

RESUMEN DEL INFORME

4 de junio de 2009

El aumento de recursos no ha evitado la saturación del sistema de protección a la infancia

El informe extraordinario presentado en el Parlament identifica diversos déficits y disfunciones del sistema.

El Síndic de Greuges de Catalunya ha entregado hoy en el Parlament el informe extraordinario “La protección a la infancia en situación de alto riesgo social en Catalunya”.

Hoy, el presidente Ernest Benach ha recibido este informe de manos del síndic, Rafael Ribó, acompañado del adjunto para la defensa de los derechos de la Infancia, Xavier Bonal. El trabajo ofrece un diagnóstico global sobre la situación del sistema protector y pone de manifiesto indicadores de saturación y diversas carencias del sistema.

El análisis de las cifras evidencia un aumento significativo de los recursos destinados al sistema de protección, los cuales han aumentado en un 28% en el periodo 2003-2007, un esfuerzo casi equivalente al incremento del número de niños tutelados (27%). Por otra parte, el aumento del número de profesionales de los equipos de atención a la infancia (EAIA) y de plazas residenciales no ha impedido que los centros estén al límite o por encima de su capacidad o que muchos niños no puedan disponer del recurso más adecuado a sus necesidades. El informe destaca, entre otros muchos datos, la sobreocupación de algunos centros, algunos de los cuales con una ocupación próxima al 150% de su capacidad, el hecho de que haya 190 niños en espera de plaza en un centro residencial o la gran carencia de familias de acogida que ha hecho que este recurso vaya menguando respecto al acogimiento residencial.

El informe señala también carencias de plazas en centros residenciales de educación intensiva y un déficit preocupante de centros para atender a niños con problemas de salud mental.

En muchos casos los procesos de estudio de la situación del niño y los procesos de asignación de recursos de protección son demasiado largos. Igualmente, el informe subraya que un 5% de niños en situación de alto riesgo se encuentra pendiente de estudio por parte de los EAIA. La falta de recursos de protección adecuados se traduce igualmente en que los profesionales consideran que en un 20% de los casos sus propuestas de protección no son las finalmente asignadas, o en el hecho de que un 23% de los niños tutelados menores de dos años estén en centros de acogida debido a la falta de familias de urgencia y diagnóstico.

El informe del Síndic subraya también insuficiencias de reglamentación para garantizar los derechos básicos de la infancia tutelada. Los plazos concretos

relativos a los procesos de estudio y valoración o de tiempo de espera de asignación de recursos, los derechos de los niños en centros o el acogimiento familiar son ejemplos de ámbitos no suficientemente regulados.

El síndic presenta este informe en el momento en que el anteproyecto de ley y oportunidades de los niños está a punto de iniciar su trámite parlamentario. En su día, el Síndic de Greuges, en reuniones con la Secretaría de Infancia, realizó observaciones sobre el anteproyecto, algunas de las cuales fueron incorporadas al texto.

Asimismo, las recomendaciones de este informe incorporan otros cambios normativos que contribuirían a dar más garantías de cumplimiento de los derechos de los niños en el sistema de protección. Entre las recomendaciones que el Síndic dirige a las administraciones cabe destacar también la posible introducción de cambios organizativos, el incremento de recursos del sistema, la necesidad de apostar decididamente por el acogimiento o las mejoras en la formación de profesionales que trabajan desde diferentes ámbitos con la infancia en situación de riesgo social.

Algunos datos destacados del informe

Para la realización de este informe se han tenido en cuenta diferentes fuentes de información:

1. Un estudio encargado por el Síndic a propósito de este informe. El trabajo ha sido realizado por la profesora Agueda Quiroga, de la Universidad Pompeu Fabra, con el título: “La situación de la protección a la infancia en riesgo social en Cataluña”.
2. Una encuesta realizada desde el Síndic a diferentes servicios de protección (Centros de acogida, CRAE, EAIA y ICIF).
3. Análisis de las quejas y actuaciones de oficio realizadas en la institución en los últimos tres años.
4. Numerosas visitas a centros y entrevistas con equipos y profesionales del sistema de protección a la infancia.

Niños en centros

En los últimos años, se ha incrementado el número de niños residentes en centros (703 niños más desde 2002) y también el peso que éstos representan sobre el conjunto de niños tutelados (del 30% al 34% en este periodo). La valoración positiva que merece el esfuerzo de la administración en la creación de plazas, especialmente importantes en los años 2005 y 2006, contrasta, desde la perspectiva del derecho del niño a desarrollarse en un entorno familiar, con la valoración que merece un sistema de protección con un peso cada vez más significativo del ámbito residencial.

Tabla 1. Evolución de los niños residentes en centros institucionales, en Catalunya. 2002-2008

Año	Niños tutelados	Niños tutelados en el ámbito residencial	% niños tutelados en el ámbito residencial
2002	5.881	1.813	30,8
2003	6.119	1.822	29,8

2004	6.130	1.840	30,0
2005	6.503	2.107	32,4
2006	7.018	2.396	34,1
2007	7.313	2.456	33,6
2008	7.450	2.516	33,8

Fuente: elaboración propia sobre datos DGAIA

De media, y según datos facilitados por los mismos CRAE, el tiempo promedio de estancia en el centro es de 2,2 años (con un 30% de los niños con estancias superiores a los 3 años, y con un 8,6%, con estancias superiores a los 6 años). Estos tiempos ocultan una elevada dispersión en función de los niños, su edad y sus condiciones de salud física o psíquica. En ocasiones, sin embargo, para un grupo de niños, el proceso de tutela equivale a un largo proceso de institucionalización que se aleja del objetivo del sistema de protección de facilitar el bienestar de los niños en un entorno familiar.

Los datos constatan una tendencia al aumento del número de centros con más de 20 plazas. Mientras el año 2002, éstos representaban el 40,0% del total de los CRAE, en el año 2008 representan el 46,4%. Esto significa que el aumento de plazas del sistema se realiza a través de un incremento de la dimensión de los centros, lo cual aleja la atención que se proporciona en las condiciones materiales propias de un contexto familiar. Además, es preciso tener presente que los datos facilitados por los mismos CRAE constatan que la dimensión de los centros condiciona negativamente la calidad de las condiciones de trabajo de los profesionales y de la atención que se proporciona a los niños: los centros grandes tienen ratios más elevadas de niños por profesional, ratios más elevadas de niños por EAIA con quién se coordinan, mayores niveles de rotación laboral (lo cual afecta a la experiencia de los profesionales a los centros), etc.

Tabla 2. Evolución de la estructura de centros residenciales de acción educativa en Catalunya, 2002-2008.

Año	Número de centros (**)	Número de plazas (**)	Plazas concertadas (%) (**)	Número de CRAE (***)	Número de plazas CRAE (***)	Centros menores de 20 plazas (***)	Centros con 20 y más plazas (***)	Centros con 20 y más plazas (%) (***)
2002	93	1.609	69,4	85	1.504	51	34	40,0
2003	89	1.596	63,5	83	1.575	49	34	41,0
2004	88	1.613	65,3	83	1.586	48	35	42,2
2005	86	1.594	65,6	81	1.567	47	34	42,0
2006	89	1.686	69,0	84	1.649	48	36	42,9
2007	93	1.769	70,5	84	1.683	45	39	46,4
2008*	95	1.778	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos de DGAIA.

* Los datos de 2008 corresponden al mes de agosto.

** La información de centros incluye los datos de CRAE, CRAE-I y centros ICASS, y no cuenta los datos de CA

*** La información de CRAE incluye los datos de CRAE y CRAE-I, y no cuenta los datos de centros del ICASS.

Los datos constatan que la administración ha realizado un esfuerzo para responder a la necesidad creciente de plazas (si bien este esfuerzo no se ha traducido en una diversificación de recursos alternativos a la familia), pero también que este esfuerzo parece ser aún insuficiente para evitar la progresiva saturación del sistema. En otras palabras, el incremento del número de plazas en los últimos años, que existe, es menos pronunciado que el incremento del número de niños residentes en CRAE en este mismo periodo. Eso ha hecho que haya centros que se encuentren con niveles de ocupación por encima de su capacidad. Por una parte, es justo decir que el 26% de los CRAE está sobreocupado, y que el número de plazas sobreocupadas representa el 2,6% de plazas del sistema. Por otra parte, también hay CRAE con plazas no ocupadas. El subempleo afecta al 4% de los centros, con una tendencia a reducirse a lo largo del periodo analizado. El año 2007 el sistema sólo contaba con 9 plazas libres (además de 37 plazas no ocupadas pero ya reservadas por propuesta), cantidad insuficiente para dar respuesta a necesidades urgentes e imprevistas. Éstas son evidencias de la saturación del sistema de protección en el ámbito residencial.

Tabla 3. Número de CRAE* con sobreocupación, y porcentaje promedio de plazas sobreocupadas, 2002-2007

Año	Centros sobreocupados	Porcentaje sobre el total de centros	Porcentaje promedio de plazas sobreocupadas (respeto de la capacidad de los mismos centros)	Porcentaje de plazas sobreocupadas respecto del total de plazas en CRAE
2002	18	22%	12%	1,4%
2003	8	10%	13%	0,6%
2004	12	15%	11%	1,5%
2005	5	6%	13%	0,7%
2006	19	23%	9%	2,6%
2007	21	26%	9%	2,6%

Fuente: elaboración propia a partir de datos DGAIA

* La información de CRAE no incluye los datos de CRAE-I y de centros del ICASS.

Según las informaciones aportadas por los EAIA, el 3% de los niños atendidos por estos equipos (190 niños, como mínimo) tiene propuesta de ingreso en centro residencial pendiente de ejecutar, entre otros motivos, por la falta de plazas, que impide la aplicación de la medida. Éstos niños, en ocasiones, permanecen en el mismo núcleo familiar del que se les pretende proteger. En cuanto a este indicador, Tarragona es la provincia con los resultados globalmente más negativos. El porcentaje de niños atendidos por EAIA pendientes de ingreso en un centro sube hasta el 6,3%, más del doble que el promedio catalán, y el tiempo medio de ingreso en centro también es el más elevado. También es la provincia que presenta una proporción más elevada de niños atendidos por EAIA en CRAE sobre las plazas residenciales disponibles.

Los patrones observados para los CRAE tienden a reproducirse en los centros de acogida (CA). En los últimos años se han incrementado el número de plazas disponibles y también el número de centros, aunque esto supone incrementar su dimensión (la proporción de centros más grandes de 20 plazas). Este esfuerzo, además, ha sido insuficiente para evitar su sobreocupación, presente desde el año 2002. El 61% de los centros de acogida están sobreocupados, con

una tendencia creciente en los últimos años. Los niveles más elevados de sobreocupación están, de nuevo, en la provincia de Tarragona.

Tabla 4. Número de centros de acogida con sobreocupación, y porcentaje medio de plazas sobreocupadas, 2002-2007

Año	Número de centros sobreocupats	Porcentaje respeto del total de centros	Porcentaje medio de plazas sobreocupadas (respeto de la capacidad de los mismos centros)	Porcentaje de plazas sobreocupadas respeto del total de plazas en CA
2002	6	54%	35%	13%
2003	6	54%	39%	12%
2004	4	36%	23%	8%
2005	5	42%	33%	12%
2006	7	58%	36%	14%
2007	8	61%	43%	15%

Fuente: elaboración propia sobre datos DGAIA

Acogimiento familiar

Desde el año 2002, el número de niños tutelados atendidos en el ámbito familiar ha aumentado en 855 niños. Todos los tipos de medida de protección en el ámbito familiar (en familia propia, extensa, ajena o preadoptiva) han experimentado un crecimiento en valores absolutos. A pesar de este crecimiento, y en valores relativos, la proporción de niños atendidos en el ámbito familiar ha disminuido durante este periodo del 69,2% hasta el 65,7% el año 2008. La atención en el ámbito familiar, pues, no ha podido absorber de manera proporcional el incremento de niños atendidos en el conjunto del sistema protector.

Tabla 5. Niños tutelados por la DGAIA según tipos de medida de protección en el ámbito familiar en Catalunya. 2002-2008

Año	Atención propia familia	% sobre niños tutelados	Acogimiento familia extensa	% sobre niños tutelados	Acogimiento familia ajena	% sobre niños tutelados	Acogimiento preadoptivo	% sobre niños tutelados	Total	% sobre niños tutelados	Niños tutelados
2002	805	13,7	2.264	38,5	467	7,9	532	9,0	4.068	69,2	5.881
2003	866	14,2	2.392	39,1	514	8,4	525	8,6	4.297	70,2	6.119
2004	865	14,1	2.322	37,9	538	8,8	535	8,7	4.260	69,5	6.128
2005	947	14,6	2.307	35,5	589	9,1	554	8,5	4.397	67,7	6.498
2006	1.057	15,1	2.355	33,6	635	9,0	575	8,2	4.622	65,9	7.018
2007	1.097	15,0	2.482	33,9	669	9,1	609	8,3	4.857	66,4	7.313
2008**	1.132	15,1	2.517	33,6	676	9,0	598	8,0	4.923	65,7	7.492

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la DGAIA y del ICAA.

La tabla 6 expone la relación entre el número de familias acogedoras y el número de niños ingresados en centros residenciales, algunos de los cuales están en espera de familia acogedora. Como se observa, para cada familia acogedora (con uno o más niños acogidos), hay cinco niños que están viviendo en centro residencial, con una ratio que se mantiene casi invariable a lo largo de los años. Igualmente sucede con la relación entre niño acogido y niño en centro residencial, que tampoco varía desde el año 2002: para cada niño o niña acogido en familia ajena hay tres en centro residencial. Esto significa que, a pesar del aumento de familias acogedoras, el sistema de protección no puede ofrecer proporcionalmente más oportunidades de crecer y desarrollarse en un entorno familiar a los niños tutelados que están en el ámbito residencial.

Tabla 6. Evolución del número de familias acogedoras (acogimiento simple), en Catalunya. 2002-2007

Año	Número de familias acogedoras	Ratio niños tutelados / familias acogedoras	Ratio familias acogedoras/ niños en centros residenciales	Ratio niños en centros residenciales / niños acogidos en familia ajena
2002	306	19,2	6,0	3,2
2003	344	17,8	5,3	3,3
2004	363	16,9	5,1	3,3
2005	396	16,4	5,3	3,1
2006	442	15,9	5,4	2,9
2007	466	15,7	5,3	3,0

Fuente: elaboración propia sobre datos de la *Memoria 2002* del Departamento de Justicia, de las *Memorias 2003, 2004, 2005 y 2006* del Departamento de Acción Social y Ciudadanía, de la *Actualización de datos 2007* del Mapa de Servicios Sociales del mismo Departamento y de Nota de Prensa del ICAA de junio 2007.

Equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA)

En los últimos años, la administración ha destinado más recursos a los EAIA. Sólo entre los años 2005 y 2008, se ha producido un incremento del número de profesionales de 245 a 345, lo cual ha permitido reducir las ratios de niños atendidos por profesional, de 36,5 a 32,4. A pesar de eso, aún hay un 5% de los niños atendidos por los EAIA que están pendientes de estudio (cifra que se correspondería con la “lista de espera” de estos servicios). A pesar de que hay una relación directa entre la ratio de niños atendidos por profesional y la lista de espera (a más niños atendidos, más casos pendientes de estudio), hay una fuerte heterogeneidad en las condiciones de trabajo de que disponen los diferentes EAIA.

Tabla 7. Evolución de los indicadores básicos de los EAIA en Catalunya. 2002-2007.

Año	EAIA	Profesionales	Niños atendidos / Profesional	Niños atendidos	Sin propuesta de medida	% sobre total	Derivado para estudio y en estudio	Contención en el núcleo	Con propuesta de medida	% sobre total
2002	43	-	-	10.021	4.200	41,9	2.590	1.610	5.821	58,1
2003	43	-	-	9.722	3.939	40,5	2.451	1.488	5.783	59,5
2004	44	-	-	9.232	3.432	37,2	2.272	1.160	5.800	62,8
2005	45	245	36,5	8.946	3.070	34,3	2.002	1.068	5.876	65,7
2006	45	273	35,8	9.777	3.510	35,9	2.489	1.021	6.267	64,1
2007	47	321	32,4	10.404	3.864	37,1	2.805	1.059	6.540	62,9
2008	47	345	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos la DGAIA

La saturación del ámbito residencial y la falta de familias acogedoras provocan que las propuestas de medida de los EAIA no siempre sean idóneas, y también provoca que la propuesta de medida no siempre coincida con la medida finalmente adoptada. En este sentido, es preciso decir que el 94,7% de las propuestas que hacen los EAIA son consideradas idóneas, y que sólo el 80% de las medidas coincide con la propuesta formulada por los EAIA. Esta situación provoca que numerosos niños reciban un tipo de medida de protección que no se ajusta a sus necesidades. De hecho, según los EAIA, el 17% de los niños atendidos por EAIA que están en CRAE tienen una propuesta de acogida en familia. Y según los CRAE, el 24% de los niños residentes están pendientes de un recurso alternativo. Los datos facilitados por los EAIA vienen a concluir que casi un 12% de los niños con medida no disponen del recurso adecuado a sus necesidades: o bien están en un centro en espera de otro recurso, o bien están en espera de disponer de un recurso de protección que aún no se ha podido establecer. Los déficits de familias de acogida y las dificultades de asignación de recurso que encuentran los EAIA también se constatan cuando se observa los tiempos medios de espera: el tiempo promedio de espera de asignación de CRAE es de 4,3 meses, y el tiempo promedio de espera de una familia ajena es de 19,7 meses. Durante este periodo, el niño tampoco se encuentra en una situación considerada como idónea.

Tabla 8. Niños y adolescentes atendidos por los EAIA en Catalunya. 2007.

Situación	Total	%	%
Total	9671	100,0	-
Sin propuesta de medida protectora	3435	35,5	100,0
Pendiente de estudio	463	4,8	13,5
En estudio	1979	20,5	57,6
<i>Tiempo promedio de estudio (meses)</i>	6,4	-	-
Contención en el núcleo	993	10,3	28,9
Con propuesta de medida protectora	6236	64,5	100,0
<i>Coincidencia de la propuesta con medida (%)</i>	80,4		-
<i>Propuestas consideradas idóneas (%)</i>	94,7		-
Propia familia	1049	10,8	16,8

CRAE	1827	18,9	29,3
CRAE con propuesta de acogida en familia	(321)	(3,3)	(5,1)
Acogimiento simple	2880	29,8	46,2
<i>Familia extensa</i>	(2337)	(24,2)	(37,5)
<i>Familia ajena</i>	(543)	(5,6)	(8,7)
Acogimiento preadoptivo	480	5,0	7,7
Pendiente de ingreso en CRAE	(190)	(2,0)	(3,0)
<i>Tiempo promedio de espera (meses)</i>	4,3	-	-
Pendiente de asignación en familia ajena	(232)	(2,4)	(3,7)
<i>Tiempo promedio de espera (meses)</i>	19,7	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta sobre recursos de protección a la infancia en alto riesgo social 2007 (véase la ficha técnica a la introducción de la parte I del Informe).

Inversión en protección a la infancia

El gasto en atención residencial de la DGAIA para el año 2006 se estima en más de 63 millones de euros. Este gasto, que representa el 57,5% de la DGAIA, ha experimentado desde el año 2003 un incremento del 14%. (por debajo del incremento del presupuesto de la DGAIA en idéntico periodo, que es de un 27%, y pasa de 85.865.556€ el año 2003 a 110.126.746€ el año 2006 -€ constantes de 2006).

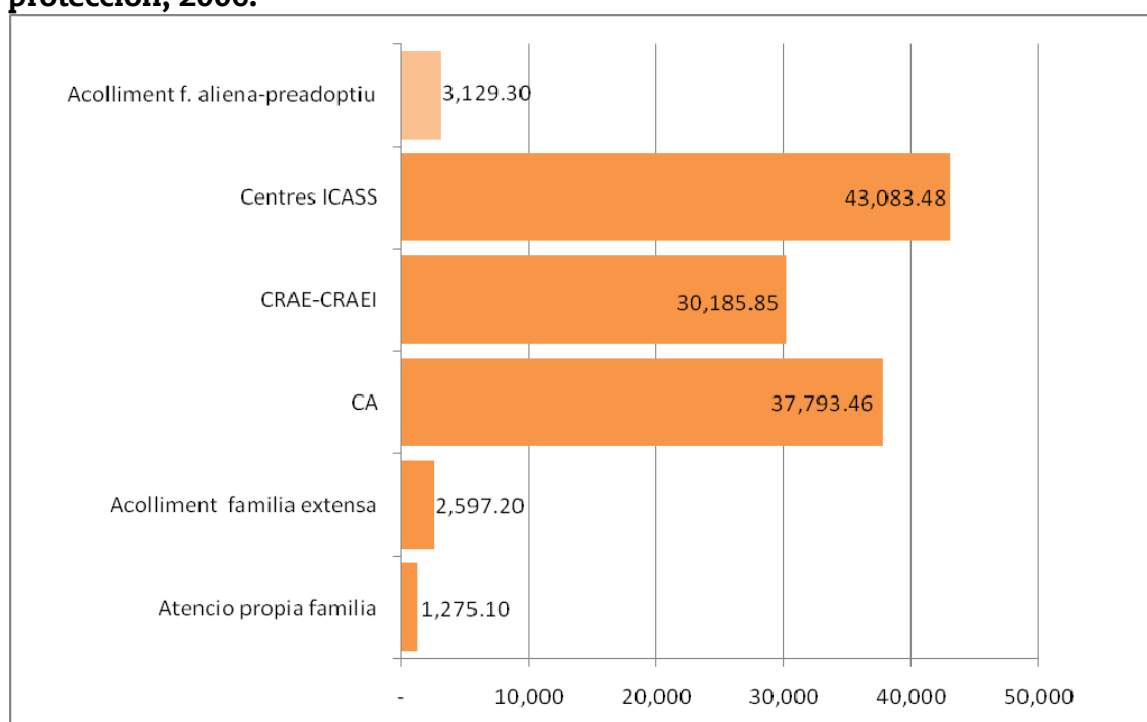
El gasto unitario por niño en CRAE es de 30.185,85€ anuales (2006). El gasto unitario sólo ha aumentado un 4,1% desde el año 2003, lo cual indica que el aumento del gasto en CRAE ha sido absorbido por el aumento del número de niños bajo esta modalidad de protección (que experimenta en este periodo un incremento del 10%). El gasto unitario por niño en CA es más elevada, de 37.793,46€ anuales. Este gasto habría experimentado un decremento en este periodo, ya que el incremento de niños en CA (13,6%) ha sido superior al incremento del gasto en CA (10,8%).

El peso del gasto que la DGAIA destina a la atención tanto residencial como en el ámbito familiar sobre el conjunto de su gasto ha decrecido en los últimos años observados (a pesar de que el gasto para estos conceptos haya aumentado en valores absolutos). Eso significa que hay otros capítulos de gasto que han incrementado más. El gasto en atención en el ámbito familiar de la DGAIA se estima el año 2006 en más de 7 millones de euros (el 74,6% de los que destinados a la atención en familia extensa). Este gasto también habría experimentado un incremento importante desde el año 2003, del 17,2% (aunque por debajo del incremento del presupuesto de la DGAIA). El gasto unitario por niño con medida de atención a la propia familia es de 1.275,1€ anuales (2006). En el caso de acogida en familia extensa, el gasto unitario por niño con esta medida es de 2.597,2€ anuales (2006). Estos gastos también han experimentado incrementos significativos en los últimos años.

El 2006, por cada euro destinado a la atención en familia propia, se destinaron dos al acogimiento en familia extensa, dos y medio al acogimiento en familia ajena y preadoptiva, veinticuatro a los CRAE-CRAE-I y treinta a los centros de acogida. Si tomamos las estimaciones hechas para 2007, que incluyen el aumento de las prestaciones familiares (un promedio de 4.116€ anuales por niño protegido), la relación entre todas las modalidades de atención familiar y

los centros residenciales de acción educativa sería siete veces menor, y nueve veces menor en el caso de los centros de acogida. Llama poderosamente la atención, pues, la gran desigualdad en la inversión hecha en la atención residencial y en la atención familiar, sobre todo considerando que el sistema de protección a la infancia y la adolescencia en riesgo en Cataluña pretende hacer una apuesta explícita por la protección en el ámbito familiar. El incremento de la inversión en acogimiento familiar tendría que permitir, entre otros aspectos, aumentar el *pool* de familias acogedoras, y el incremento de acogimientos familiares, a su vez, promovería una mejora significativa de la eficiencia económica del sistema.

Gráfico 1. Estimación del gasto anual por niño protegido del Sistema Catalán de Protección a la Infancia y Adolescencia en Riesgo, según modalidad de protección, 2006.



Fuente: Elaboración propia sobre información de los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya 2006, de la Memoria 2006 del Departamento de Acción Social y Ciudadanía y del IDESCAT.

Nota: los datos sobre acogimiento en familia ajena y acogimiento preadoptivo corresponden el año 2007 y están expresadas en euros constantes, base 2006.

Selección de recomendaciones

Normativa

- Introducir un catálogo específico de derechos de los niños en el sistema de protección dentro de la futura ley de derechos y oportunidades de los niños, y reglamentar los procesos de intervención y los recursos.

Gestión de la información

- Realizar un estudio completo sobre los perfiles sociales y las necesidades de la infancia desamparada en Cataluña.
- Crear los mecanismos de evaluación interna y externa periódica del sistema de protección.

Trabajo preventivo

- Definir con precisión las competencias en materia de prevención de situaciones de desprotección infantil.
- Establecer servicios y programas de soporte a la crianza de los hijos.

Planificación territorial

- Disponer de un sistema de indicadores de la población infantil en situación de riesgo y de alto riesgo en Cataluña que permita realizar los cálculos de los recursos necesarios.
- Adecuar el mapa de recursos y servicios del sistema de protección a la infancia a las necesidades territoriales.

Suficiencia de recursos

- Aumentar progresivamente la inversión en el sistema de protección a la infancia para acercar el esfuerzo en gasto público a la media europea.
- Aumentar no sólo el número de centros residenciales de acción educativa para reducir su dimensión sino también el número de familias acogedoras.

Adecuación de los recursos

- Creación de más centros residenciales de acción educativa intensiva.
- Adecuar la oferta de plazas residenciales a los perfiles de niños existentes.

Coordinación del trabajo en red

- Impulsar protocolos bilaterales de actuación en casos de maltratos infantiles y protocolos territoriales en las diferentes zonas.

Formación de profesionales

- Ofrecer formación especializada sobre las situaciones de maltrato y de desprotección infantil y sobre los derechos de los niños a los equipos y profesionales de los servicios de atención social primaria, de atención básica de salud, de los servicios educativos y de tiempo libre.

Organización de la protección a la infancia

- Finalizar la división de funciones entre el ICAA y la DGAIA en la gestión de los acogimientos simples en familia ajena.
- Revisar los mecanismos de atención de las urgencias para asegurar una respuesta adecuada.
- Introducir mecanismos de soporte técnico a los profesionales y de supervisión de los procesos y las intervenciones.