



# Capítulo 6

## Programa de atención a la infancia y familia

### REDACTORES:

Kattalin Ibañez Basterrica

Blanca Pérez de San Román Echavarría

## Sumario

Página	
177	1. El Programa de Infancia y Familia en Atención Primaria como desarrollo del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social.
178	2. La Protección infantil en atención primaria: un breve diagnóstico.
179	3. Los destinatarios del Programa
181	4. La atención a la Infancia en Dificultad y la estructura del sistema de protección.
183	5. Contenido del Programa de Infancia y Familia:
184	SUBPROGRAMA 1: ELABORACIÓN DE UN MANUAL DE INTERVENCIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL EN EL NIVEL DE ATENCIÓN PRIMARIA
185	SUBPROGRAMA 2: CREACIÓN DE EQUIPOS ESPECIALIZADOS DE PROTECCIÓN INFANTIL EN LOS CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES
187	SUBPROGRAMA 3: INTERVENCIÓN COMUNITARIA
188	SUBPROGRAMA 4: SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN PRIMARIA
189	SUBPROGRAMA 5 DETECCIÓN DE NIÑOS/AS Y JÓVENES EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL
190	SUBPROGRAMA 6: INVESTIGACIÓN, VALORACIÓN Y TOMA DE DECISIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES
191	SUBPROGRAMA 7: PREVENCIÓN SECUNDARIA E INTERVENCIÓN FAMILIAR TEMPRANA EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SERVICIOS SOCIALES
193	SUBPROGRAMA 8: COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE, CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES E INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL

## Tablas

180	[ Gráfico 1 ] Niños / jóvenes en dificultad social
-----	--

# 1. El Programa de Infancia y Familia en Atención Primaria como desarrollo del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social

---

En el capítulo segundo de este Plan se propone organizar la acción de la Atención Primaria de Servicios Sociales en torno a tres focos, uno de los cuales es el de la atención a la familia, infancia y adolescencia. Se fundamenta este campo de acción como uno de los prioritarios para los servicios sociales en el entendimiento de que las instituciones deben asegurar a los menores de edad un entorno que permita su desarrollo personal.

Los servicios sociales deben ofrecer apoyos a las familias para que ese entorno sea el adecuado, apoyos que se centran en el espacio familiar y en el tiempo libre y que deben mantener una estrecha colaboración con el otro espacio privilegiado de socialización en la infancia: la escuela. Este programa tiene por objeto favorecer el desarrollo de los menores compensando las carencias familiares y del contexto cotidiano que puedan obstaculizarlo mediante mecanismos de apoyo personal, familiar y social

El Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra se propuso a comienzos del año 2000 la elaboración de un Plan de Atención a la Infancia en Dificultad Social con un doble interés:

- Mejorar la calidad de la atención proporcionada por el Sistema de Protección Infantil de la Comunidad Foral de Navarra, en los niveles primario y especializado, a los niños/as en situación de dificultad social, de forma que dicha atención se ajuste a los estándares de calidad aceptados por la comunidad científica y profesional internacional en relación a la intervención.
- Promover actuaciones preventivas eficaces frente al problema de la desprotección infantil.

El borrador de dicho Plan, ya elaborado, es la base y referencia para este Programa de Infancia y Familia dentro del Plan de Reordenación de la Atención Primaria de Servicios Sociales. Parte del mismo se incorpora, por tanto, a este capítulo: recogemos un resumen del diagnóstico realizado sobre el sistema de protección infantil en la Comunidad Foral, de las situaciones en las que debe intervenir y de los programas que afectan al nivel de atención primaria, algunos de los cuales han debido ampliarse y/o adaptarse para afrontar mejor las competencias de la atención primaria.

## 2. La protección infantil en la atención primaria: un breve diagnóstico

---

Para la elaboración del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social se realizó un análisis del sistema de protección infantil en la Comunidad Foral, comparando su funcionamiento con los principios defendidos por la legislación española en materia de Protección de Menores (Ley 1/96), fundamentalmente en lo referido al mantenimiento del niño/a en su entorno familiar y con los niveles de referencia definidos por la comunidad científica y profesional internacional en relación a qué debe hacerse y cómo para la prevención e intervención en situaciones de desprotección infantil.

Esta comparación ha permitido identificar los puntos “fuertes” del sistema, es decir, los aspectos que funcionan adecuadamente y los recursos y estructuras ya existentes que son o potencialmente pueden ser eficaces, y que, por tanto, deberían ser mantenidos, generalizados y/o potenciados. Se han identificado, por otro lado, los puntos “débiles”, es decir, aquéllos que requieren ser objeto de modificación para posibilitar la mejora del conjunto del sistema.

Este análisis ha sido suficientemente desarrollado en el borrador del citado Plan. Aquí nos referiremos brevemente a él en los aspectos que competen a la atención primaria: prevención, detección de situaciones de riesgo o desprotección, investigación y evaluación de los casos detectados, intervención y tratamiento de los casos de desprotección leve y moderada y derivación a los servicios especializados.

En lo referente a **Prevención**, hay que resaltar como punto positivo que algunos Servicios Sociales de Base disponen de experiencia con programas de Prevención dirigidos a evitar la aparición de situaciones de desprotección infantil, que puede ser aprovechada por otros municipios o zonas. Sin embargo, una parte importante de ellos no dispone de estos programas, reduciéndose así la capacidad de detección e intervención tempranas, lo que a su vez provoca que los casos lleguen al sistema con un mayor nivel de severidad y cronicidad.

En la fase de **Detección**, el elemento más positivo radica en la existencia de actividades estables de fomento de la detección y notificación en el ámbito escolar, educación infantil, sanitario y policial en algunos Servicios Sociales de Base. Sin embargo se debe destacar las siguientes carencias:

- la escasa implantación de programas de fomento de la detección y notificación entre los profesionales y la población general.
- la detección tardía de los casos de desprotección infantil.
- la inexistencia prácticamente total de protocolos de notificación de situaciones de desprotección desde otros sistemas a los Servicios Sociales de Base.

Algunos servicios cuentan con equipos multidisciplinares para realizar la **Investigación/Evaluación** y hay que resaltar que existe una buena motivación de los profesionales por coordinar sus actuaciones en materia de Protección Infantil, aunar criterios y procedimientos y mejorar el contenido de los Informes.

Sin embargo, la limitación de la capacidad del sistema viene determinada por:

- la heterogeneidad en los criterios, contenido y procedimiento con los que los Servicios Sociales de Base llevan a cabo la Investigación/Evaluación.
- en casi la mitad de los Servicios Sociales de Base, la Investigación/Evaluación es realizada por un solo profesional.

- en gran parte de los casos los profesionales denuncian una insuficiente formación para llevar a cabo la Investigación/Evaluación con garantías de calidad.
- en la mayoría de los casos, los profesionales no pueden dedicar el tiempo suficiente para realizar la Investigación/Evaluación con la precisión requerida, ya que deben abordar todas las áreas de los Servicios Sociales.

A la hora de la **Intervención y Tratamiento Familiar** también existen Servicios Sociales de Base que disponen de experiencia con programas que puede ser aprovechada por otros municipios o zonas y los recursos de estos programas son adecuados para intervenir con familias con problemas de severidad leve o moderada.

Sin embargo, la mayor parte de los Servicios Sociales de Base de la Comunidad Foral carecen de programas dirigidos a corregir la situación de desprotección y a evitar la separación del niño/a de su familia de origen y prácticamente ningún servicio dispone de programas dirigidos a promover la modificación de la situación familiar de manera que se posibilite el retorno de menores separados temporalmente.

Los programas existentes, por otra parte, no disponen de recursos suficientes y adecuados para tratar los problemas de una parte importante de las familias con menores en situación de desprotección y es importante resaltar que los recursos de Salud Mental de la Comunidad Foral son insuficientes para responder a las necesidades de los/as menores en situación de riesgo y desprotección y de sus familias.

Existe, como punto muy positivo, suficiente agilidad en la **Derivación** de un importante porcentaje de los casos de menores en situación de desprotección desde los Servicios Sociales de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social. Pero la derivación adolece de algunas deficiencias que es necesario subsanar:

- no existen criterios explícitamente definidos sobre cuándo y cómo es necesaria la derivación de casos del Servicio Social de Base al Instituto Navarro de Bienestar Social, ni sobre el contenido de la Investigación y Evaluación que se debe llevar a cabo desde la atención primaria, ni sobre el modelo de Informe de derivación.
- en muchas ocasiones, la Toma de Decisión acerca de la derivación de los casos y la propuesta incluida en la derivación se realiza sobre la base de información insuficiente o no adecuadamente contrastada.
- en el 40% de los Servicios Sociales de Base esta toma de decisión es adoptada por una sola persona.

### 3. Los/as destinatarios/as del Programa

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor establece, en su artículo 3, la obligación de los poderes públicos de garantizar el respeto de los derechos de los menores. Así mismo, señala en su artículo 12 que la protección del menor por los poderes públicos se realizará mediante actuaciones de prevención, de reparación de situaciones de riesgo, ejercicio de guarda y asunción de tutela por ministerio de la Ley, así como que los poderes públicos velarán para que los padres, tutores o guardadores desarrollen adecuadamente sus responsabilidades.

El ámbito que pretende abarcar este Programa es precisamente el de la protección de todos los niños, niñas y jóvenes cuyos derechos no son respetados y de modo especial aquellos que padecen malos tratos o un trato inadecuado (por ac-

ción u omisión) por parte de sus padres o tutores, o están en riesgo de padecerlos.

Se entiende por malos tratos o trato inadecuado un amplio abanico de situaciones y conductas de los adultos que pueden variar en su gravedad, y entre las que se incluyen maltrato físico, abandono físico, maltrato psicológico/emocional, abandono psicológico/emocional, abuso sexual, corrupción (explotación sexual e inducción a la delincuencia), corrupción por modelos parentales asociales, explotación laboral, maltrato prenatal, incapacidad parental de control de la conducta del niño/adolescente, u otros.

Algunas de estas conductas constituyen siempre un maltrato grave por su potencialidad para producir sufrimiento y generar efectos perdurables en el desarrollo de los niños y niñas afectados (por ejemplo, el abuso sexual). Otros pueden ser más o menos graves dependiendo de diversas circunstancias que tienen que ver con el estadio evolutivo del niño/a (el abandono emocional puede ser devastador en la primera infancia y tener menos efecto en la adolescencia), con los recursos de éste/a para afrontarlos, y con determinados factores de protección ambientales. La gravedad de la situación de desprotección debe, por ello, valorarse en cada caso atendiendo a todas esas circunstancias.

Al hablar de niños/as y jóvenes en Dificultad Social nos referimos a aquellos/as que están o pueden estar en alguna de estas situaciones. Respecto a la atención a prestar desde los Servicios de Protección Infantil, entendemos por tal cuatro tipos de casos:

**Gráfico 1**  
Niños / jóvenes en dificultad social



1. Riesgo de desprotección. Se produce cuando hay problemas en el entorno familiar y social del niño/a (por ejemplo, exclusión social, alto nivel de estrés, dificultades económicas, abuso de drogas en los padres, maternidad/paternidad adolescente, aislamiento social) que se prevé pueden afectar negativamente o limitar de forma significativa la capacidad de los padres para proporcionar un cuidado y atención adecuada a sus hijos/as, y provocar la aparición en un futuro próximo de situaciones de desprotección infantil.
2. Situaciones de desprotección infantil de gravedad leve y moderada, definidas como situaciones de trato inadecuado (sea por acción u omisión) de los padres hacia el niño/a, que:
  - a) no han provocado ningún daño en el niño/a ni se prevé que lo produzcan, sea a nivel físico, psicológico, cognitivo y/o social, o, si lo han producido, no es significativo, o
  - b) han provocado un daño mayor en cualquiera de esos niveles o se prevé que lo van a provocar, pero el desarrollo del niño/a no se encuentra comprometido ni éste requiere tratamiento especializado inmediato.

3. Situaciones de desprotección infantil de gravedad elevada, definidas como:

- a) Trato gravemente inadecuado (sea por acción u omisión) de los padres hacia el niño/a,
- b) Imposibilidad temporal o definitiva de los padres para ejercer los deberes de protección (por fallecimiento, encarcelamiento, enfermedad física, mental o toxicomanía incapacitantes, o causa de naturaleza similar),
- c) Incumplimiento de los padres de los deberes de protección (renuncia o no reconocimiento de maternidad o paternidad, abandono total del niño, o causa de naturaleza similar).

Son situaciones que ya han provocado o se prevé que van a provocar un daño significativo en el niño/a, sea a nivel físico, psicológico, cognitivo o social, a consecuencia de lo cual su desarrollo se encuentra o se va a encontrar seriamente comprometido, y requiere o va a requerir tratamiento especializado inmediato.

Dentro de las situaciones de desprotección infantil de gravedad elevada, pueden, a su vez, distinguirse tres tipos de casos:

- a) Situaciones de Riesgo de desamparo, que se producen cuando la desprotección no es tan grave como para proceder a la separación del niño/a de su familia, pero se prevé que, si las circunstancias familiares no cambian, la desprotección va a aumentar en gravedad y en un futuro a corto o medio plazo va a ser preciso proceder a la separación.
- b) Situaciones de Desamparo y Situaciones de Guarda, que se producen cuando la desprotección es muy grave o puede llegar a ser muy grave, y se procede a la separación temporal o definitiva del niño/a de su entorno familiar para garantizar su protección.
- c) Niños/jóvenes con medida judicial penal por haber cometido una acción tipificada en el Código Penal como falta o delito.

## 4. La atención a la Infancia en Dificultad y la estructura del sistema de protección

El *Plan de Atención a la Infancia en Dificultad Social* asume la existencia de tres niveles de servicios en las redes de atención primaria y especializada para atender a estos casos, niveles coincidentes con la estructura que defiende este Plan de Reordenación de la Atención Primaria de Servicios Sociales en su capítulo 2, apartado 2.4 (Un organigrama de la Atención Primaria).

De acuerdo con esta estructura, corresponderían a los tres niveles competencias distintas y complementarias en la atención a las distintas situaciones de desprotección que acabamos de ver:

- a) A los *Servicios Sociales de Base* correspondería:
  - La prevención primaria de situaciones de dificultad social.
  - El desarrollo de programas de prevención primaria que eviten la aparición de problemas psicosociales que provocan situaciones de dificultad social (por ejemplo, toxicomanías, embarazo en la adolescencia, pobreza, marginación social).

- El desarrollo de programas estructurados de prevención secundaria dirigidos a familias en especial riesgo de desarrollar problemas de desprotección infantil.
- El desarrollo de programas de prevención secundaria dirigidos a niños/as y jóvenes en riesgo de presentar conductas delictivas.
- La detección precoz de situaciones de desprotección infantil y jóvenes con conductas antisociales.
- La investigación, valoración e intervención en situaciones de desprotección infantil leve y moderada.

Algunos programas, preventivos desde el punto de vista del maltrato infantil, pueden ser intervenciones propias de otros programas de los servicios sociales de base: una intervención desde el programa de incorporación que incida en la situación de integración social, laboral y económica de una familia constituye, sin duda, una intervención preventiva de conflictos intrafamiliares y de desprotección de los menores.

**b)** A los *Centros de Servicios Sociales*, correspondería:

- El desarrollo de programas estructurados de prevención secundaria dirigidos a familias en riesgo de desarrollar problemas de desprotección infantil y niños/as y jóvenes en riesgo de presentar conductas delictivas, cuando excedan la capacidad técnica o el ámbito geográfico de los Servicios Sociales de Base.
- La investigación, valoración e intervención en situaciones de desprotección infantil leve y moderada, que excedan la capacidad técnica o el ámbito geográfico de los Servicios Sociales de Base.

**c)** Por último, al *Instituto Navarro de Bienestar Social*, corresponde:

- La investigación y valoración de casos de desprotección infantil graves y/o de carácter urgente.
- El desarrollo de Programas especializados de Preservación Familiar dirigidos a familias y niños/as objeto de desprotección grave que se encuentran en riesgo de desamparo.
- La intervención con niños/as objeto de desprotección infantil grave que han debido ser separados de sus familias de origen, a través de sus distintos programas
- El desarrollo de Programas Especializados de Tratamiento para los casos de abuso sexual intrafamiliar.
- La ejecución de las medidas penales establecidas por el Juez para jóvenes menores de edad que han cometido acciones delictivas.

Esta distribución de funciones se propone como un marco flexible. La propia definición de la gravedad de la desprotección entraña límites difusos y el nivel de la estructura que debe actuar depende no sólo de esta gravedad sino también de los recursos con los que cuenta cada uno de ellos en un momento dado e, incluso, de la capacidad de acceder y ser aceptado por la familia.

## 5. Contenido del Programa de Infancia y Familia

---

El Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social se estructura en distintos programas. Siete de ellos se refieren a acciones a desarrollar desde el nivel de atención primaria y se recogen en este capítulo bajo la denominación de subprogramas

Los dos primeros pueden considerarse instrumentales para el correcto desarrollo del resto. De alguna manera abordan recursos metodológicos y humanos del programa.

El primero de ellos pretende superar la carencia de criterios explícitos y comúnmente aceptados de actuación en protección infantil desde los distintos servicios. Esta carencia debe ser subsanada mediante una mayor formación específica para el programa de infancia y familia, mediante una más clara definición de los subprogramas que lo integran y mediante protocolos de actuación consensuados entre los servicios de atención primaria y entre éstos y los especializados.

Se ha huido de una formulación externa de estos protocolos (algunos de los cuales ya existen en otras Comunidades Autónomas y podrían, por tanto, ser adaptados), considerando que sólo el análisis de los problemas que se enfrentan cotidianamente y la discusión sobre los modos de intervención para hacerles frente permitirá aceptar unas pautas comunes de actuación. La construcción de éstas constituye, por otra parte, un proceso de formación para los profesionales, en la medida en que favorece la reflexión sobre lo que se viene haciendo y sobre la manera de mejorarlo.

El primer subprograma aborda, por tanto, la elaboración de un **Manual de intervención en situaciones de dificultad social en la atención primaria**.

El segundo subprograma recoge la creación de los **Equipos Especializados de Atención Infantil**. Se trata de un compromiso ya adoptado por el Gobierno y el Parlamento Foral en el *Plan de Lucha contra la Exclusión Social de Navarra*. En efecto, la exclusión social en una gran mayoría de las ocasiones se genera durante la infancia y una actuación en esa etapa es fundamental para reducir los factores de riesgo. Estos equipos hallan su ubicación dentro de este *Plan de Reordenación* en los Centros de Servicios Sociales que se definen en el capítulo 2.

El *Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social* recoge de modo somero los programas destinados a la población en general y lo hace desde la perspectiva de las familias y menores en situación de riesgo de desprotección. Así recoge objetivos y actividades destinados a sensibilizar a la población sobre las necesidades de la infancia y adolescencia y a integrar a menores en dificultad (o en riesgo de estarlo) en actividades que favorezcan su socialización.

Desde la perspectiva de un Plan de Atención Primaria de Servicios Sociales, sin embargo, cabe un mayor desarrollo de actividades comunitarias de atención a la infancia que, por un lado, prevengan la aparición de situaciones de inadaptación y, por otro, favorezcan la incorporación social de niños/as y jóvenes en dificultad. Por tanto en este capítulo se recogen dos subprogramas de carácter preventivo: uno referido a la actuación comunitaria de carácter general en el ámbito del tiempo libre con niños/as y jóvenes y otro de sensibilización y prevención primaria orientado a paliar situaciones asociadas a la aparición de malos tratos o negligencia en los cuidados a la infancia.

El resto de los subprogramas que se recogen en este capítulo están ya definidos en el *Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social* y se refieren a la detección de situaciones de desprotección, a la investigación, valoración y toma de decisión sobre la intervención a llevar a cabo desde la atención primaria, a los programas de prevención secundaria e intervención familiar temprana en la atención primaria de servicios sociales y a la coordinación entre los Servicios Sociales de Base, los Centros de Servicios Sociales y el Instituto Navarro de Bienestar Social.

---

## **SUBPROGRAMA 1: ELABORACIÓN DE UN MANUAL DE INTERVENCIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL EN EL NIVEL DE ATENCIÓN PRIMARIA**

### **Objetivos:**

1. Conseguir un mayor nivel de coordinación interinstitucional (tanto entre los servicios específicos para la Protección Infantil, como entre éstos y otras administraciones) y, como consecuencia, una mayor agilidad y eficacia en la intervención, mediante la clarificación del rol, funciones y tareas concretas que corresponden a cada uno de los agentes implicados en las diferentes fases de la intervención en situaciones de dificultad social.
2. Homogeneizar y mejorar la calidad de la investigación-valoración en los casos de dificultad social,
3. Homogeneizar y mejorar la calidad de la Toma de Decisión en los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social.
4. Conseguir una derivación ágil y adecuada de casos entre los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social.
5. Mejorar la coordinación entre los diferentes servicios que intervienen con los casos más graves de dificultad social.

### **Actividades:**

1. Designar una persona o un equipo de personas, con experiencia y formación específica en el ámbito de la Protección Infantil, que coordinen este programa.
2. Crear uno o varios grupos de trabajo, formados por responsables y profesionales de servicios sociales de atención primaria e Instituto Navarro de Bienestar Social, que, a través de reuniones de discusión, elaboren un documento que:
  - Defina de forma clara y operativa cuáles son las situaciones de Dificultad Social y sus indicadores.
  - Defina el papel de los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales, Instituto Navarro de Bienestar Social y otros sistemas de protección del nivel primario y especializado en la prevención, detección, investigación-valoración, toma de decisión e intervención en situaciones de dificultad social.
  - Proporcione un modelo de protocolo para la notificación de casos desde otros servicios comunitarios a los servicios sociales de atención primaria.
  - Defina:
    - el contenido y procedimiento para llevar a cabo la investigación-valoración, y
    - los instrumentos y protocolos a utilizar.
  - Proporcione criterios técnicos para las principales tomas de decisión de los Servicios Sociales de Base y Centros de Servicios Sociales en los casos de dificultad social: evaluación del nivel de gravedad del caso, posibilidades de llevar a cabo un tratamiento familiar y necesidad de adoptar una medida de protección de urgencia.
  - Defina:
    - criterios sobre el tipo de casos que han de ser atendidos por los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social,
    - el procedimiento para proceder a la derivación de casos entre dichos servicios, y

- proporcione un protocolo y un modelo de informe común para la derivación.
- Defina el Plan de Caso como instrumento central en la fase de intervención. El Plan de Caso adoptará la forma de un protocolo, elaborado conjunta y consensuadamente por los diferentes servicios implicados en la intervención con cada familia y niño/a en dificultad social, que defina en cada caso:
  - Los objetivos de la intervención con los niños/as y sus padres.
  - Plazos de tiempo para la consecución de los objetivos.
  - Asignación de objetivos, funciones y recursos:
    - ▶ Servicios Sociales de Base
    - ▶ Centros de Servicios Sociales
    - ▶ Instituto Navarro de Bienestar Social
    - ▶ Otros servicios comunitarios de atención primaria
  - Sistemas de coordinación entre los servicios implicados en la intervención.
  - Servicio que asume la “coordinación del caso”.
  - Plazo de tiempo para la revisión del Plan.

La elaboración del Plan de Caso buscará en la medida de lo posible el consenso con la familia objeto de intervención, e incluirá también, siempre que se pueda, los compromisos que ésta haya adquirido en la intervención.

- Defina cuál ha de ser el contenido mínimo del diseño de los programas preventivos y de tratamiento para atender a las familias y niños/jóvenes en situación de riesgo o dificultad social: Características de las familias a atender, objetivos, recursos, plazos de tiempo, sistema de evaluación.
- Defina el sistema de evaluación a utilizar por los diferentes programas y servicios desarrollados por los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social. Este sistema proporcionará información sobre la cobertura, proceso y eficacia de estos programas y servicios, y su adecuación a las necesidades de las familias y niños/as atendidos.

#### Indicadores:

1. Elaboración del Manual.
2. Número de grupos de trabajo creados y reuniones llevadas a cabo para la elaboración del Manual.

## SUBPROGRAMA 2: CREACIÓN DE EQUIPOS ESPECIALIZADOS DE PROTECCIÓN INFANTIL EN LOS CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES

#### Objetivos:

1. Aumentar los recursos con los que cuentan los servicios primarios y especializados de Protección Infantil, para conseguir una mayor capacidad de respuesta al número y necesidades de familias y niños/jóvenes en dificultad social de Navarra.
2. Dotar a los Servicios Sociales de Base y al Instituto Navarro de Bienestar Social de equipos específicos de Protección Infantil que les apoyen en las tareas de prevención, detección, investigación-valoración e intervención.

#### Actividades:

1. Crear los Equipos de Protección Infantil en los Centros de Servicios Sociales como nivel de atención especializada dentro de la atención primaria.

**1.1.** Estos Equipos tendrán la siguiente composición:

Serán equipos multidisciplinares formados por Trabajadores/as Sociales, Psicólogos/as y Educadores/as.

Los Trabajadores/as Sociales:

- valorarán la situación social de la familia,
- elaborarán y evaluarán el Plan de Caso con cada caso conjuntamente con el Psicólogo/a y el Educador/a.
- gestionarán recursos, y
- coordinarán la intervención con otros recursos sociales.

Los Psicólogos/as:

- valorarán la situación de los miembros de la familia en aspectos psicológicos y relacionales,
- establecerán los objetivos de la intervención respecto a estas áreas,
- elaborarán y evaluarán el Plan de Caso con cada familia y cada menor conjuntamente con el Trabajador/a Social y el Educador/a.
- llevarán a cabo intervenciones de apoyo/tratamiento a corto plazo con los miembros de la familia cuando sea necesario.

Los Educadores/as:

- recogerán información para la valoración acerca de los distintos aspectos (sociales, relacionales, educativos...) en el contexto cotidiano de las familias y de los menores (domicilio, calle, relación con recursos comunitarios...)
- participarán y colaborarán en la elaboración y valoración del Plan del Caso con cada familia y cada menor conjuntamente con el Psicólogo/a y el Trabajador/a Social.
- llevarán a cabo intervenciones educativas y de apoyo hacia los miembros de la familia y los menores en el domicilio.
- llevarán a cabo intervenciones comunitarias de carácter socioeducativo en el contexto cotidiano y de calle con menores en riesgo de inadaptación social

Se tenderá a que estas funciones sean llevadas a cabo progresivamente por Diplomados/as en Educación Social

**1.2.** Los Equipos tendrán las siguientes funciones:

**a)** En la prevención secundaria:

- Desarrollar la intervención preventiva en los casos de mayor complejidad y dificultad que excedan la capacidad técnica o el ámbito geográfico de los Servicios Sociales de Base.
- Implantar programas estructurados de prevención secundaria en aquellos municipios que no dispongan de este tipo de programas.

**b)** En la investigación-valoración:

- Llevar a cabo la investigación-valoración con los casos de dificultad social de mayor complejidad,
- Llevar a cabo la investigación-valoración en casos derivados por Servicios Sociales de Base que no disponen de equipos multidisciplinares pa-

ra esta tarea.

**c)** En las tomas de decisión:

- Asesorar y apoyar técnicamente a los Servicios Sociales de Base.
- Tomar las decisiones sobre la intervención a seguir con los casos cuya investigación y valoración hayan llevado a cabo.

**d)** En la intervención familiar y con los niños/jóvenes:

- Desarrollar la intervención familiar y con los niños/as en los casos de desprotección infantil de gravedad moderada y mayor complejidad que excedan la capacidad técnica o geográfica de los Servicios Sociales de Base, y
- Desarrollar la intervención familiar con los casos de desprotección infantil leve/moderada provenientes de Servicios Sociales de Base que no dispongan de programas de este tipo.

#### **Indicadores:**

1. Número de Equipos creados, cobertura geográfica y profesionales de que disponen.
2. Número de programas desarrollados por dichos Equipos.
3. Número de familias y niños/jóvenes atendidos en los mismos.

### **SUBPROGRAMA 3: INTERVENCIÓN COMUNITARIA**

#### **Objetivos:**

1. Favorecer la participación ciudadana como instrumento activo y solidario en el desarrollo de acciones que promuevan la mejora de la calidad de vida y que repercutan de manera especial en el mundo de la infancia y adolescencia.
2. Promover una utilización del tiempo libre entre los niños/as y jóvenes, acorde con las necesidades de su desarrollo y de su incorporación en la sociedad.
3. Crear y consolidar espacios de opinión (donde proponer, decidir y dialogar) entre la población infanto-juvenil y la población adulta.

#### **Actividades:**

1. Potenciar acciones que favorezcan la promoción y defensa de los derechos de la infancia.
2. Desarrollar programas y actividades, en el ámbito escolar y extraescolar, para niños/as que fomenten actitudes de tolerancia, convivencia y resolución de conflictos por medios no violentos.
3. Apoyar y reforzar el desarrollo humano y organizativo de las asociaciones que inciden en el área infanto-juvenil.
4. Promover la puesta en marcha de nuevos grupos, colectivos y asociaciones relacionados con el ámbito de la familia, infancia y adolescencia (voluntariado, grupos de auto-ayuda, redes de apoyo social).
5. Coordinar los colectivos, agrupaciones y asociaciones en torno a proyectos comunitarios que afectan a este sector de población: Apymas, asociaciones de mujeres, de jóvenes, centros educativos, consejos de juventud, etc.
6. Articular mecanismos que posibiliten espacios propios y de encuentro para la infancia y adolescencia donde puedan organizar y desarrollar actividades.
7. Impulsar programas y actuaciones que contemplen y desarrollen hábitos y ac-

tividades saludables en los niños/as y jóvenes.

**Indicadores:**

1. Número de acciones realizadas sobre la promoción y defensa de los derechos de la infancia.
2. Número y cobertura de programas y actividades llevados a cabo para fomentar valores de tolerancia, convivencia y resolución de conflictos por medios no violentos.
3. Número y tipo de intervenciones desarrollados con las asociaciones existentes en el ámbito infanto-juvenil.
4. Número y tipología de nuevos grupos, colectivos y asociaciones relacionados con el ámbito de la familia, infancia y adolescencia.
5. Grado de articulación de mecanismos que posibiliten espacios propios y de encuentro para la infancia y adolescencia.
6. Número de programas y actuaciones sobre el desarrollo de hábitos y actividades saludables en el ámbito infanto juvenil, puestas en marcha.

---

**SUBPROGRAMA 4:  
SENSIBILIZACIÓN Y  
PREVENCIÓN PRIMARIA**

**Objetivos:**

1. Paliar las situaciones sociales, actitudes, formas de relación social, familiar y económica, etc. asociadas a la aparición de situaciones de dificultad social.
2. Mejorar la calidad de vida de los niños/as de la comunidad y la atención y cuidados que reciben.
3. Reducir la frecuencia de aparición de situaciones de dificultad, tanto en niños/as como en jóvenes.
4. Fomentar la participación e integración social de los niños/as y jóvenes, especialmente de aquellos/as con más carencias en su socialización.

**Actividades:**

1. Mantener e impulsar los programas ya existentes en la Comunidad Foral dirigidos a la corrección de problemas personales, familiares y sociales asociados a la aparición de situaciones de dificultad social (por ejemplo, embarazos de adolescentes, abuso de drogas o alcohol, pobreza, exclusión social), asegurando su presencia en toda la Comunidad Foral.
2. Desarrollar programas específicos dirigidos a la población adulta sobre las necesidades infantiles (especialmente en el período entre el nacimiento y los tres años de edad) .
3. Mantener e impulsar programas específicos de educación para padres/madres sobre las necesidades de niños/as y adolescentes y sobre estrategias educativas e integrar en ellos a los padres/madres que presentan factores de riesgo psicosocial.
4. Integrar a niños/as y jóvenes en situación de riesgo en programas y actividades de carácter lúdico, preventivo e integrador en el ámbito del tiempo libre

**Indicadores de evaluación:**

1. Número y cobertura de los programas de prevención primaria puestos en marcha en la Comunidad Foral.
2. Número y cobertura de nuevos programas de prevención primaria.
3. Disminución progresiva del número de casos de dificultad social que llegan a

los servicios sociales de atención primaria y especializados de Protección Infantil.

4. Mejora progresiva de los indicadores globales de la calidad de vida infantil.

## SUBPROGRAMA 5: DETECCIÓN DE NIÑOS/AS Y JÓVENES EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL

### Objetivos:

1. Conseguir una detección temprana de los casos de dificultad social.
2. Establecer un sistema de trabajo en red con los recursos de atención primaria (centros escolares, centros de salud, centros de salud mental, policía local, etc.) para la detección temprana de estos casos.

### Actividades:

1. Implantar de forma generalizada en la red de servicios sociales de atención primaria programas estables para el fomento de la detección y notificación temprana de situaciones de dificultad social, dirigidos a profesionales y servicios en contacto con el ámbito de la infancia y la familia: centros educativos, sanidad, salud mental, y policía fundamentalmente. De especial importancia es el trabajo conjunto con servicios que intervienen en los primeros años de vida del niño/a: centros de salud y preparación al parto, servicios de pediatría, centros de educación infantil y educación preescolar.
2. Crear a nivel municipal o comarcal, según sea apropiado, foros estables de intercambio y coordinación en los que participen representantes y profesionales de los servicios y grupos profesionales mencionados.
3. Realizar cursos de formación específicos para dichos colectivos profesionales, dirigidos a aumentar su conocimiento sobre las situaciones de dificultad social, indicadores, causas, consecuencias, competencias de los diferentes servicios y niveles implicados en la Protección Infantil, y procedimiento para la notificación.
4. Implantar un protocolo unificado para la notificación de casos desde otros servicios comunitarios a los servicios sociales de atención primaria.
5. Desarrollar programas de fomento de la detección y notificación dirigidos a
  - a) la población general,
  - b) familias en situación de riesgo o que ya padecen problemas de dificultad y/o conflicto social, y
  - c) niños/as y jóvenes de la comunidad.

### Indicadores de evaluación:

1. Aumento de la detección de casos de abuso sexual y maltrato/abandono emocional.
2. Disminución de la edad media de los casos de dificultad social notificados a los servicios sociales de atención primaria y especializados de Protección Infantil.
3. Aumento en la proporción de casos de dificultad social de gravedad leve notificados a los servicios sociales de atención primaria.
4. Número de nuevos programas de detección y notificación desarrollados en la Comunidad Foral.
5. Número de casos derivados desde otros servicios comunitarios a los servicios sociales de atención primaria a través del "protocolo de notificación".
6. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.

7. Número de foros creados para el intercambio y la coordinación entre servicios sociales de atención primaria y servicios educativos, sanitarios y policiales.

---

## **SUBPROGRAMA 6: INVESTIGACIÓN, VALORACIÓN Y TOMA DE DECISIÓN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

### **Objetivos:**

1. Instaurar el proceso de investigación-valoración como paso previo necesario a cualquier toma de decisión en los servicios sociales de atención primaria.
2. Implantar un procedimiento consensuado para la investigación-valoración que sea homogéneo en todos los servicios sociales de atención primaria de la Comunidad Foral, y que asegure que la información recabada es suficiente y apropiada para la toma de decisión.
3. Proporcionar criterios a los servicios sociales de atención primaria para la valoración de la información recogida en la investigación-valoración.
4. Proporcionar criterios a los servicios sociales de atención primaria para las tomas de decisión, basados en las necesidades del niño/a.

### **Actividades:**

1. Implantar el Manual de intervención en situaciones de dificultad social entre la atención primaria de servicios sociales.
2. Diseñar y llevar a cabo un programa de formación para los profesionales de los servicios sociales de atención primaria en la tarea de investigación-valoración y la toma de decisión.
3. Formar y lograr la colaboración de la red de servicios comunitarios de otros sistemas de atención primaria en la investigación y valoración, de forma que ésta se lleve a cabo de forma ágil y con el máximo aprovechamiento de los recursos existentes en la red.

### **Indicadores de evaluación:**

1. Grado de implantación entre los servicios sociales de atención primaria del procedimiento, instrumentos y protocolos establecidos para llevar a cabo la investigación-valoración.
2. Aumento del porcentaje de notificaciones derivadas a los servicios sociales de atención primaria que son sometidas por estos servicios a un proceso completo de investigación-valoración.
3. Aumento de la cantidad y calidad de la información con la que los servicios de atención primaria llevan a cabo la investigación-valoración.
4. Reducción del número de casos en los que el Instituto Navarro de Bienestar Social valora que el informe de investigación-valoración remitido por los servicios sociales de atención primaria en la derivación no está completo.
5. Grado de implantación en los servicios sociales de atención primaria de los criterios establecidos en el Manual para la Toma de Decisión.
6. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.
7. Número y tipo de actividades llevadas a cabo con otros sistemas comunitarios de atención primaria para fomentar su implicación en la investigación-valoración. **Objetivos:**

## SUBPROGRAMA 7: PREVENCIÓN SECUNDARIA E INTERVENCIÓN FAMILIAR TEMPRANA EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SERVICIOS SOCIALES

### Objetivos:

1. Prevenir la aparición de situaciones de desprotección en familias, niños/as y adolescentes que, por diferentes razones (problemas individuales, familiares, sociales, etc.), se encuentran en situación de riesgo para ello.
2. Proporcionar una atención temprana de apoyo y capacitación a las familias donde se producen situaciones de desprotección leve/moderada, con el objetivo de corregirlas y evitar su agravamiento.
3. Proporcionar una atención temprana de apoyo y correctora a los niños/as y jóvenes que comienzan a presentar conductas socialmente inadecuadas o desadaptadas, con el objetivo de corregirlas y evitar su agravamiento.
4. Establecer un sistema de trabajo en red con los recursos de atención primaria (centros escolares, centros de salud, policía local, etc.) y especializados (centros de salud mental, hospitales, etc.) para la intervención con estos casos.
5. Conocer la eficacia de los programas preventivos y de intervención temprana.

### Actividades:

Prevención Secundaria:

- 1.1. Implantar de forma generalizada en la Comunidad Foral de Navarra programas estables de prevención secundaria para la atención a las familias en riesgo de desprotección. Entre los grupos de atención prioritaria de estos programas se encontrarán:
  - a) Padres y madres con hijos/as que han sido objeto de protección en el pasado, y que van a tener o han tenido un nuevo hijo/a.
  - b) Figuras parentales con problemas graves de salud mental y sin apoyos.
  - c) Padres y madres toxicómanos que van a tener un hijo/a.
  - d) Padres y madres adolescentes sin apoyos.
  - e) Familias monoparentales sin apoyos y con dificultades para poner límites y supervisar adecuadamente a los hijos/as y mujeres gestantes solas.
  - f) Grupos étnicos o culturales socialmente marginados o aislados.
  - g) Familias inmigrantes sometidas a situaciones de aislamiento y estrés.
- 1.2. Implantar centros de atención diurna en horario extraescolar y periodos vacacionales destinados a proporcionar atención, estimulación y supervisión a menores pertenecientes a familias en riesgo de desprotección por diversas causas (falta de habilidades parentales, dificultades de horarios laborales en familias sin apoyos...).

Para dar cumplimiento a esta actividad se subvencionarán hasta el 80% los gastos de construcción y equipamiento de centros de atención diurna, de acuerdo con los siguientes criterios:

- promocionados por las entidades locales y por entidades de iniciativa social que colaboren con aquellas.
- ubicación preferente en zonas con mayor porcentaje de población infantil, mayor presencia de familias en situación de exclusión social y mayor presencia de problemas de desprotección infantil
- adecuación de los programas a desarrollar a los principios, objetivos y actividades previstos en el Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social

- utilización y/o adaptación de equipamientos comunitarios e integración de los niños/as atendidos/as en programas de actividades comunitarias.
- utilización conjunta por población de municipios o entidades locales limítrofes

**1.3.** Crear al menos dos Puntos de Encuentro Familiar en la Comunidad Foral destinados a menores en situación de riesgo por estar inmersos en procesos de separación o divorcio conflictivos. Dichos centros podrán utilizar infraestructuras de carácter más amplio (Centros de Día, Escuelas Infantiles...) y ser utilizados para visitas de menores en acogimiento familiar.

**1.4.** Adecuar los programas ya existentes e implantar de forma generalizada en la Comunidad Foral de Navarra programas estables de prevención secundaria para la atención a niños/as y jóvenes en riesgo de cometer acciones delictivas.

**1.5.** Intensificar la coordinación con las escuelas infantiles y centros escolares en el seguimiento y atención de los/as menores en situación de riesgo de desprotección. Articular medidas que favorezcan la protección desde dichos centros (horarios flexibles en escuelas infantiles, actividades en horario extraescolar...).

Intervención Familiar Temprana:

**2.1.** Implantar de forma generalizada en la Comunidad Foral de Navarra programas estables de intervención familiar para la atención temprana a las familias con problemas de desprotección infantil leve y moderada, dirigidos a evitar su agravamiento, corregir la situación, evitar la separación del niño o joven de su familia, y conseguir que reciba una atención adecuada en su entorno familiar y social natural.

**2.2.** Implantar de forma generalizada en la Comunidad Foral de Navarra recursos o programas para la atención a niños y jóvenes que sufren situaciones de desprotección infantil leve/moderada en su familia y cuyos padres no aceptan participar en un programa de intervención familiar o no pueden conseguir la capacitación. Estos recursos o programas tendrán como objetivo proporcionar al niño/a los apoyos necesarios y dotar a su entorno de factores protectores que puedan contrarrestar el efecto negativo de la desprotección, garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y su bienestar y realizar un seguimiento cercano y exhaustivo de la situación del niño/a y la familia para detectar e intervenir cuanto antes ante un posible agravamiento de la situación desprotección.

**3.** Poner en marcha el sistema de evaluación definido en el "Manual de intervención en situaciones de dificultad social", para conocer la cobertura, proceso y resultados de estos programas.

**4.** Implicar, coordinar y dinamizar la red de servicios comunitarios de atención primaria en la intervención preventiva de situaciones de dificultad social y la intervención de apoyo/tratamiento en situaciones de desprotección infantil de gravedad leve/moderada, de forma que la detección e intervención en estas situaciones se produzca de forma temprana, ágil y con el máximo aprovechamiento de los recursos existentes en la red.

**5.** Proporcionar formación a los profesionales de atención primaria de servicios sociales y de otros sistemas (Salud, Policía, Educación, etc.) sobre la intervención preventiva y de apoyo/tratamiento con familias y niños/as con problemas de desprotección infantil leve/moderada.

#### **Indicadores de evaluación:**

**1.** Número de nuevos programas de prevención secundaria implantados en la Comunidad Foral.

**4.** Aumento del número de niños/as, jóvenes y familias en situación de riesgo, aten-

didados en programas de prevención secundaria.

5. Número de nuevos programas de intervención familiar para casos de desprotección infantil leves/moderados implantados en la Comunidad Foral.
6. Aumento del número de niños/as, jóvenes y familias con problemas de desprotección infantil de gravedad leve/moderada, atendidos en programas de intervención familiar.
7. Disminución del porcentaje de casos de desprotección infantil de gravedad leve/moderada en los que resulta necesario proceder a la separación del niño/a de su entorno familiar.
8. Número de programas de prevención secundaria e intervención familiar que aplican el sistema de evaluación definido en el Manual.
9. Número de cursos y actividades de formación llevadas a cabo.

## **SUBPROGRAMA 8: COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE, CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES E INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL**

### **Objetivos:**

1. Implantar en la Comunidad Foral de Navarra unos criterios básicos y un procedimiento de actuación en el ámbito de la Protección Infantil, compartidos por los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social.
2. Lograr una coordinación adecuada entre dichos servicios en la intervención en situaciones de dificultad social.

### **Proceso de Derivación de Casos**

#### **Objetivos:**

1. Asegurar que cada familia y niño/a en situación de dificultad social recibe la atención del nivel de servicios de Protección Infantil que requiere según el momento de intervención en que se encuentra y las particularidades y gravedad de sus dificultades.
2. Conseguir que la derivación de casos entre los diferentes niveles de servicios de Protección Infantil se produzca a través de un procedimiento previamente establecido y con criterios homogéneos.

#### **Actividades:**

1. Implantar los procedimientos y protocolos definidos en el “Manual de intervención en situaciones de dificultad social”.

#### **Indicadores de evaluación:**

1. Número de casos en los que la derivación se realiza a través del procedimiento y con los protocolos establecidos en el Manual.
2. Reducción del porcentaje de casos en los que el Instituto Navarro de Bienestar Social valora que el informe de investigación-valoración remitido por los servicios sociales de atención primaria en la derivación no está completo.

### **Proceso de Intervención**

#### **Objetivos:**

1. Conseguir una colaboración y una coordinación adecuada entre los Servicios Sociales de Base, Centros de Servicios Sociales e Instituto Navarro de Bienestar Social, en la ejecución del plan de intervención con las familias y niños/as en dificultad social.
2. Mantener la implicación de los servicios sociales de atención primaria en la in-

intervención con los casos derivados a los servicios especializados de Protección Infantil.

3. Potenciar el papel de asesoramiento y apoyo técnico del Instituto Navarro de Bienestar Social hacia los servicios sociales de atención primaria (Centros de Servicios Sociales y Servicios Sociales de Base), y de los Centros de Servicios Sociales hacia los Servicios Sociales de Base.
4. Lograr el aprovechamiento máximo y flexible de los recursos de cada nivel de servicios en la ejecución del plan de intervención con los casos de dificultad social, independientemente del nivel de servicios que asuma la responsabilidad principal en la intervención.

#### **Actividades:**

1. Implantar los procedimientos, protocolos y criterios definidos en el “Manual de intervención en situaciones de dificultad social”.

#### **Indicadores de evaluación:**

1. Número de foros creados para el intercambio y la coordinación entre los servicios sociales de atención primaria y el Instituto Navarro de Bienestar Social.
2. Porcentaje de expedientes en los servicios sociales de atención primaria e Instituto Navarro de Bienestar Social que disponen del protocolo de “Plan de Caso”.
3. Porcentaje de Planes de Caso que incluyen la intervención conjunta y coordinada de servicios y recursos de los niveles primario y especializado.
4. Porcentajes de Planes de Caso coordinados por los Centros de Servicios Sociales o el Instituto Navarro de Bienestar Social, que han sido consensuados con los Servicios Sociales de Base.
5. Porcentaje de casos coordinados por los Servicios Sociales de Base que cuentan con el apoyo y asesoramiento técnico de los Centros de Servicios Sociales o del Instituto Navarro de Bienestar Social.
6. Porcentaje de casos coordinados por los Centros de Servicios Sociales que cuentan con el apoyo y asesoramiento técnico del Instituto Navarro de Bienestar Social.