pandemia no se distribuirán de manera equitativa, sino que serán más perjudiciales para los niños que ya estén en situación de desventaja o vulnerabilidad.

En España más de 1 de cada 3 niños vivían en situación de pobreza y exclusión social¹ antes de la emergencia sanitaria, pero sus efectos van a impactar aún más gravemente en estos niños. De hecho, el dictamen emitido por la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica tras la COVID-19 del Congreso de los Diputados afirma que serán especialmente dañinos para los niños y niñas tutelados, refugiados y víctimas de abusos y violencia. A causa del confinamiento, la violencia contra los menores en el seno de las familias ha aumentado un 10 por ciento² y la brecha digital también se ha acentuado, con un 10% de los 8,2 millones de alumnos de enseñanzas generales que no ha podido seguir las clases por internet³.

Ya al principio del confinamiento, Aldeas Infantiles calculaba que tendría que atender a cerca de 10.000 niños, niñas y jóvenes, doblando el número de atenciones previas a la pandemia. Desde entonces, Aldeas ha puesto en marcha distintos paquetes de medidas y planes de contingencia para brindar cobertura a las necesidades básicas, refuerzo educativo y apoyo psicosocial y emocional. Entretanto, en el ámbito legislativo se ha aprobado

la Renta Mínima de Inserción y se remitirá a las Cortes Generales el Proyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia. Pero no es suficiente.

La crisis de la COVID-19 ha evidenciado la debilidad del sistema. Los efectos nocivos de la pandemia no se distribuirán de manera equitativa, serán más perjudiciales para los niños y niñas que ya estén en situación de desventaja o vulnerabilidad. Así lo han reconocido tanto Naciones Unidas como la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica tras la COVID-19 del Congreso de los Diputados.

Desde Aldeas Infantiles SOS damos la bienvenida a la aprobación de la Renta Mínima de Inserción, así como a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia. Pero no es suficiente.

En los casos de desprotección, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, distingue entre situación de riesgo y de desamparo. El empeoramiento de la primera puede conducir a la segunda, que conlleva la separación del menor de su familia y la asunción de la tutela por parte del Estado. Prevenir para no llegar a este extremo es crucial. En este sentido, la Administración Pública competente está obligada a intervenir ante una situación de riesgo, adoptando las medidas de protección necesarias que eviten el desamparo. Con este fin, la mencionada ley contempla y regula la figura de la Declaración Administrativa de Riesgo.

Sin embargo, la ausencia de continuidad en la intervención con menores en riesgo, unida a la falta de sistematización en la información del Sistema de Protección a la Infancia, hace que sea imposible determinar cuántos niños tutelados por el Estado, es decir, en situación de desamparo, han tenido previamente una declaración de riesgo.

Este informe es producto de una investigación que se adentra en la situación de la infancia en riesgo en España, poniendo de manifiesto una aplicación desigual de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia en función del territorio y evidenciando la ausencia de estadísticas. Analiza, asimismo, los recursos públicos disponibles para la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo e identifica las dificultades y obstáculos a superar para que esta llegue a tiempo de evitar el desamparo, y hacer realidad el derecho de los niños, niñas y jóvenes a crecer en familia.

1. ¿QUÉ SUPONE QUE UN NIÑO O NIÑA ESTÉ EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO?

Si un niño, niña o adolescente no se siente seguro, cuidado y querido, no podrá desarrollarse plenamente y tampoco podrá ejercer su condición de sujeto pleno de derecho. Así, desde un enfoque de derechos del niño, marco de esta investigación, “riesgo” supone:

- La posibilidad de daño en el desarrollo del niño, niña o adolescente y su imposibilidad de ejercer plenamente sus derechos.
- La falta de un entorno de seguridad afectivo para su crecimiento que debe venir garantizado por las familias, la comunidad y las instituciones. La intervención en riesgo está, por lo tanto, vinculada a la prevención y al reconocimiento de la comunidad como agente de cambio, no solo las familias.
- La situación de riesgo va más allá de las situaciones de exclusión social y de la “falta de atención” de las familias. El riesgo puede darse por incapacidad de las familias de ejercer su rol protector, pero también por dificultades sociales sobrevenidas (pérdida de red de apoyo, situación de exclusión social o dificultades económicas, entre otras) o por condiciones estructurales que los sitúen en una situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, los recursos que se diseñen han de ser universales para atender a niños, niñas y adolescentes de todos niveles económicos.

Esta concepción es la misma que viene reflejada en la definición de riesgo de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, que entiende el riesgo en un sentido amplio, y lo desliga de la situación de desamparo. Por lo tanto, desde este marco técnico las instituciones deben observar diferentes indicadores (educativos, pediátricos, económicos, familiares, etc.) y contraponerlos a los factores de protección, para determinar si existe riesgo o no, y en qué grado:

“Se considerará situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar (...)” (definición del artículo 17.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LOPJM), en su redacción dada por la Ley 26/2015).



1. INE. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2019. AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion). 2020.

2. Fuente: Fundación ANAR. 2020.

3. Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. 2020.

2. DATOS CLAVE DEL ESTUDIO REALIZADO

2.1. Objetivos del estudio

Los objetivos definidos para esta investigación fueron los siguientes:

- Estimar el número de declaraciones de riesgo y desamparo en España.
- Averiguar los motivos de alta y cese de las declaraciones de riesgo y desamparo que se establecen en las distintas comunidades autónomas en España. Dentro de este objetivo, se ha indagado cuántas declaraciones de riesgo derivan en declaración de desamparo y cuántas cesan por otros motivos.
- Identificar los recursos disponibles para la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en los municipios seleccionados para la investigación, con especial atención a los programas de fortalecimiento familiar y/o parentalidad positiva.

2.2. Datos analizados

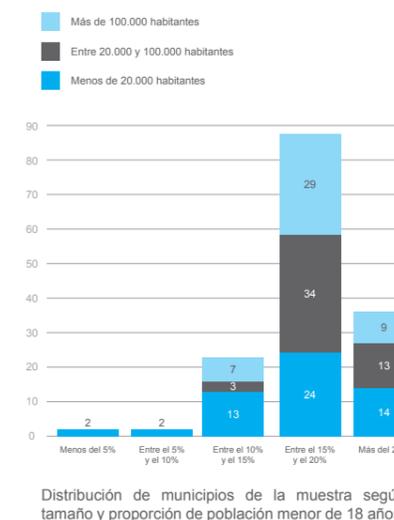
- El marco legislativo estatal y autonómico sobre la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo.
- Número de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y/o con declaración de riesgo en cada uno de los 150 municipios seleccionados en la muestra, a ser posible desagregados por sexo, edad y nacionalidad.
- Recursos desarrollados por cada uno de los 150 municipios seleccionados en la muestra para detectar y atender a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo de su municipio.
- Motivaciones técnicas utilizadas para establecer la situación de riesgo.
- Presupuesto adjudicado por cada uno de los 150 municipios seleccionados en la muestra para la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo de su municipio.



2.3. Muestra estudiada

Una muestra representativa a nivel estatal de 150 municipios de todas las comunidades autónomas, elegidos según los siguientes criterios:

- Municipios de ámbito rural y de ámbito urbano.
- Municipios de diversos tamaños poblacionales. Para la selección de la muestra se establecieron tres niveles: menos de 20.000 habitantes, entre 20.000 y 100.000 habitantes y de más de 100.000 habitantes.
- Proporcional al tamaño poblacional de cada comunidad autónoma.
- Proporcional al número de expedientes de protección de cada comunidad autónoma.



2.4. Fuentes de datos

Los datos correspondientes a los 150 municipios seleccionados se obtuvieron de las siguientes fuentes:

- **Responsables políticos y/o técnicos municipales** de los 150 municipios seleccionados en la muestra y de las mancomunidades y diputaciones correspondientes (81% de los municipios).
- La información disponible en la **página web municipal** de los 150 municipios seleccionados en la muestra (y, en los casos pertinentes, de las mancomunidades, comarcas, consells insulars, cabildos y otras entidades públicas) (99% de los municipios).
- La información disponible en las **memorias publicadas** por los 150 municipios seleccionados en la muestra y otros documentos publicados por los municipios, comunidades autónomas o el Ministerio (42% de los municipios).
- La base de datos de presupuestos municipales del **Ministerio de Hacienda**⁴.
- Se realizaron además entrevistas con profesionales del sistema de protección: académicos, técnicos de servicios sociales municipales, técnicos de entidades sociales y responsables técnicos autonómicos.

Es importante indicar que la investigación se realizó entre junio de 2018 y mayo de 2019, por lo que los datos que recoge el estudio corresponden a los ejercicios de 2016 y 2017 que fueron los que los municipios y comunidades autónomas tenían disponibles en el momento en que se realizó la recogida de datos. Puede haber habido modificaciones posteriores.

4. Publicación de Información de los Presupuestos por Entidades Locales del Ministerio de Hacienda. <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/PublicacionPresupuestosEELL.aspx>

3. RESULTADOS MÁS RELEVANTES DEL ESTUDIO

3.1. Marco Legislativo

La **definición legal de la situación de riesgo** estaba y está delimitada con carácter general en el artículo 17 de la LOPJM. Respecto a la normativa autonómica, no se ha procedido, pese a los años transcurridos, a adaptar la normativa autonómica a la nueva exigencia legal general (declaración administrativa de riesgo con régimen de recursos específico). Esa situación produce inseguridad jurídica e incertidumbre en quienes tienen que aplicar la normativa. Por ello se produce en la práctica un **desajuste entre lo que pretenden ser criterios generales comunes para todo el territorio del Estado y la realidad jurídica dispersa de cada comunidad autónoma o ciudad autónoma**. Además, es importante señalar:

- La **falta de homogeneidad en los supuestos de riesgo y desamparo**, variando entre el extremo de una prolija relación detallada de supuestos de riesgo y de sus medidas a una ausencia absoluta de regulación. Un ejemplo es la subdivisión legal autonómica de los tipos de riesgo: si la normativa estatal se refiere a riesgo y desamparo, sin más conceptos intermedios, muchas normativas autonómicas subdividen legalmente el riesgo en categorías, con competencia administrativa diferente según el riesgo sea más o menos grave.
- La **falta de uniformidad en la entidad pública competente** para tramitar y acordar la resolución formal de declaración de riesgo prevista en el artículo 17.1 de la LOPJM.

3.2. Datos generales de las comunidades autónomas sobre el Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia

El siguiente cuadro resume los datos generales del sistema de protección que están disponibles en cada comunidad autónoma: número de tutelas y guardas, niños, niñas o adolescentes en acogimiento familiar o residencial, declaraciones de riesgo y programas de apoyo, en el caso de sistematizarse. Los datos corresponden al año 2016 o 2017. Algunas comunidades autónomas han publicado datos posteriores pero se han mantenido los datos de los mismos años para que puedan ser comparados entre sí.

CC.AA. ⁵	Tutela	Guarda	Acogimiento Residencial	Acogimiento Familiar	Declaraciones de Riesgo	Programas de Apoyo ⁶	Observaciones
Andalucía	5.478	25	2.209	2.741			
Aragón	333	46	285	93	443		
Asturias	639	304	355	620		4.106	El número de tutelas y guardas se ha obtenido del Boletín nº 19 del MSSSI.
Canarias	1.620	36	864	1.106		2.552	
Cantabria	303	265	167	129	95		Datos a 31 de diciembre de 2017.
Castilla y León	1.202	310	512	807	18	6.641	
Castilla-La Mancha	1.033	41	439	575	177		
Cataluña	6.132	73	2.975	3.785		5.399	
Com. de Madrid	2.765	640	1.586	2.462			
Com. Valenciana	3.656	319	1.157	2.651			
Extremadura	444	45	324	264	0	4.766	
Galicia	1.453	461	589	864		1.624	
Illes Balears							
Mallorca	820	187	325	589	339	506	El dato de AR se ha obtenido de restar el número total que figura en el Boletín nº 19 del MSSSI al resto del Consell Insular.
Menorca	51	15	10	32	67		
Ibiza	73	-	23	50	38		En la memoria no están recogidas las guardas.
Formentera	5	0	1	4	2		
La Rioja	144	14	95	139	376		
Navarra	499	240	271	228		707	
País Vasco							
DF Álava/Araba	122(A)	111(A)	160	119	5	934	(A) Altas en 2016.
DF Bizkaia	859	80	613	314	0	987	
DF Gipuzkoa	638	25	318	349	0	1.103	
Región de Murcia	1.250	34	282	1.043	77		
Ceuta	229	3	237	54			
Melilla	1.001	277	357	58			
TOTAL	30.749	3.551	14.154	19.076	1.637	29.325	

5. En azul se muestran las comunidades autónomas que son competentes en realizar declaraciones de riesgo, y en gris las comunidades autónomas que han transferido la competencia a los municipios, aunque en algunos casos se haya transferido solo el riesgo leve y moderado, y conservado el grave en la comunidad autónoma. La explicación más detallada de cada comunidad se adjunta en el anexo 5.4. del informe.

6. Este dato se ha obtenido de las memorias oficiales publicadas por las comunidades autónomas, en aquellos casos que sistematizan dicho dato.



3.3. Datos sobre la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en la muestra de municipios seleccionada

3.3.1. Datos disponibles sobre niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo

Una tercera parte de los municipios no pudieron proporcionar el dato de cuántos niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo había en su municipio. 30 municipios no proporcionaron los datos y tampoco estaban disponibles en sus memorias ni páginas web (26 no los tenían sistematizados, 4 decidieron no colaborar en la investigación). Además, 13 de los municipios que dieron datos no pudieron ser comparados porque estaban sistematizados por unidades familiares o por programas de intervención sin información diferenciada de sus usuarios.

Solo algo más de la mitad (69) de los municipios que pudieron proporcionar los datos (120), los dieron desagregados, bien en su totalidad o al menos parcialmente por sexo, edad o nacionalidad. Del análisis de la información proporcionada, se obtienen los siguientes datos relevantes:

- Respecto al sexo (datos presentados por 57 municipios): **existen más niños en situación de riesgo que niñas. El porcentaje de niños es 53,3% y de niñas es 46,6%**⁷. La diferencia no es muy grande, pero es clara en todos los municipios.
- Respecto a la edad: 55 municipios presentaron datos pero con rangos de edad diferentes que hacía imposible su sistematización.
- Respecto a la nacionalidad, (datos presentados por 31 municipios): **la gran mayoría de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo con los que se está interviniendo son españoles (74,8% frente a un 23,8%**⁸ de otras nacionalidades).

7. Para llegar al porcentaje total del 100% hay que tener en consideración los casos en los que no se conoce el sexo en dos municipios.

8. Solo se han contabilizado los municipios que entregaron la totalidad de los datos desagregados, hubo otros que entregaron solo una parte de los datos desagregados. Para llegar al porcentaje total del 100% hay que tener en consideración los casos en los que no se conoce la nacionalidad en dos municipios.

3.3.2. Datos disponibles sobre los presupuestos municipales adjudicados a la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo

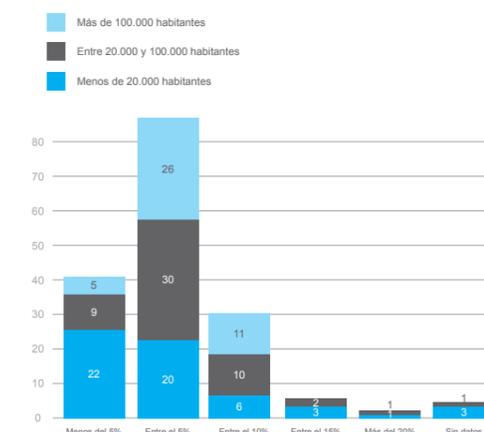
La mayoría de los municipios expresaron que el presupuesto adjudicado a la intervención con niños, niñas y adolescentes en riesgo era imposible de obtener; algunos proporcionaron datos parciales, como el presupuesto de programas específicos, o de equipos especializados; hubo algún caso puntual que sí tenía las partidas presupuestarias diferenciadas.

Los presupuestos desglosados por programas eran, en muchos casos, de atención a familias, sin diferenciar las personas que engloban las familias ni sus edades, por lo que no era posible saber si atendían o no a niños, niñas y adolescentes. Además, en algunos casos tenían diferenciadas las partidas de ayudas económicas, pero no las líneas programáticas. Y en la mayoría de los casos era imposible averiguar la partida presupuestaria de personal que se puede adjudicar a esta intervención.

Para poder establecer una mínima visión global de los presupuestos de los que podrían disponer los municipios recogidos en la muestra para atender a los niños, niñas y adolescentes, se recurrió a los presupuestos que los municipios presentan al Ministerio de Hacienda cada año, que son públicos, accesibles y comparables⁹. Es necesario dejar claro que la partida que se compara es la correspondiente al Capítulo 23 (Servicios Sociales y promoción social), es decir, a todo el sistema de servicios sociales, no a los programas dedicados a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo, tengan o no tengan declaración formal de riesgo. Además, por otra parte, puede haber, en otras partidas diferentes, financiación de determinadas actuaciones que realmente son servicios sociales. Así que es una aproximación parcial e inexacta a la trazabilidad de los presupuestos, algo que parece sencillamente imposible de lograr.

Datos relevantes resultantes de este análisis (con todas sus limitaciones expuestas) son:

- De los 150 municipios, solo 2 tienen más del 20% de su presupuesto adjudicado a servicios sociales, Zagra (Granada) y Arcos de la Frontera (Cádiz).
- La mayoría de los municipios seleccionados, 112 para ser exactos, y en las tres categorías de tamaño poblacional, tienen menos del 10% de su presupuesto adjudicado a servicios sociales. Y cuando se considera el sistema de servicios sociales es necesario entender que en esta categoría entrarían todos los programas de infancia y adolescencia, pero también los del resto de las áreas englobadas en cada municipio dentro de servicios sociales.
- Ni el tamaño poblacional ni la comunidad autónoma a la que pertenece un municipio marcan una diferencia en esta tendencia.
- El tanto por ciento de presupuesto no sirve para medir la eficacia del uso que se hace de ese presupuesto disponible. Con un mismo tanto por ciento presupuestario adjudicado y un mismo tamaño poblacional, hay municipios que desarrollan una intervención de calidad con recursos tanto generalistas como específicos y un itinerario del sistema de protección muy bien definido y coordinado, mientras otros tienen acciones puntuales y de enfoque asistencialista para atender a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en su municipio.



Número de municipios por porcentaje del presupuesto dedicado a servicios sociales (en general, no solo en atención a niños, niñas y adolescentes).

9. Publicación de Información de los Presupuestos por Entidades Locales del Ministerio de Hacienda. <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/PublicacionPresupuestosEELL.aspx>

3.3.3. Análisis de los recursos diseñados para atender a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en la muestra de municipios seleccionada

Uno de los objetivos clave de la investigación ha sido averiguar **cuáles son los recursos que generan los municipios para atender a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo**¹⁰. A continuación se expone en un cuadro y de forma resumida el tipo de recursos identificados en los 150 municipios de la muestra seleccionada para la investigación ordenados por niveles y áreas de gestión:

Nivel 1: PREVENCIÓN Prevención primaria y recursos dirigidos a población general (universal)	Nivel 2: VULNERABILIDAD SOCIAL Prevención secundaria que incluye actuaciones específicas con colectivos vulnerables identificados	Nivel 3: INTERVENCIÓN CON LOS CASOS DE RIESGO LEVE, MODERADO O GRAVE YA DETECTADO O DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL Prevención terciaria y actuaciones específicas con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo ya detectadas por recursos comunitarios: educación, sanidad, etc.
<p>ÁREA SOCIAL</p> <p>Oficinas de atención ciudadana de los centros de Servicios Sociales.</p> <p>Servicios de Apoyo Familiar generalistas: parentalidad positiva, escuelas de familias, talleres de sensibilización y formación para familias.</p> <p>Espacios de encuentro para las familias de bienestar emocional: grupos de apoyo, trabajo de la expresión emocional y corporal.</p> <p>Ayudas económicas universales (cheque bebé, ayuda para libros de texto...).</p> <p>Campañas de sensibilización y prevención.</p> <p>Visitas a domicilio en coordinación con equipos de salud después del parto y en los primeros meses de vida del niño o niña.</p> <p>Programas de apoyo a familias con niños y niñas de cero a tres años: visitas domiciliarias, grupos de apoyo, seguimiento desde el centro de salud, programas de apoyo psicoeducativo.</p>	<p>ÁREA SOCIAL</p> <p>Programas del nivel 1 dirigidos a zonas especialmente vulnerables del municipio.</p> <p>Programas de intervención en zonas con alto nivel de conflicto social del municipio.</p> <p>Programas para niños, niñas y adolescentes con discapacidad física, sensorial o psíquica, o con necesidades educativas especiales.</p> <p>Programas de inserción laboral de colectivos vulnerables (para adolescentes y para familias).</p> <p>Actividades de visibilización de los grupos vulnerables y de ruptura de estereotipos sociales e integración en la comunidad.</p> <p>Ayudas económicas a personas de especial vulnerabilidad: bono energético, becas comedor, becas deportivas o artísticas, para campamentos urbanos, otras becas, ayudas para libros y material escolar, cheques bebé...</p> <p>Ayudas económicas para situaciones de urgencia.</p>	<p>ÁREA SOCIAL</p> <p>Equipos de intervención especializados de servicios sociales municipales.</p> <p>Programas de intervención psicoeducativa intensiva con familias en riesgo medio y grave.</p> <p>Programas de apoyo terapéutico a familias y niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo.</p> <p>Programas de educación afectivo-sexual, prevención de drogas u otras problemáticas para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia o agresores y agresoras.</p> <p>Programas de acompañamiento y apoyo a familias acogedoras en familia extensa y ajena.</p> <p>Programas de intervención en familias con separaciones conflictivas.</p> <p>Programas de intervención con adolescentes con adicciones.</p>

10. El análisis recogido en el informe se basa en los recursos de los que informaron los municipios o que estaban disponibles en sus páginas web o en sus memorias. Por lo tanto, es posible que existan otros recursos funcionando en los municipios gestionados por entidades privadas que no se incluyan en este apartado.

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
<p>Programas de conciliación de la vida familiar y laboral: programas canguro, centros de día, atención antes y después de la jornada escolar oficial.</p> <p>Actividades de verano, Navidad y Semana Santa: campamentos, excursiones...</p> <p>Programas de acompañamiento a los centros educativos en la detección y prevención de posibles situaciones de riesgo en una fase muy temprana.</p> <p>ÁREA DE EDUCACIÓN</p> <p>Escuelas infantiles municipales.</p> <p>Talleres de formación y sensibilización en todas las edades escolares (en colaboración con otras áreas municipales o no): prevención de violencia, promoción de la salud, educación vial...</p> <p>ÁREA DE SALUD</p> <p>Centros de salud.</p> <p>Programas de apoyo a familias con niños y niñas de cero a tres años: preparación al parto, seguimiento sanitario, grupos de lactancia materna, espacios familiares de bienestar emocional, masaje infantil, visitas domiciliarias coordinadas con servicios sociales, grupos de apoyo.</p> <p>Programas de promoción de la salud para la población general: programas de pediatría de atención primaria; programas de prevención de tabaquismo, alcoholismo y otros consumos de sustancias y mal uso de tecnologías; promoción de hábitos de vida sana.</p>	<p>Espacios o servicios de respiro familiar para colectivos vulnerables (familias monomarentales, madres adolescentes, etc.).</p> <p>Programas de prevención de drogas.</p> <p>ÁREA DE SALUD</p> <p>Recursos de atención temprana.</p> <p>Programas especializados de los centros de salud en atención a los colectivos vulnerables.</p> <p>Programas de prevención de drogas y alcohol.</p> <p>ÁREA DE CULTURA</p> <p>Actividades artísticas para la visibilización de los colectivos vulnerables y la promoción de su integración comunitaria.</p> <p>ÁREA DE DEPORTES</p> <p>Actividades deportivas para personas con discapacidad física, sensorial o psíquica, o con necesidades educativas especiales.</p> <p>ÁREA DE IGUALDAD</p> <p>Programas de prevención de la violencia de género en colectivos vulnerables: discapacidad, grupos étnicos minoritarios, madres adolescentes...</p> <p>ÁREA DE SEGURIDAD CIUDADANA</p> <p>Presencia y seguimiento en las zonas más vulnerables del municipio.</p>	<p>Programas de intervención con madres adolescentes.</p> <p>Programas de intervención con adolescentes expulsados de los centros escolares.</p> <p>Programas de canguro por horas para entrevistas u otras necesidades de las figuras adultas.</p> <p>Ayudas económicas y de vivienda para familias ya detectadas en situación de riesgo.</p> <p>Centros de día para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo ya detectada.</p> <p>Plazas específicas adjudicadas en los recursos de nivel 1 deportivos, culturales y sociales para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo ya detectada.</p> <p>Centros de acogida y programas de atención social y terapéutica a mujeres y niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género.</p> <p>Programas de atención a domicilio.</p> <p>ÁREA DE SALUD</p> <p>Servicios de salud mental infantojuvenil.</p> <p>ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>Participación infantil: investigaciones participativas específicas realizadas con niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Consejos de participación para niños, niñas y adolescentes de un grupo de riesgo específico (consejos de infancia para niños, niñas y adolescentes de los centros de protección).</p>

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
<p>ÁREA DE DEPORTES</p> <p>Instalaciones deportivas: polideportivos y otras instalaciones.</p> <p>Actividades deportivas para todas las edades.</p> <p>Programas de prevención de la violencia entre iguales y promoción de valores positivos a través del deporte.</p> <p>Grupos de natación desde bebés.</p> <p>ÁREA DE CULTURA</p> <p>Bibliotecas: promoción de la lectura, cuentacuentos...</p> <p>Museos: exposiciones y programas de arte.</p> <p>Centros cívicos.</p> <p>Escuelas de música municipales.</p> <p>Actividades musicales: grupos de rap, conciertos, danza... Ludotecas.</p> <p>Programas para dar a conocer el patrimonio municipal y las tradiciones del municipio a los niños, niñas y adolescentes de todas las edades.</p> <p>ÁREA DE JUVENTUD</p> <p>Programas de ocio alternativo: ludotecas, centros para jóvenes.</p> <p>Servicios de orientación e información juvenil, con diversas asesorías y formaciones.</p> <p>Talleres de formación y sensibilización: prevención de drogas, educación afectivo-sexual, educación emocional...</p> <p>Excursiones organizadas.</p> <p>Actividades en la naturaleza.</p>	<p>ÁREA DE URBANISMO</p> <p>Señalización de espacios adaptada a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad (pictogramas).</p>	<p>Puntos de Encuentro Familiar de gestión municipal.</p> <p>COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL (TRABAJO EN RED)</p> <p>Mesas de Infancia y Adolescencia.</p> <p>Mesas de educación en coordinación con servicios sociales.</p> <p>Mesas de absentismo escolar.</p> <p>Redes de promoción del buen trato, que incluye a todos los agentes que intervienen en el municipio con niños, niñas y adolescentes: no solo las instituciones sino las entidades presentes en el municipio.</p> <p>Mesas de coordinación interinstitucional temáticas: abuso sexual, violencia de género, acoso escolar...</p>

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
<p>ÁREA DE IGUALDAD</p> <p>Puntos de información para la mujer.</p> <p>Talleres de formación y sensibilización en la adolescencia: promoción de igualdad y prevención de la violencia de género entre adolescentes.</p> <p>Grupos de adolescentes y jóvenes que promueven modelos de masculinidad diferentes.</p> <p>Grupos de paternalidad corresponsable.</p> <p>ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>Consejos de participación infantil y juvenil.</p> <p>Presupuestos participativos.</p> <p>Diseño de los espacios físicos del municipio.</p> <p>Programas de familias colaboradoras.</p> <p>Programas de banco de tiempo.</p> <p>ÁREA DE SEGURIDAD CIUDADANA</p> <p>Programa de agente tutor.</p> <p>Talleres y charlas de formación en centros escolares: educación vial, prevención de violencia de género, prevención de acoso escolar, prevención de bandas y grupos juveniles.</p> <p>ÁREA DE URBANISMO</p> <p>Programas de caminos escolares.</p> <p>Señalización de espacios adaptada a los niños, niñas y adolescentes.</p>		

Algunos datos clave fruto de este análisis:

1. **En la mayoría de los municipios analizados no existe un continuo de intervención entre prevención, vulnerabilidad, riesgo y conflicto social.** Los recursos funcionan de forma parcializada y sin seguir una secuencia de intervención conjunta y coordinada. De esta forma, en muchos municipios los técnicos que intervienen con los niños, niñas y adolescentes en un recurso del nivel que sea pierden el contacto con ellos una vez que cambian de recurso. Eso, unido a las dificultades de sistematización de los datos, hace que sea muy difícil poder seguir el curso de qué sucede con un niño, niña o adolescente en su itinerario por los diferentes recursos y niveles del sistema de protección. Saber cuántos niños, niñas y adolescentes con los que se intervino en situación de riesgo han acabado siendo objeto de tutela es una respuesta que la mayoría de los municipios con los que se trabajó no pudo contestar.

2. **La mirada del sistema es “más evaluadora que recuperadora”.** El foco del sistema parece demasiado a menudo estar centrado en evaluar a la familia y no en la prevención y el acompañamiento emocional a las familias. Y esa mirada del profesional se traslada a la intervención y la determina.

3. **El tipo de recursos que se desarrollan en los diferentes niveles en ocasiones es muy similar, lo que cambia es la población destinataria.** Un ejemplo claro son las ludotecas, que se utilizan como recursos de nivel 1, 2 y 3: como servicio para toda la población, como oportunidad de trabajar con los colectivos vulnerables y como servicio de derivación de los niños, niñas y adolescentes con situaciones de riesgo ya detectadas por el municipio. O los campamentos de verano, Semana Santa y Navidad, que del mismo modo se utilizan como recurso para toda la población o se reservan plazas específicas para atender a los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo leve, moderado o grave.

4. Existe un debate generalizado, que apareció tanto en las entrevistas a expertos como con los técnicos municipales, sobre **la conveniencia de generar recursos más generalistas o más específicos.** Se argumenta a favor de los recursos generalistas que favorecen la integración comunitaria de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo ya detectados, y la asunción de su cuidado por toda la comunidad. A favor de los recursos específicos está el hecho de que permiten atender las especificidades de las problemáticas detectadas.

En los municipios que presentan un sistema de intervención en riesgo más sólido y estructurado se combinan ambos tipos de recursos. Pero en los municipios más pequeños, cuyas limitaciones geográficas, estructurales y presupuestarias son más evidentes, esta diferencia de enfoque se hace muy notoria y condiciona la intervención que se realiza.

5. **Los recursos del primer nivel, correspondientes a la PREVENCIÓN, en muchas ocasiones no fueron identificados por los municipios como recursos de intervención en riesgo.** Esta clave quizá podría tener que ver con el enfoque que los municipios tienen de la valoración de lo que es una “situación de riesgo”, la poca presencia del enfoque de derechos del niño en el diseño de la intervención, y el foco de esta intervención centrado en las situaciones de riesgo ya detectadas. Por otro lado, pudo tener que ver también con la forma en que se solicitó la información en la investigación.

6. **Los recursos del segundo nivel se centran de forma mayoritaria en la VULNERABILIDAD ECONÓMICA.** Existen algunos recursos específicos para la atención a la discapacidad física, sensorial o psíquica, o necesidades educativas especiales, y recursos de atención temprana desde el área de salud, pero es importante señalar que la atención a los colectivos vulnerables se centra claramente en los aspectos de vulnerabilidad económica. Otros colectivos vulnerables como los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a minorías étnicas, los niños, niñas y adolescentes con orientaciones e identidades sexuales minoritarias o los niños, niñas y adolescentes viviendo en familias reunificadas después de procesos migratorios, entre otros muchos, disponen de recursos específicos solo en una mínima parte de los municipios estudiados. Cabría preguntarse por qué esa escasez de recursos en el trabajo sobre vulnerabilidad social, comparado con los otros niveles: ¿responderá quizá a la falta de visibilización de los colectivos vulnerables a nivel municipal o a la dificultad de encontrar estrategias específicas para trabajar las condiciones estructurales que generan esa vulnerabilidad? En este sentido, es importante señalar que un motivo de vulnerabilidad social que ha surgido como especialmente preocupante en las entrevistas a expertos y con los técnicos municipales ha sido **la situación de los niños, niñas y adolescentes con familias en situación de separaciones conflictivas.** Parece que existe la consciencia de la necesidad urgente de fortalecer los servicios específicos para atender su problemática.

7. Una de las confusiones técnicas encontradas en muchos de los municipios analizados ha consistido en que se establecían actuaciones muy similares para situaciones de vulnerabilidad y para situaciones de riesgo ya detectadas. El tipo de intervención y las acciones planteadas eran muy similares, cuando no idénticas. **La diferencia técnica entre la vulnerabilidad y el riesgo no quedaba reflejada en la especificidad o diferenciación en los recursos de intervención.**

8. Los recursos del tercer nivel presentan una diferencia muy notoria respecto a los dos niveles anteriores y es que, salvo aquellos municipios que disponían de equipos de salud mental infantojuvenil, que son una minoría, **la intervención en RIESGO LEVE, MODERADO Y GRAVE se centra en los equipos de intervención familiar de servicios sociales municipales o de la mancomunidad o autonómicos,** según la estructura administrativa de cada comunidad autónoma, dejando fuera otras áreas municipales. La intervención con los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo se considera competencia de los equipos especializados de servicios sociales. Son realizadas, en la mayoría de los casos, por equipos especializados en infancia pero que atienden todo tipo de problemáticas, con una gran escasez de recursos específicos, especializados en problemáticas concretas (salud mental, discapacidad, inmigración, etc.) y sin colaboración de otras áreas municipales. Es decir, aunque en el listado se han incluido los recursos detectados que atienden de forma específica determinadas problemáticas, en la mayoría de los municipios es un solo equipo de tratamiento familiar quien debe atender problemáticas de índole enormemente diversa y que requieren una gran especialización cada una de ellas. Eso hace difícil que puedan garantizar una especificidad en su intervención.

9. Como un ejemplo de la diversidad de enfoque en la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y porque el análisis de datos se ha hecho desde el marco conceptual del enfoque de derechos del niño, se analizaron dos recursos en concreto:

■ Se analizó cuántos municipios habían creado algún tipo de **red de trabajo local** entre los agentes y entidades que intervienen con infancia y juventud en el municipio. Estas estructuras en red permiten un trabajo coordinado intersectorial que brinda eficacia a la intervención que se realiza, además de permitir un análisis mucho más completo de la realidad de los niños,

niñas y adolescentes con los que se interviene. Estas estructuras de red se constituyen como **mesas de coordinación local o comisiones de infancia y adolescencia** y pueden tener diversas formas: pueden estructurarse en torno a infancia en riesgo específicamente, infancia en general, educación en general o bien generarse en torno a temáticas más específicas, como el absentismo escolar, el acoso escolar, la violencia de género, el abuso sexual o la promoción del buen trato. Estas estructuras de trabajo en red municipales se localizaron en **55 municipios de los 150 de la muestra, una tercera parte del total.**

■ Se analizó cuántos municipios contaban con **consejos de participación infantil y/o juvenil en el ámbito municipal, comunitario o educativo.** Son órganos que posibilitan un grado de participación significativa en la definición de las políticas municipales. Estos consejos de participación infantil y/o juvenil se estructuran de forma diferente en cada municipio y pueden variar en su composición y funciones, pero su existencia es un indicador de un enfoque de derechos del niño en las políticas municipales. Se localizaron **consejos de participación infantil y juvenil en 57 municipios, también algo más de una tercera parte de los municipios analizados.** En muchos casos coincide que un mismo municipio tiene ambos recursos, sobre todo en los de mayor tamaño poblacional, pero en otros casos no.

3.3.4. Motivaciones técnicas identificadas para definir la situación de riesgo

Datos relevantes como resultado del análisis de las motivaciones técnicas identificadas en los 150 municipios de la muestra a la hora de definir la situación de riesgo serían:

- **La misma conceptualización de “situación de riesgo” varía de un municipio a otro**, contemplándola como una medida de intervención con distintas funciones: la intervención previa a la declaración de riesgo, que podría evitarla; una intervención igual a la que se realizaría con una declaración de riesgo, porque esta segunda figura no se contempla; una intervención destinada a evitar declaración de desamparo y la asunción de la tutela del niño, niña o adolescente, o incluso una intervención para garantizar la cobertura de las necesidades del niño, niña o adolescente e incluirle en recursos que pueda necesitar.
- En aquellas comunidades autónomas que sí realizan **declaraciones de riesgo**, los municipios vinculan la misma a dos criterios clave: por un lado, la no colaboración de las familias en el plan de intervención; y por otro, dar claridad a las familias sobre la gravedad de la negligencia en el trato a sus hijos e hijas, que en muchas ocasiones se realiza de forma inconsciente, ya que la declaración de riesgo permite afrontar la problemática de la familia de forma consciente. En cualquier caso, la declaración de riesgo sí conlleva una propuesta de intervención específica por parte de los profesionales con la familia.
- **La escasez de instrumentos de valoración de riesgo estandarizados y validados que permitan establecer criterios técnicos comunes fiables.** En el análisis de las motivaciones técnicas de los municipios incluidos en la muestra, se han encontrado cuatro situaciones marco:

Comunidades autónomas que han desarrollado instrumentos específicos de valoración. Entre estas es necesario destacar el BALORA¹¹, el VALÓRAME¹² y el *Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil*, elaborado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Comunidades autónomas que han generado otro tipo de instrumentos (guías, manuales técnicos, instrucciones) que sirven de soporte técnico pero no son un instrumento de valoración. Entre ellas, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Cataluña, Extremadura y Navarra.

Municipios que, por su cuenta, han desarrollado criterios técnicos comunes para todos los técnicos y agentes, con frecuencia como resultado y parte del trabajo de la mesa de coordinación de infancia o del trabajo de la mancomunidad que impulsa criterios técnicos comunes para que todos los agentes que intervienen en el municipio (o en varios, en el caso de las mancomunidades) pudieran seguir los mismos criterios. En este caso entrarían municipios como Alcalá de Henares, Alcobendas, Logroño, Madrid, Oviedo, Las Palmas de Gran Canaria, Rivas-Vaciamadrid y San Lorenzo de El Escorial (a través de la Mancomunidad de Servicios Sociales Sierra Oeste).

Municipios donde el único criterio técnico que se sigue es el de cada profesional o el equipo. En la muestra de 150 municipios analizada, 23 municipios utilizaban criterios individuales y 34 no proporcionaron información ninguna sobre cuáles eran las motivaciones técnicas que utilizaban para una declaración de riesgo. En el caso de no existir motivaciones técnicas comunes, no es que no exista un criterio municipal, ni de área, es que el criterio acaba siendo de cada profesional que interviene en el caso. La formulación de la motivación técnica en esos casos ha estado en la línea de que *“no se dispone de documentos internos o protocolos para la valoración técnica. Los casos se supervisan en reunión de equipo, respetando el criterio profesional del técnico que realiza la valoración familiar”*. Este escenario es el más preocupante, sobre todo si se cruza con la preocupación manifiesta por la escasa formación que tienen los agentes municipales en aspectos específicos de temáticas muy complejas dentro de la infancia y adolescencia, como puede ser la salud mental infantojuvenil, el maltrato infantil o las drogodependencias.

Las **MOTIVACIONES TÉCNICAS MÁS FRECUENTEMENTE MENCIONADAS EN LOS MUNICIPIOS** identificados en la muestra serían las siguientes:

- Por parte del niño, niña o adolescente:
 - Absentismo escolar.
 - Problemas de conducta en el niño, niña o adolescente (conflicto social).
 - Pertenencia a algún colectivo vulnerable: discapacidad física, sensorial o psíquica, o necesidades educativas especiales; identidades y orientaciones sexuales minoritarias; minorías étnicas; familias inmigrantes¹³.
 - Problemas de salud mental en el niño, niña o adolescente.
 - Embarazo adolescente.
- Por parte de las figuras parentales:
 - Falta de habilidades parentales en la crianza.
 - Problemáticas de salud mental.
 - Problemática de adicciones.
 - Indicadores detectados de negligencia física en el cuidado (no realizar una cobertura adecuada del seguimiento sanitario, indicadores detectados en la escuela).
 - Situaciones de conflicto social y familiar.
 - Separaciones conflictivas de las figuras parentales.
 - Aislamiento social del núcleo familiar.
 - Falta de vivienda o vivienda inadecuada.
- Por parte de otros agentes sociales:
 - Violencia entre iguales.
 - Violencia (maltrato o abuso) fuera del núcleo familiar.
- Por parte de las instituciones:
 - Seguimiento de una medida de protección.
 - Situaciones de emergencia en el municipio.

Sería necesario realizar una propuesta de categorización de motivaciones técnicas para las situaciones de riesgo que incluyan las motivaciones técnicas relacionadas con el riesgo emocional, o que no conlleven el riesgo de pérdida del cuidado parental.

11. Instrumento técnico de valoración de casos de desprotección elaborado por Ignacia Arruabarrena y Joaquín de Paúl. Ha sido asumido como instrumento técnico de valoración de riesgo y desamparo en el País Vasco, pero también en Cantabria y está en proceso de ser incorporado por las Illes Balears (de forma preferente, no obligatoria) y Castilla-La Mancha, y en algunos municipios de otras comunidades autónomas, como Alcobendas, que lo han asumido como instrumento de valoración.

12. Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo, desprotección y desamparo de la infancia en Andalucía. Ha sido generado para el trabajo de los Equipos de Tratamiento Familiar, que son los equipos especializados de la comunidad autónoma que apoyan a los municipios en la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo moderado y grave. Andalucía tiene también como instrumento el Sistema de Información sobre el Maltrato Infantil en Andalucía (SIMIA).

13. Es importante señalar que considerar la pertenencia a un colectivo vulnerable como motivación técnica de riesgo, significa equiparar vulnerabilidad y riesgo, que es una de las problemáticas que se ha identificado en el estudio. Esta problemática refleja, por un lado, una sociedad desigual donde los colectivos vulnerables de facto están en riesgo al no ver garantizada la plena implementación de sus derechos. Pero, por otro lado, la pertenencia a un grupo vulnerable no puede ser una motivación técnica per se, porque no es la característica del niño, niña o adolescente la que le pone en riesgo sino la actuación social ante esa característica.



4. CLAVES SOBRE LA INTERVENCIÓN CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE RIESGO EN ESPAÑA

4.1. Escasa transparencia y sistematización en la información sobre el sistema de protección

Esta falta de transparencia de la información en el sistema de protección en España hace que sea imposible averiguar con cuántos niños, niñas y adolescentes se está interviniendo a nivel municipal.

Algunos datos que avalan esta problemática:

1. **Casi una tercera parte de la muestra de municipios seleccionados no pudieron responder al dato de con cuántos niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo están interviniendo.** Solo 120 de los 150 municipios pudieron proporcionar el dato de cuántos niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo había en su municipio. 26 municipios no tenían sistematizados los datos ni recursos humanos suficientes para hacerlo y 4 municipios decidieron no colaborar en la investigación. Además, 13 de los municipios que sí dieron los datos, los tenían sistematizados por unidades familiares o por programas de intervención, por lo que no se podía identificar el número de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo identificados en el municipio. Además, **variables como la edad, sexo o nacionalidad no eran variables de análisis más que en algo más de la mitad (69) de los municipios que pudieron proporcionar datos.**

2. **En 93 municipios de los 150 municipios analizados (el 62%) no existía memoria accesible públicamente,** y las que existían eran en muchas ocasiones memorias de las actuaciones y programas desarrollados, no recogían un análisis de los datos de los usuarios. Una de las conclusiones claras del proceso de investigación ha sido que en general **se sistematizan los recursos, las intervenciones, pero no los datos sobre los usuarios de las mismas.** Además, existe una **llamativa falta de publicaciones en los municipios** sobre la intervención que realizan con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo. La sobrecarga de trabajo y la falta de recursos de

los servicios sociales municipales es una pauta generalizada en los municipios analizados.

3. Respecto a la trazabilidad de los **presupuestos**, la falta de transparencia fue tan clara que **el único dato que se ha podido obtener uniforme ha sido la partida total de servicios sociales que proporcionaron al Ministerio de Hacienda**¹⁴, que no responde a la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo, sino a algo mucho más global, a toda el área de servicios sociales. Se ha incluido en la investigación para tener un elemento de comparación entre municipios. Solo **34 municipios pudieron dar el presupuesto adjudicado a programas de intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en el municipio**, que tampoco es el gasto total porque es solo el de ayudas económicas, el de determinados programas o actuaciones, pero no siempre incluía el gasto de personal, entre otros.

4. Un dato que es significativo en sí mismo respecto a la escasa transparencia y a los serios problemas de accesibilidad a la información que se han encontrado es cómo se ha producido el **proceso en sí de la investigación.** Solo por dar algunos datos que contextualicen la respuesta institucional: el periodo que transcurrió entre el primer contacto con el municipio y el cierre de la ficha relativa a cada municipio con su revisión correspondiente fue de **seis meses**, desde finales de verano hasta final de febrero; la media de llamadas que fue necesario realizar a los diferentes municipios para obtener respuesta a la solicitud fue de 11,3; la media de correos electrónicos que fue necesario enviar para obtener la información con cada municipio fue de 6,4 correos electrónicos y fue necesario hablar con entre 3 y 4 personas por municipio, además de que fue necesario recurrir en 65 de los municipios a contactos externos al municipio para poder obtener la respuesta institucional necesaria.

4.2. El cuestionamiento de la figura de la declaración de riesgo

La normativa autonómica no ha incorporado la obligatoriedad de la declaración de riesgo recogida en el artículo 17.1 de la LOPJM. **El cuestionamiento de la figura de la declaración de riesgo se plasma tanto en el marco jurídico autonómico como en la actuación técnica.** La normativa autonómica analizada en el informe revela la falta de homogeneidad en los supuestos de riesgo y desamparo y la falta de armonización en las medidas a adoptar: efectivamente, la regulación se mueve entre el extremo de una prolija relación detallada de supuestos de riesgo y de sus medidas a una ausencia absoluta de regulación. Eso conlleva la falta de uniformidad en la entidad pública competente para tramitar y acordar la resolución formal de declaración de riesgo prevista en el artículo 17.1 de la LOPJM, la cual, a su vez, produce incertidumbre o incluso desconocimiento en ciertos territorios sobre cuáles son las competencias de las diferentes Administraciones Públicas implicadas en la adopción de las medidas de protección a la infancia y adolescencia, tal y como pudo constatar el equipo investigador.

De todas las comunidades autónomas, 11 de ellas tienen definida en su legislación la declaración de riesgo: Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Illes Balears, La Rioja, País Vasco y Región de Murcia. Existen otras 5 comunidades autónomas que en su legislación establecen las competencias en detectar, valorar e intervenir en situaciones de riesgo, pero no contemplan la formalización de declaraciones de riesgo, que son: Andalucía, Asturias, Comunidad de Madrid, Galicia y Navarra. Y en el caso de Cataluña no vienen definidas las declaraciones de riesgo pero sí tienen expedientes de riesgo de los servicios de atención especializada.

En aquellas comunidades autónomas que sí las realizan tampoco quedan bien definidos los criterios técnicos para pasar de la intervención en una situación de riesgo a realizar una declaración de riesgo. En muchos casos los técnicos municipales y los expertos entrevistados decían que se usaba para las situaciones en las que las familias no colaboraban en la intervención o cuando no parecen conscientes de la gravedad del problema. Esto es coherente con la Ley 26/2015, que establece los siguientes criterios para realizar

una declaración riesgo: la familia no colabora en el plan de intervención sobre situación riesgo, el plan de intervención no funciona, no se cumplen objetivos o se da un empeoramiento de la situación.

4.3. Falta de estandarización de criterios técnicos comunes

La implementación adecuada del marco legal está condicionada al desarrollo de unos criterios técnicos uniformes. La diversidad de conceptualización de lo que es el “riesgo”, la escasez de instrumentos de valoración sistematizados y la variabilidad de criterios técnicos de análisis de los profesionales hacen que una misma situación de un niño, niña o adolescente pueda ser considerada como “de riesgo”, “de vulnerabilidad” o “sin riesgo alguno” en función no solo de la comunidad autónoma, ni del servicio, sino de cada profesional dentro de un mismo equipo municipal. **La escasa estandarización de los criterios técnicos es una de las problemáticas más graves en la intervención con niños, niñas y adolescentes identificadas en esta investigación.**

La escasez de sistemas de valoración estandarizados deja en muchos casos la valoración técnica dependiendo del criterio individual del profesional. Pero no solo eso: *“La ausencia de un instrumento de valoración genera disparidad de criterios. Y al cambiar la familia de municipio genera también diferente criterio de valoración e intervención. Si los padres se van a otro sitio a vivir, la intervención se interrumpe y se vuelve a valorar a la familia, en muchos casos no se asume la valoración del otro municipio como válida”* (cita de entrevista).

Además, no es solo para valorar si existe riesgo o no, y si se realiza o no una declaración de riesgo, sino para **determinar si ese riesgo es leve, moderado o grave.** Como se dijo en una entrevista: *“El riesgo leve, el moderado y el grave no se diferencian claramente, dependen de tantos factores que no tienen que ver con el niño: factores de la historia del propio profesional, experiencias de trabajo en red, trabajo en equipo, notificación, criterios técnicos o la posibilidad de supervisión interna, entre otros”.*

Esta falta de sistematización de criterios técnicos es especialmente grave cuando se tienen en cuenta algunos sesgos identificados en la generación de los recursos. Además, invisibiliza **algunos elementos que deberían estar presentes en la**

14. Publicación de Información de los Presupuestos por Entidades Locales del Ministerio de Hacienda. <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/PublicacionPresupuestosEELL.aspx>



valoración del “riesgo” y no siempre están, que surgieron tanto en el análisis de recursos como en las entrevistas con expertos:

- **Visibilizar el “riesgo emocional”**: es necesario trabajar para romper definitivamente la unión entre riesgo y exclusión social, el sesgo en el diseño de los recursos hacia la vulnerabilidad económica o el asumir que no puede haber una situación de riesgo en una familia protectora. Son ejemplos de esto los casos de abuso sexual extrafamiliar o de acoso entre iguales, que en muchos municipios ya empiezan a abordarse.
- **Situaciones de conflicto social o familiar**: es fundamental incorporar a la valoración del riesgo situaciones de conflicto social o familiar que en teoría no conllevarían una desprotección, pero que empiezan a ser identificadas por varios municipios como indicador de riesgo, con preocupación especial por las separaciones conflictivas entre los progenitores.
- **Las problemáticas de salud mental infantojuvenil**, y la necesidad de un abordaje coordinado entre salud y servicios sociales poco frecuente en los municipios analizados.

Y algunos elementos que son necesarios para la intervención con infancia en riesgo para acabar con *“un sistema evaluador pero poco recuperador”*:

- **El trabajo comunitario**. La necesaria cercanía de los recursos a la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes. Los servicios sociales no pueden actuar únicamente desde el centro de servicios sociales, necesitan acercarse a la ciudadanía y, en el caso de la infancia en riesgo, trabajar de forma cotidiana con las familias y las escuelas, generando espacios que les permitan una detección temprana y eficaz del riesgo. Existen en muchos casos prácticas de servicios de educación social a domicilio para ayudar a las familias a establecer pautas protectoras desde la colaboración o de trabajo coordinado entre servicios sociales y educación para garantizar una detección temprana eficaz y un apoyo cotidiano a las familias.
- **Un cambio de mirada hacia la familia**. Dejar, como decía una voz experta, de “culpabilizar constantemente a la familia. Porque no colabora, porque no viene, porque se resiste...”. La clave no puede ser otra que el acompañamiento a las familias.

- **La prevención y el acompañamiento a las familias son las claves de una intervención eficaz**. Por eso los programas en primera infancia y los espacios de contención emocional identificados como recursos en varios municipios desempeñan un papel clave en la prevención y detección temprana del riesgo, y por lo tanto en su erradicación eficaz.

- **Recursos especializados para riesgo moderado**. Los expertos insisten en la necesidad de fortalecer la intervención de los recursos de nivel 3 generando recursos específicos que permitan una atención psicoeducativa intensiva antes de asumir la tutela. Sin embargo, como ya se mencionó, los profesionales de servicios sociales recalcan: *“Cada vez se está especializando más el diagnóstico, y es imposible generar recursos específicos para cada diagnóstico. Debe haber recursos generales con formación especializada”*.

4.4. Falta de un itinerario coordinado en la intervención que permita realizar un seguimiento del niño, niña o adolescente y evaluar la intervención realizada

El sistema funciona de forma estanca, con recursos dentro de un mismo municipio gestionados por concejalías diferentes o incluso por entidades diferentes sin que, en la mayoría de los casos, cuenten con un espacio de coordinación de esa intervención que se realiza con el niño, niña o adolescente. Pero, cuando se trata de poder seguir el itinerario del niño, niña o adolescente a lo largo del sistema de protección, ese seguimiento se convierte en imposible, porque no solo cambia de área dentro de una misma institución, sino que cambia de institución y de ámbito competencial.

Y los datos lo corroboran. **Solo 19 de los 150 municipios han podido proporcionar el dato de cuántos niños, niñas y adolescentes con los que están interviniendo en situación de riesgo han acabado en desamparo**. Son municipios de diferentes comunidades autónomas y de diferente tamaño poblacional, solo tienen en común que cuentan con una sistematización de los datos que les permite realizar ese seguimiento. Una respuesta que se encontró a menudo por parte de los municipios iba en la línea de *“es imposible averiguar ese dato, para saberlo habría que ir expediente por expediente”*.

4.5. Grandes diferencias en la intervención en los diferentes municipios sin una variable técnica clara que lo pueda explicar

Es muy significativa la **variabilidad entre la intervención de un municipio a otro de la muestra seleccionada**. Son especialmente llamativas las diferencias entre los municipios más grandes, los de más de cien mil habitantes. Presentan enfoques dispares de sistematización, valoración, evaluación y rendición cuentas. Ni el tamaño poblacional ni el presupuesto adjudicado ni la distribución competencial de las diferentes áreas pueden explicar las diferencias significativas encontradas en el estudio. El enfoque de los recursos no parece estar relacionado con el tamaño poblacional, puesto que se han identificado municipios de todos los tamaños poblacionales con un enfoque asistencialista en el diseño de los recursos o todo lo contrario, con un enfoque preventivo y de derechos en el diseño de sus recursos, incluso aunque fueran de pequeño tamaño. Y del mismo modo, se han identificado municipios de gran tamaño que tienen sus recursos diseñados de forma asistencialista con dos grandes focos: las familias en situación de vulnerabilidad económica y la conciliación de la vida familiar y laboral.

Se han podido identificar algunos **factores que sí marcan una diferencia en positivo**:

- **El trabajo en red**, que posibilita un itinerario adecuado y una intervención conjunta de calidad, así como la creación de redes comunitarias que tienen en sí mismas un valor preventivo.
- Una **priorización clara de los recursos de prevención primaria**, diseñados desde un enfoque de derechos del niño, no asistencialista, con los espacios comunitarios y de acompañamiento a las familias en la crianza, para trabajar la vulnerabilidad y el riesgo leve y mejorar la detección precoz de las situaciones de riesgo. Este trabajo preventivo tiene dos ejes clave:

El acompañamiento a las familias en la crianza, la conciliación de la vida familiar y laboral, el afrontamiento de situaciones de conflicto que puedan vivir y la prevención de posibles situaciones de exclusión social por aislamiento social, falta de red afectiva o vulnerabilidad económica.

La plena integración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y miembros activos de la comunidad y los espacios de participación ciudadana, con especial atención a eliminar las condiciones estructurales del municipio que los coloquen en una posición de vulnerabilidad por el no cumplimiento o posibilidad de ejercicio de alguno de sus derechos.

- La **existencia de un tejido asociativo sólido en el municipio** que multiplique el efecto de la intervención realizada.
- La **combinación en el diseño de la intervención de recursos generalistas con recursos específicos para determinadas problemáticas**. Como se dijo en una entrevista: *“Es necesario que haya variedad pero con especificidad”*. Variedad de recursos, pero diseñados de forma que puedan adaptarse a las características específicas de las distintas realidades.
- La **evaluación y sistematización** del trabajo desarrollado.

4.6. Algunos sesgos presentes en el enfoque de los recursos de intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo

EDAD: En la identificación de los recursos de intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo se ha detectado que se le da la prioridad a la etapa de la adolescencia sobre la etapa de cero a seis años y la de seis a nueve años. **La gran mayoría de los recursos de prevención diseñados, sobre todo en el nivel 1, están enfocados a la adolescencia y juventud**. La primera infancia aparece muy poco tanto en los recursos de prevención del nivel 1 como en el trabajo de la vulnerabilidad social en el nivel 2. **Los recursos diseñados para trabajar con colectivos vulnerables, salvo en el caso de la vulnerabilidad económica, son en un gran número destinados a la adolescencia**.

El trabajo de prevención está enfocado en gran medida a las problemáticas relacionadas con la adolescencia. Por ejemplo, son escasos los municipios que desarrollan trabajo de sensibilización y prevención de la violencia enfocado específicamente a las escuelas infantiles,

se enfocan sobre todo a los tramos educativos de primaria y secundaria. Lo mismo sucede con los trabajos de prevención de drogas y alcohol, la educación afectivo-sexual, la promoción de la igualdad, el trabajo en educación para evitar el fracaso y absentismo escolar o la generación de espacios de ocio alternativo, que incluyen muchos espacios para los jóvenes. La única área que parece abarcar todas las edades es el área de deportes.

Los recursos existentes para la primera infancia son de tres tipos: educativos (escuelas infantiles), espacios de conciliación de vida familiar y laboral para familias con niños y niñas de esa edad, y recursos vinculados a la atención al desarrollo cero-seis desde el área de salud.

Esta diferencia de tramos de edad atendidos se vuelve muy significativa en los municipios de menor tamaño poblacional, los más pequeños, que dedican los recursos que tienen casi en su totalidad a la adolescencia y juventud y muy pocos a la primera infancia.

GÉNERO: En general, **se ha identificado que la igualdad es una de las prioridades de trabajo temático de los ayuntamientos en los recursos de los tres niveles, pero sobre todo en los recursos de nivel 1 de prevención y en los de nivel 3 de intervención**. En el nivel 1 la prioridad del trabajo de igualdad se refleja en las campañas de sensibilización social, los talleres y espacios de formación. En el nivel 3 los recursos de atención a las mujeres y niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género son uno de los recursos más frecuentes en los municipios analizados. En el segundo nivel, como se ha explicado a lo largo del informe, el sesgo parece ser a favorecer la atención a la vulnerabilidad económica y a la discapacidad, pero también existen muchos recursos de igualdad en este nivel.

Es interesante, por ejemplo, observar que los recursos de apoyo familiar y de acompañamiento desde el área de salud y de servicios sociales están enfocados a las madres con sus hijos e hijas, especialmente en los que existen de primera infancia. Se han encontrado recursos del nivel 1 destinados al trabajo de la paternidad corresponsable o a los nuevos modelos de masculinidad en muy pocos municipios. Pero también fue un dato que surgió en las entrevistas: *“Estamos dando la responsabilidad a las madres y desresponsabilizando a los padres. Se carga todo sobre la madre, las visitas las hacemos cuando puede la madre”*. Este dato puede ser reflejo de la realidad social con la que los

municipios trabajan o responder quizá a un diseño específico de los recursos institucionales. Como se dijo en una entrevista: *“Es necesario incorporar la coparentalidad también a la intervención en riesgo”*.

VULNERABILIDAD FÍSICA Y ECONÓMICA: El trabajo sobre vulnerabilidad social correspondiente a los recursos del nivel 2 está claramente centrado en la vulnerabilidad económica. El único otro grupo vulnerable que es atendido de forma significativa es el de la discapacidad física, sensorial o psíquica. Este aspecto enlaza con una problemática que surgió en varias entrevistas con expertos, que es la dificultad que parecen tener los técnicos (y las propias familias) en detectar el “riesgo emocional” más allá del físico. Conlleva, por ejemplo, contemplar el acoso entre iguales, el abuso sexual extrafamiliar, o la situación de los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género como condiciones de riesgo que han de ser abordadas en todos los estratos sociales.

En la valoración del “riesgo” existe el sesgo de unirlo a la pobreza o exclusión social. Esta percepción surgió en una de las entrevistas: *“A menudo cuando pedimos el dato de familias en situación de riesgo en el municipio para el diagnóstico del programa, nos ponen el dato de las familias que reciben prestaciones económicas. Muchos municipios perciben el riesgo como pobreza”*. Pero este sesgo no solo se percibe por parte de los expertos, se pudo corroborar en el análisis de recursos de los municipios. Como se expuso en una entrevista: *“Lo comunitario es clave: o creamos contextos, una cultura y una comunidad protectora en cada municipio y dejamos de hablar de ‘los pobres niños’, o nada cambiará. Son sujetos de derecho, no son ‘pobrecitos’. Debe existir un compromiso y una responsabilidad de cada ciudadano en responder a situaciones de riesgo”*.

5. ¿QUÉ PODEMOS HACER?

Aldeas Infantiles SOS reclama 5 medidas para llegar a tiempo de evitar que las situaciones de riesgo deriven en desamparo:

1. Incrementar los presupuestos de infancia y adolescencia para garantizar la puesta en práctica de los mecanismos dispuestos en la ley, combinando los recursos generalistas con los especializados, ampliando la cobertura de la salud mental infantojuvenil y los recursos de intervención en riesgo medio y garantizando el trabajo en red.

2. Garantizar la plena implementación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia y una atención de calidad a las familias en situación de riesgo, desarrollando itinerarios de protección individualizados y eficaces para cada niño, niña o adolescente con los recursos necesarios.

3. Garantizar un itinerario de protección coordinado y bien definido desde la prevención universal a la vulnerabilidad y la situación de riesgo o desamparo en el que las distintas administraciones competentes y áreas implicadas trabajen de forma coordinada y eficaz estableciendo como prioridad de actuación el interés superior del niño, niña o adolescente.

4. Desarrollar procesos de sistematización de la información del Sistema de Protección para todo el territorio nacional, de modo que sea posible seguir el itinerario de un niño, niña o adolescente por los distintos recursos y niveles del sistema de protección incluso cuando cambie de residencia. Esto permitiría, asimismo, elaborar estadísticas fehacientes sobre la situación de la infancia en riesgo en España para que esta pueda ser abordada a través de políticas y de la acción directa.

5. Cambiar la forma que el sistema tiene de ver a las familias, acabando con una mirada evaluadora y poco recuperadora, culpabilizadora de las familias, que no genera responsabilidad comunitaria ni garantiza el trabajo en red, que invisibiliza el riesgo emocional y la salud mental infantojuvenil y confunde muy a menudo riesgo con exclusión social. Cambiarla por el acompañamiento, la prevención primaria y la responsabilidad compartida por toda la comunidad.



LLEGAR A TIEMPO. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE RIESGO EN ESPAÑA

RESUMEN EJECUTIVO



ALDEAS
INFANTILES SOS

www.aldeasinfantiles.es

