

Una visión histórica y comparativa actual sobre los sistemas de atención a la infancia desprotegida en la Comunidad Autónoma del País Vasco

*Arantxa Uribe-etxebarria, Idoia Fernández,
Jesús Otaño, Maite Arandia, Josebe Alonso, Nerea Aguirre,
Arantza Remiro y Nekane Beloki*

*Grupo Haurbabea Lanbide, de Euskal Herriko Unibertsitatea-UPV y
Gizarte Hezitzaileen EuskadikoElkargoa-Colegio de
Educadoras y Educadores Sociales del País Vasco*

Como mostró el XIII Coloquio de Historia de la Educación que tuvo lugar en Donostia en el año 2005, la historiografía sobre la infancia viene produciendo una gran cantidad de estudios, lo que manifiesta el interés histórico sobre este sector de la población a la par que muestra la enorme variedad de las orientaciones, temáticas y visiones que esta producción historiográfica manifiesta. Si nos centramos en el campo de la intervención social resulta evidente que desde el discurso y las prácticas proteccionistas sobre la infancia generadas, institucionalizadas y normativizadas desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días hay un largo recorrido que sólo ha comenzado a ser historiado. A lo largo de este proceso se observa la evolución de concepciones y prácticas que partiendo de una cultura asilar, tomó cuerpo de naturaleza pública mediante el desarrollo de una cultura pedagógica de protección y reforma basada en grandes centros, pasando por una fase de desinstitucionalización de éstos y se encamina en nuestros días hacia una cultura comunitaria de normalización y participación de las personas y colectivos objeto de atención e intervención.

En la actualidad la atención a la infancia en situación de desprotección, históricamente considerada como infancia “abandonada” e infancia “delincuente”, constituye un campo de acción social emergente que, partiendo de tradiciones históricas diferenciadas, nos remite a un ámbito de actuación profesional complejo y cambiante, tanto por efecto de las nuevas realidades sociales como de las situaciones problemáticas que afectan a un

grupo de población establecido según un criterio de edad legal –los menores–. Así, la atención a la infancia desprotegida se garantiza desde cuerpos legislativos estatales y autonómicos materializándose a través de las administraciones, territoriales y municipales; se activa desde una extensa y compleja red de atención y servicios, con dotaciones de carácter público y privado; y, en su ámbito de intervención confluyen funciones que interactúan y se pueden presentar como excluyentes o parcializadas con relación a lo asistencial, lo educativo, y/o lo terapéutico. Representa, por tanto, una realidad multifacética, compleja y de dificultosa apreciación.

Esta aportación que presentamos pretende exponer desde un punto de vista histórico-evolutivo las características generales del entramado institucional y administrativo en el que se insertan las prácticas de los profesionales, especialmente la de los educadores y educadoras sociales, que intervienen con la infancia en desprotección en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Representa una parte del trabajo de un grupo de investigación constituido por profesionales del mundo académico y de la educación social en el que tratamos de reflexionar participativamente acerca de la realidad profesional de los educadores y educadoras sociales en el campo de la infancia en desprotección en el País Vasco¹.

Los inicios: protección y reforma

Como es sabido, la protección de la infancia proviene de un campo de actividad caritativa ligada a la Iglesia y la beneficencia del siglo XIX, cuya primera regulación normativa estatal se formuló en 1904 con la Ley de Protección a la Infancia de Tolosa Latour y la creación de la Obra Social de Menores². En el contexto general de modernización social ligado al desarrollo de las sociedades industriales, los estados europeos mostraron interés por poner en marcha toda una gama de medidas dirigidas a neutralizar los problemas sociales que en dicho contexto eran relevantes, en particular el relativo a la protección física y moral de la infancia. Esta intervención contribuyó al desarrollo de diferentes dispositivos socializadores dirigidos al gobierno de la población y la gestión de los problemas sociales. La ley española de 1904 representa, en este sentido, el inicio de la política proteccionista de la infancia concretada en el Estado Español mediante el establecimiento de una ordenación centralizada y uniforme constituida por una Junta Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad en Madrid (CSPIRM) –presidida por el ministro de Gobernación–, y por una red periférica de juntas provin-

1. La investigación lleva por título *El contexto profesional de los educadores sociales en el ámbito de la infancia desprotegida: situación actual y propuestas*, financiada por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea para el bienio 2006-2008. UPV05/124. *Grupo de trabajo Haurbabesa Lanbide*. (<http://www.haurbabesalanbide.net/>).

2. A lo largo del siglo XIX el Derecho positivo del Estado fue recogiendo diversas normativas dirigidas a propiciar un trato más humanitario a la infancia. Desde las reformas en el Código Penal (1822, 1870, 1834, 1878 –contra la explotación laboral de los niños–) hasta la aprobación de leyes como las relativas a la escolarización infantil o de regulación del trabajo de mujeres y niños (1900), aunque de implantación real muy limitada y diversa, se fue demarcando el campo de actuación de la incipiente protección a la infancia.

ciales y locales como representantes de la autoridad estatal en esta materia y su consecuente papel fiscalizador. La actuación que más apoyo y recursos recibió fue la creación de los Tribunales Tutelares de Menores.

La protección a la infancia en el País Vasco, partió de la tradicional actuación de las diputaciones forales y las corporaciones municipales, quienes aportaban o buscaban los recursos, tomaban las decisiones y velaban por su ejercicio de manera que fueron dotándose de significación propia en cada territorio histórico³. En este sentido son ya conocidos, como ejemplos paradigmáticos, el caso de la Casa de Maternidad y Expósitos de Fraisoro de Gipuzkoa y el caso del Reformatorio El Salvador de Amurrio en Araba, foco de un modelo reeducador, o de “regeneración de la infancia rebelde, viciosa y delincuente”, que se mantuvo durante la época de la dictadura⁴.

La constitución de las Juntas Provinciales y Locales de Protección a la Infancia tuvo en sus inicios ciertas reticencias por parte de las diputaciones vascas al considerarse que la implantación del impuesto de 5% sobre espectáculos públicos, como fuente de financiación de tales juntas, vulneraba el régimen de concierto económico propio del País Vasco. Así, mientras que Bizkaia⁵ y Araba, no sin discusión y conflicto, lo instauraron prontamente, Gipuzkoa se mostró más reticente⁶ y en Navarra no llegó a implantarse⁷. En Bizkaia la Junta Provincial se constituyó en 1908⁸, en ese mismo año lo hizo también la de Gipuzkoa. La acción proteccionista sobre la infancia se entendía entonces como el ejercicio dirigido a atajar las problemáticas sociales más sobresalientes en aquel contexto, principalmente la mortalidad infantil y el abandono físico y moral de la infancia, mediante la creación y/o reforma de diferentes instituciones, ayudas y socorros: Gotas de Leche y consultorios de niños, mutualidad maternal, casas de expósitos, colegios, asilos,

3. El campo de la Historia de la Infancia en el País Vasco cuenta con una producción significativa de trabajos sobre variadas temáticas entre las que señalamos: Valverde, L. (1994). *Entre el deshonor y la miseria. Infancia abandonada en Guipúzcoa y Navarra. Siglos XVIII y XIX*. Bilbao; Martínez Martín M. A. (1996). *Guipúzcoa en la vanguardia del Reformismo social. Beneficencia, aborro y previsión (1876-1936)*. Donostia: Guipúzcoa Donostia Kutxa; M^a del Mar Varrillas Martín (1999) *Historia de la Casa de Expósitos de Vizcaya 1883-1984* (tesis doctoral).

4. La influencia ejercida por Gabriel M^a de Ibarra, tanto respecto a las acciones proteccionistas en Bizkaia (vocal en la Junta de Protección de Vizcaya en 1912) como respecto a las instituciones tutelares a nivel estatal fue relevante hasta su fallecimiento en 1951.

5. En el acta de la sesión de 27 enero 1911 esta Junta, no se consideraba legal esta imposición aunque se accedía a lo solicitado al ser preferente para la Diputación las “atenciones y necesidades de la Beneficencia” *Pro-Infantia*, 23(1911) 112. Una postura contraria a ésta fue la defendida por G. González Revilla, Secretario de la Junta y figura de relieve estatal entre los proteccionistas de la época, quien publicó diferentes obras al respecto: *La puericultura* (1901), *Los niños abandonados* (1912), *Escuela de puericultura* (1923).

6. La Diputación guipuzcoana mantuvo una actitud más firme en defensa del concierto hasta que una R.O., aprobada por el ministro de la Gobernación, el 9 de octubre de 1914, imponía la implantación de dicho impuesto. La Diputación acabó por acatarlo pero indicando que lo hacía “en reserva de los derechos que le asisten por concierto”. *Pro-Infantia*, 68 (1914).

7. Aunque, en este caso, ya estaba constituida en 1909, en el boletín *Pro-Infantia* destaca la ausencia de información al respecto. Como característica específica sobresale la mayor presencia eclesiástica en los miembros que la componían, en comparación a los otros casos estudiados.

8. La memorias y extractos enviadas desde la Junta de Vizcaya se recogen en *Pro-Infantia* números: 1, 6, 13, 22, 23, 34, 53, 54, 62, 63, 64-65, 102-103, 110, 137, 144, 154, 156, 168, 170, 180.

refugio-asilos, reformatorios, colonias, sanatorios,... Se abordaron también otras problemáticas como el trabajo infantil mediante la regulación del trabajo de los niños y la obligatoriedad escolar, así como la infancia “anormal” mediante la higiene protectora y colegios como el de Derio en Bizkaia.

El Gobierno Vasco de la II República, constituido el 7 de octubre de 1936, aprobó un decreto⁹, mediante el que el Departamento de Asistencia Social asumía las facultades de las Juntas Provinciales de Beneficencia, las de Protección a la Infancia y las de Beneficencia particular. El consejero Juan Gracia se proponía una nueva ordenación y organización de estas juntas a fin de acometer las nuevas necesidades y las características del País Vasco. La acción más relevante al respecto fue la organización de las evacuaciones de los niños desde Bizkaia: colonias infantiles, colonias-residencia y refugios en Iparralde, en Francia y Bélgica¹⁰.

A nivel estatal, la acción que la II República inició hacia la preparación de diversas reformas quedó truncada. Durante el franquismo se generalizaron los TTM y la asistencia social a través de las Juntas de Protección de Menores mientras que el Auxilio Social gestionaba los casos de internamiento o de ayudas económicas. Paralelamente las diputaciones mantuvieron algunas de las iniciativas ya emprendidas para la atención a menores carentes de ambiente familiar, propiciado por el desarrollo de la Ley de Régimen Local de 1955.

Desde los servicios sociales a la intervención social diversificada

Durante el siglo XX, especialmente tras la segunda guerra mundial, la comunidad internacional comenzó a tomar conciencia de la importancia y, al mismo tiempo, de la debilidad de la figura del menor cuya expresión más cercana en el tiempo es la Convención de la UN sobre Derechos del Niño (1989) y la Carta Europea de Derechos del Niño, aprobado por el Parlamento Europeo en resolución de 8 julio 1992. La infancia pasó así de ser considerada como un objeto de derechos a ser concebida como un sujeto activo de derechos, concretados en los derechos de: protección, provisión y promoción. Estas normativas internacionales obligaban al Estado Español a adecuar sus leyes en materia de infancia. Primeramente con la Ley 21/87, por la que se modificaron algunos artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, acogimiento familiar y otras formas de protección, que configuró a las entidades públicas como pieza clave del nuevo sistema, con competencia de protección. Posteriormente la Ley 1/1996 de protección jurídica del menor incluyó, entre otras cuestiones, la diferenciación de la desprotección infantil mediante situaciones en riesgo y situación en desamparo dando lugar a un distinto grado de intervención por parte de las entidades públicas. Finalmente la Ley 5/2000 de Responsabilidad Penal del Menor, recientemente reformada, cede a

9. Dado en Bilbao, a 7 de diciembre de 1936, publicado en el *Boletín Oficial del País Vasco* el 11 de diciembre de 1936.

10. Un exhaustivo trabajo sobre esta temática se presenta en Alonso Carballés, J.J. (1998). *1937 Los niños vascos evacuados a Francia y Bélgica*. Bilbao: Asociación de Niños Evacuados el 37/ 37an Atzeriraturiko Haurren Elkarte.

las administraciones autonómicas las competencias de ejecución de las medidas impuestas a los menores infractores centrada sobre la facultad de reforma de los menores.

En este contexto, a partir de los años 70 hasta nuestros días se han venido promoviendo e implementando diferentes proyectos innovadores a fin de mejorar las intervenciones sobre los menores tanto desde iniciativas particulares, profesionales y/o públicas. Esta evolución se inicia con las prácticas de desinstitucionalización de los grandes centros marcando la tendencia hacia la diversificación de servicios dirigidos a la infancia y adolescencia en desprotección. La creación y desarrollo de los Servicios Sociales en la etapa autonómica ha venido desarrollando, en este sentido, variados modelos de administración y puesta en marcha de las intervenciones sobre la infancia asociados al desarrollo del Estado de derecho, el tratamiento de la exclusión social y la concepción de los derechos de la infancia. En su desarrollo observamos dos fases hasta el momento presente:

1ª FASE: Asunción y regulación de competencias y funciones del sistema público de protección. Partiendo de la tradicional actuación de las Diputaciones Forales y la instauración del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), las competencias autonómicas en materia de Servicios Sociales se concretaron en la Ley 27/83 que regula las relaciones entre Instituciones Comunes de la CAPV y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. Según ésta, corresponden a los territorios históricos (diputaciones) las funciones y los servicios en materia de protección, tutela y reinserción social de menores. La transferencia de las competencias del Consejo Superior de Protección del Menor se reguló mediante el R.D. 815/85 de 8 de mayo (BOE 5-6-85), dando paso a la creación y desarrollo del sistema público de protección a la infancia de las administraciones forales. El Parlamento Vasco, por su parte, ha ido materializando distintas regulaciones que afectan a esta materia tales como la Ley 5/1996 de Servicios Sociales, recientemente reformada por la Ley 12/2008, y la Ley 12/1998 contra la exclusión social.

En esta primera fase, el ejercicio del sistema público de protección a la infancia y la adolescencia se dirigió desde los departamentos de Gizartekintza o de Servicios Sociales de las diputaciones: Diputación Foral de Gipuzkoa –DFG–, Diputación Foral de Bizkaia –DFB–, Diputación Foral de Araba –DFA–. Así, las diputaciones fueron organizando la prestación de servicios partiendo de la red de recursos heredada de los periodos precedentes (grandes instituciones) e implementando progresivamente diversas alternativas. Si bien el proceso es común en los tres territorios históricos, el ritmo y características de cada uno de ellos varía, dando lugar a una mayor complejización de los sistemas de actuación y de la red de servicios.

El Ararteko, equivalente al Defensor del Pueblo en el País Vasco, ha emitido diversos informes extraordinarios sobre infancia y adolescencia¹¹. Es especialmente sig-

11. El Ararteko o Defensoría del Pueblo de la CAPV, se interesó claramente sobre la situación de la infancia en desprotección. Hasta el momento ha emitido los siguientes Informes extraordinarios: Atención a la Infancia y adolescencia en situación de desprotección (1997); Intervención con menores infractores (1998); Situación de los menores no acompañados en la CAPV (2007); Convivencia y conflictos en centros escolares (2006).

nificativo el informe del año 1997 que recoge una visión global y, a la vez, pormenorizada de este tipo de intervención indicando, al objeto de su mejora, 42 recomendaciones dirigidas a los agentes implicados. Si bien, para ese año, las instituciones y administraciones vascas ya habían comenzado a introducir innovaciones y mejoras en relación a aspectos recogidos en este informe, entre los motivos de preocupación que dicho informe recogía se encuentran: la ausencia y necesidad de una normativa común para la CAPV; la necesidad de contar con respuestas diversificadas en función de las necesidades de los colectivos atendidos y no tanto a cuestiones más ligadas a las posibilidades, estilos y/o capacidades de un determinado servicio; la ausencia de mecanismos de control, función que compete a las diputaciones; las deficiencias en los sistemas de relación entre los profesionales que intervienen a lo largo del proceso de atención al menor y su familia.

2ª FASE: Regulación específica y complejidad práctica. Desde nuestro punto de vista en el año 2000 comienza una segunda fase de modificaciones significativas respecto a la reorganización integral del sistema de atención y de ampliación de los servicios. En esta fase de revisión y reforma, las diputaciones y los ayuntamientos vascos elaboran y aprueban guías de actuación en materia de infancia y adolescencia¹² con el fin de coordinar la acción administrativa y la actuación de los diferentes profesionales que inciden en este campo; instauran procedimientos de evaluación y recogida de datos en diferentes servicios; presentan protocolos de actuación, etc. Desde la óptica normativa, se aprueba la ley marco de carácter autonómico: Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de la CAPV que ha dotado de criterios comunes de actuación en este ámbito.

No obstante, esta evolución general administrativa viene coexistiendo con las diferencias en las actuaciones territoriales del País Vasco. Estos aspectos diferenciales provienen, tanto del peso de la tradición en cada administración provincial, así como de la propia evolución de los diversos servicios con relación a las concepciones, las orientaciones de los profesionales y la asunción de nuevas necesidades emergentes. Estos aspectos comunes y diferenciales se exponen a continuación.

Distribución competencial

La normativa general y la ya señalada Ley 5/1996 de Servicios Sociales marca la distribución de competencias para las administraciones en la actuación sobre infancia y adolescencia tomando como criterio básico el nivel de gravedad de cada situación, lo que implica previamente la definición del nivel de desprotección en que se encuentra el menor. En la siguiente tabla se recogen los criterios para la asunción de los casos así como algunos de los aspectos más significativos que en cada territorio se presentan:

12. *Guía de actuación en Situaciones de Desprotección infantil*, Diputación Foral de Gipuzkoa (2004); Ayuntamiento de Donostia, Departamento de Bienestar Social: *Guía de Intervención sobre la Infancia*; *Guía de Actuación en Alava* (2004); Departamento de Acción Social (2005): *Manual de intervención en situaciones de desprotección infantil*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia

TABLA 1: Distribución de competencias y especificidades entre los Territorios Históricos de la CAPV

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	ARABA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Criterio	Criterio geográfico y tradición histórica	Situación de gravedad del riesgo	Situación de gravedad del riesgo
Administración local Ayuntamientos	Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz: casos leves y moderados y, además, casos graves del municipio.	Casos leves y moderados de los SSB del municipio Plan de Intervención Socio-educativa (PISE), marco común que dota de identidad a la actuación en protección infantil desde el ámbito municipal con un marcado carácter socioeducativo	Casos leves y moderados de los SSB del municipio Apoyo de los Equipos Zonales de Infancia y Adolescencia EZIAs, dependientes de la administración territorial
Administración Territorial Diputaciones	La DFA, interviene en los casos de grave riesgo de la provincia, a excepción de los casos de Vitoria/Gasteiz.	Servicios Sociales Territoriales (sustituye a los denominados "especializados") para situaciones de riesgo grave	Servicios Sociales Territoriales (sustituye a los denominados "especializados") para situaciones de riesgo grave.

En Bizkaia los procesos de intervención en las situaciones de riesgo (leve y moderado) están regulados por el Plan de Intervención Socio-educativa (PISE), (Decreto Foral 124/96), mediante el cual se concretaron aspectos como la finalidad del mismo, la población destinataria, los objetivos y las áreas de intervención, así como la fórmula de financiación entre la administración foral y los entes municipales. Aunque sujeto a la consideración y la autonomía municipal, el PISE, recoge la tradición implantada por los Equipos de Intervención SocioEducativa (EISE), equipos profesionales dirigidos tanto a niños y niñas como a adolescentes, que fueron surgiendo en los años 90 en los municipios de mayor peso poblacional. La gestión del PISE se realiza a través de la subcontratación de entidades, siendo el programa de titularidad municipal quien dirige y planifica su acción. En el caso de la actuación de los EISEs en Bilbo destacan dos orientaciones en los estilos de trabajo una, más comunitaria, surgida desde el asociacionismo de barrio y, otra, orientada hacia la intervención de los profesionales mediante los recursos implementados desde las instituciones

Con relación a los procesos de valoración de los casos, estos son similares en los diferentes territorios de CAPV. La primera valoración se hace en los SSB de los ayuntamientos y de aquí, según el nivel de gravedad diagnosticado, el caso puede pasar a los Servicios de Recepción, Valoración y Orientación de las diputaciones, formados en general por trabajadores/trabajadoras sociales y psicólogos. En el caso de Vitoria-Gasteiz, se asume el expediente familiar completo (no solo el del menor) y se actúa con la fami-

lia hasta que se aprueba una medida de intervención, no ocurriendo así en los otros territorios, donde la atención al menor y a la familia se compartimenta. Este procedimiento responde a la necesidad de acompañamiento y contención tanto a la familia como al menor en el transcurso de un proceso, sin duda significativo en sus vidas. En el caso de Gipuzkoa, los problemas derivados de la diferente interpretación de los criterios para la valoración y la consiguiente determinación de la actuación sobre los casos por parte de los profesionales de los SSB municipales, ha promovido, entre otros aspectos, la creación de los Equipos Zonales de Infancia y Adolescencia (EZIA), dependientes de los servicios territoriales de Infancia, implementados en julio del 2004.

Recursos de protección

Si a inicios de siglo XX la acción protectora de la infancia se centraba en las grandes instituciones asilares dirigidas a la infancia físicamente abandonada (Casas de Expósitos) y la infancia moralmente abandonada (Casas Reformatorias, parte integrante del complejo tutelar), las orientaciones del siglo XXI se dirigen a ofrecer servicios y recursos profesionales coherentes con los derechos reconocidos a la infancia y adolescencia. En este sentido, del antiguo concepto de abandono de la infancia hemos pasado al concepto de desprotección, a considerar a los niños/as y adolescentes como sujetos ubicados en determinadas situaciones, legalmente denominadas “situación de riesgo” (leve, moderado o grave) o de “desamparo”. En este sentido, los programas y servicios dirigidos a *situaciones de grave desprotección* y que precisan separación respecto a su núcleo familiar de origen, o carecen del mismo, se accionan mediante el acogimiento, en su ubicación familiar o residencial, y la adopción.

Si bien el acogimiento familiar tiene su antecedente histórico en la prohijación de niños que habitualmente se encontraban en las inclusas y casas de expósitos, el *acogimiento residencial* proviene de la disolución de estas grandes instituciones. A continuación nos referiremos a este último al ser uno de los recursos más claros de ubicación profesional de los educadores y educadoras sociales si bien, recientemente se ha instaurado en Gipuzkoa una nueva fórmula como es el acogimiento familiar profesionalizado.

En los años 70 se inició el proceso de disolución de las macroinstituciones (orfanatos, casas-cuna, centros de reforma...) y su sustitución por centros más reducidos de cara a propiciar un tratamiento más personalizado sobre los menores; es el caso de los hogares funcionales o los centros de acogida gestionados por diversas asociaciones, empresas u órdenes religiosas. Esta cultura de la desinstitucionalización se inició mediante concreciones diferenciadas a la vez que convivía con la cultura asilar y de grandes centros. Entre otros ejemplos, podemos señalar la creación de las residencias y familias sustitutas en 1977 dentro de la Fundación de Servicios Sociales Municipales en Vitoria/Gasteiz, lo que supuso el inicio de la creación de los hogares funcionales. Si bien la iniciativa surgió desde algunos profesionales de la Residencia de la Paz junto a algunos miembros de la Junta de Protección de Menores, la colaboración del Ayuntamiento de la capital alavesa fue fundamental. Esta tendencia fue recogida en 1984 en el programa político sobre infancia del Ayuntamiento de Gasteiz, complementada con la creación de recursos intermedios y de apoyo a la familia.

En Gipuzkoa el cierre de los grandes centros fue posterior en el tiempo aunque la diputación apoyó pronto la diversificación de alternativas, la promoción del acogimiento familiar y diversas modalidades de intervención familiar. Un ejemplo de ello es la creación de los núcleos familiares Zorroaga del Patronato de Beneficencia de Donostia y el surgimiento de la Asociación de Educadores Especializados de Gipuzkoa como gestores de pisos de acogida. En Bizkaia, sin embargo, este proceso fue más lento, de manera que coexisten aún hoy en día centros con plazas más numerosas, aunque también se iniciaron alternativas como los Hogares Municipales de Baracaldo (1982), los pisos de la Asociación Agintzari (hoy cooperativa de iniciativa social) (1977) o los Hogares Funcionales del Instituto Foral de Asistencia Social –IFAS– (1983) (Mendia, 1990).

Hasta la actualidad, estos iniciales hogares han sido objeto de una progresiva profesionalización y especialización para atender a situaciones problemáticas cada vez más específicas. Si bien, el acogimiento residencial se considera un recurso necesario en muchos casos, la tendencia actual es a ser utilizada lo mínimo posible, al tiempo que parecen ir ganando fuerza otros recursos de protección tales como el acogimiento familiar, la adopción y los programas para la permanencia en la familia de origen mediante la activación de la intervención familiar. No obstante, el acogimiento residencial sigue constituyendo uno de los recursos protectores de significativa aplicación.

Tras el estudio y revisión de este ámbito se desprende que en lo que respecta a la CAPV, si bien en los tres territorios existe la actuación y los modelos guardan similitudes, no hay un único modelo de servicios. La descripción de este ámbito de intervención resulta compleja al concentrarse en él diferentes condicionantes tales como: los cambios persistentes en su desarrollo; las formas diferenciadas en el acogimiento residencial. (de urgencia, específico para menores no acompañados –MENA–, según tipologías de necesidades...); la variación de tipos de gestión (propia o concertada con asociaciones o empresas); el aparejamiento con otro tipo de servicios (por ejemplo, con centros de día para los menores e intervención familiar); el mantenimiento de diferentes propuestas prácticas metodológicas, etc. Entre las diferencias territoriales constatamos las siguientes: en Araba la intervención mediante este recurso es compartida entre la Diputación y el Ayuntamiento de Gasteiz, además en este caso existe un tipo de atención intermedia entre la separación y el mantenimiento del menor en su propia familia como es la red de centros de día de la provincia.

En el caso guipuzcoano la reorganización de este servicio es permanente en los últimos años, donde se cuenta, desde el año 2000 con el Servicio de Apoyo Técnico (SAT) como servicio contratado, externo a la diputación, cuya tarea es la mediación entre esta administración y los equipos educativos de los centros, en funciones relacionadas con la orientación educativa y formación, la coordinación con los técnicos de otras instituciones y la evaluación de los centros. En Bizkaia la diferencia más sobresaliente es la coexistencia de centros de gestión directa (17 centros) por parte de la Diputación –a través del IFAS– con centros cuya gestión recae en diferentes asociaciones (24 centros), mientras que en el resto de los territorios sobresale la gestión indirecta regulada por las diputaciones mediante convenios con una entidad o asociación externa.

En todos los territorios de la CAPV existen servicios de *intervención familiar* en situación de riesgo grave. En el caso de Gipuzkoa, el servicio de intervención familiar an-

te situación de grave desprotección activa desde la Diputación cuatro programas diferentes, según las características de las dificultades de la familia y el colectivo al que pertenecen (Gizalan, Osatu, Dron Egin e Izan).

Si hasta aquí nos hemos referidos a los programas y recursos actuales dirigidos hacia la infancia y adolescencia en grave riesgo y/o situación de desamparo y por lo tanto dependiente de las diputaciones, salvo en el caso de Álava donde estas intervenciones están compartidas con el Ayuntamiento de la capital alavesa, señalamos a continuación muy brevemente las intervenciones de las administraciones municipales ante las *situaciones de desprotección leve o moderada*. Las modalidades de intervención son en este caso dos: la intervención familiar –modalidad que se practica asimismo en algunos casos de desprotección grave– y la intervención socio-educativa con adolescentes en riesgo.

La intervención familiar en Bizkaia es un servicio universalizado a todo el territorio a partir del desarrollo de los EISE; en Gipuzkoa el programa, aunque no es de carácter universalizado, está prácticamente generalizado en todos los pueblos y ciudades, aunque con formatos muy diferentes en cada caso; en Gasteiz el municipio gestiona diferentes servicios de “apoyo a la familia” tales como: Programa ADA, Terapia familiar, “Espacio y Vida” y el Servicio de ayuda a domicilio.

Respecto al *trabajo con los y las adolescentes* de carácter municipal las diferencias entre los tres territorios siguen siendo considerables. Sin embargo, cabe decir que en todos los casos, el fin último que se persigue es proporcionar a los y las adolescentes el acompañamiento socioeducativo necesario para la adquisición de recursos y habilidades para su desarrollo personal y social y, de este modo, la superación de las dificultades en los diferentes contextos. Por lo tanto, serán destinatarios de la intervención socioeducativa, tanto los adolescentes como sus familias y los diferentes recursos y servicios de la comunidad, para lo cual el trabajo se plantea desde una perspectiva comunitaria. Así, en Bizkaia los EISEs estructuran la respuesta a las dificultades y necesidades de los adolescentes mediante el desarrollo de sus programas. En Gipuzkoa, el modelo de trabajo es el de la *intervención socioeducativa en medio abierto*, con la apoyatura del “Programa Marco de Intervención Socioeducativa en Medio Abierto con adolescentes en situación de riesgo desde los Servicios Sociales Comunitarios”, publicado por el consorcio para la Educación Compensatoria y la Formación Ocupacional. En Vitoria/Gasteiz está en marcha el Proyecto de Intervención Socioeducativa-Programa de Educación de Calle desde 1988.

Los educadores y educadoras sociales como parte del sistema

El surgimiento de esta figura profesional se remonta a los años 70, años de inicios de valores de cambio y de transformación. En este contexto, en el campo de lo social comienzan a surgir grupos y asociaciones con fuerte presencia de voluntariado y algunos profesionales ligados a la educación especializada, los animadores socioculturales y socio-laborales. La formación de estos iniciadores en este campo profesional partió, en un principio, de diferentes entidades de iniciativa social como la Atseden Eskola en Alava, los programas desarrollados por la Escuela Diocesana de Educadores (EDE), Cruz Roja, EDEX en Vizcaya o las Hezkide Eskola, Cruz Roja y el Ayuntamiento de Do-

nostia en Gipuzkoa. En un desarrollo posterior se sumaron las iniciativas formativas del Departamento de Bienestar Social del Gobierno Vasco y de universidades como la Universidad de Deusto o la Universidad del País Vasco. Tras la implantación de la titulación de Diploma de Educación Social entre los años 1988-1990, el R. D. 1429/1991 aprobaba la Diplomatura actualmente existente que será sustituida por el Grado de Educación Social en 2010, de manera que las nuevas promociones de titulados salieron en 1996 de la Universidad de Deusto y en 1998 de la UPV/EHU.

Pero además de una formación técnica oficial, toda construcción de una profesión precisa un reconocimiento social por el cual se hace visible y adquiere cierto *status* y, un corpus teórico¹³. Nos interesa reseñar aquí los pasos dirigidos hacia la constitución de vínculos con intereses comunes como son la necesidad de conseguir el reconocimiento de su existencia como profesionales, el interés por el intercambio de experiencias y el contraste de las prácticas que realizan. Al final de la dictadura nace, en 1979, la Asociación de Educadores Especializados de Cataluña, al amparo de la Escuela de Educadores Flor d'raig. Del contacto de un grupo de educadores vizcaínos, surge en 1984 la Asociación de Educadores Sociales de Bizkaia, en 1986 en Gipuzkoa y Araba y en 1988 se constituye la Federación Vasca de Asociaciones Profesionales de Educadores Sociales en la que se sumó también la asociación de Navarra. A principios de los años 90, se fusionan las tres asociaciones existentes en el País Vasco y se constituye Gizaberrri. Este proceso es exponente de la concreción de una identidad profesional que se articula de modo colectivo incluso antes de la existencia del título oficial. En un momento posterior, en el año 2003, da paso a la creación del Colegio de Educadoras y Educadores Sociales del País Vasco.

Ciertamente son muchos los aspectos latentes en el ejercicio de estos profesionales, desde las condiciones sociolaborales en las que realizan su trabajo hasta las necesidades formativas que en sus prácticas identifican, pasando por su ubicación en los servicios y programas, etc. Por lo que respecta a la CAPV, si bien la ubicación de los educadoras y educadores sociales en el entramado competencial y de los servicios es una realidad, también es cierto que tanto la especificidad de sus funciones profesionales, bien con carácter exclusivo y/o bien de forma compartida con otros profesionales, como los perfiles para la contratación laboral todavía hoy son bastante difusos. No obstante, la Ley de Servicios Sociales, recientemente aprobada en el Parlamento Vasco (5 diciembre 2008), recoge esta cuestión en su *Exposición de motivos*, al reconocer como figuras profesionales básicas del Sistema de Servicios Sociales a los educadores y educadoras sociales junto a los trabajadores sociales. En esta misma exposición de motivos, se recoge la esencia del trabajo de intervención socioeducativa mediante dos párrafos expresos que señalan, por una parte, la intervención socioeducativa como necesaria y elemento clave en la intervención social, y, por otra, a los y las educadoras sociales como profesionales específicos para su desarrollo. Todo ello quedará materializado en un posterior decreto que delimitará los

13. Sobre la distancia que existe todavía hoy entre el saber práctico de los profesionales y la construcción teórica y académica sobre esta profesión nos hemos ocupado en Haurbabasa Lanbide (2007). *La profesionalización: recorridos y retratos de una profesión*. Comunicación presentada en el 5º Congreso Estatal de Educadoras/Educadores Sociales. Toledo 27-29 septiembre .

términos en los que deben desarrollarse los servicios de intervención socioeducativa y el Mapa de Servicios y Prestaciones que definirá los ratios y señalará, por tanto, el número de educadores y educadoras sociales por cada número de habitantes.

Así pues podemos concluir con una mirada positiva ante lo realizado hasta ahora en este complejo ámbito de actuación, si bien sobre la atención a la infancia y adolescencia en desprotección hoy, quedan muchas cuestiones por resolver, muchas visiones por reconsiderar y muchas prácticas por modificar.

Bibliografía

- Mendia, R. (1991). Los orígenes del educador social: aproximación histórica en Euskadi. En Rodríguez, I. *El educador social. Presente y futuro*. Bilbao: GEUK.
- Ybarra, G. M. (1925). *El primer Tribunal Tutelar de Menores en España*. Madrid: Talleres Voluntad.
- Borrás Llop, J. M. (dir.) (1996). *Historia de la infancia en la España contemporánea*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Santolaria, F. (1997). *Marginación y educación. Historia de la educación social en la España moderna y contemporánea*. Barcelona: Ariel Educación.
- Palacios, J. (1997). *Menores marginados*. Madrid: CCS.
- Uribe-etxebarria, A. (1996). *Marginalidad "protegida". Mujeres y niños abandonados en Navarra 1890-1930*. Bilbao: UPV/EHU.

Referencias informáticas

- Ararteko: Informes extraordinarios <http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/>.
- Diputación Foral de Gipuzkoa, Guía de Servicios de la Dirección de infancia y juventud. (http://www.gizartepolitika.net/03_guiaservicios.php).
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2004): *Guía de Actuación en Situaciones de Desprotección Infantil*. (Donostia, Gipuzkoako Foru Aldundia). (<http://www.gipuzkoagazteria.net/informazioa/webproteccion/presentcast.htm>).
- Diputación Foral de Bizkaia (2006). *Plan de infancia de las situaciones de desprotección infantil. Informe de evaluación*. (<http://www.bizkaia.net/Home2/Archivos/DPTO3/Temas/Pdf/Evaluacion%20Plan%20de%20infancia.pdf>).
- Diputación Foral de Bizkaia (2005). *Manual de intervención en situaciones de desprotección*. (<http://www.bizkaia.net/Home2/Archivos/DPTO3/Temas/Adjuntos/Manual%20de%20intervención%20en%20casos%20de%20maltrato%20infantil.pdf>).
- Grupo Haurbabesa Lanbide. El diseño de la investigación en la que se inserta este trabajo, así como algunas de las producciones del grupo pueden consultarse en <http://www.haurbabesalanbide.net/>

Prácticas escolares y recursos
de educación no formal