

# MENORES EN SITUACION DE RIESGO EN ALAVA

Síntesis del estudio realizado por el Gabinete de Estudios Sociológicos EMAIKER por encargo del Dpto. de Bienestar Social de D.F.A.

## 1. INTRODUCCION

La atención al menor ha sido concebida, durante siglos, como una responsabilidad exclusiva del grupo familiar, el cual decidía en cada momento, la educación y el trato que debía otorgarle. Esta concepción de la familia como entidad con plenas competencias sobre el menor entronca con la idea de la salvaguarda y el respeto a la intimidad familiar, donde todos los conflictos surgen y se resuelven en el terreno de lo privado, negando a la comunidad el derecho a la intervención.

Aunque esta situación ha ido evolucionando paulatinamente hacia una mayor definición de los derechos del menor y hacia una mayor mediación por parte de las instituciones comunitarias, aún perduran viejas imágenes sobre la supeditación del menor a su familia. Consecuencia de ello es la existencia de casos de maltrato, abandono o desatención al menor que quedan ocultos a los ojos de la sociedad, debido a que quienes practican o sufren el maltrato no suelen acudir, de manera voluntaria, en busca de apoyo.

Para evitarlo se precisa que las Instituciones responsables de atender estos problemas adopten una postura activa para sacar a la luz, sacar del ambiente privado el mayor número posible de casos, no

limitándose a atender las demandas reales sino tratando también de captar las demandas potenciales.

En este sentido, ya en el año 87, el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Alava, estimó necesaria la realización de un estudio sobre la situación del colectivo de menores marginados en el Territorio Histórico de Alava.

Estos resultados aportaron, en su momento, claridad sobre la mencionada realidad social y sirvieron de orientación para sentar las bases de la planificación general sobre la asistencia a la infancia y su familia.

Sin embargo, tras los 7 años transcurridos desde la realización del estudio, los profesionales empiezan a percibir cambios en los sujetos y en el tipo de demandas que llegan a los servicios de infancia. Las modificaciones sentidas perfilan un sujeto demandante de mayor edad (entre 13 y 18 años) y unas solicitudes de apoyo más centradas en los comportamientos asociales de estos jóvenes.

Por todo ello y, en consonancia con la realidad cambiante, se propuso realizar de nuevo una investigación que diese continuidad a la realizada y que incluyese una ampliación del colectivo a estudio hasta los 18 años, para posibilitar la pro-

fundización en la problemática del grupo de adolescentes con comportamientos socialmente conflictivos (hurtos, robos, infracciones, comportamientos anómicos, pre-delinquentes...) que contravinieran las normas legales y/o sociales.

Dicha investigación ha sido llevada a cabo por el Gabinete de estudios sociológicos Emaiker, bajo la supervisión de la Secretaría de Servicios Sociales.

## 2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

Los dos grandes objetivos de la investigación han sido los siguientes:

- a) De una parte, conocer de forma precisa la situación actual en la que se encuentra el colectivo de menores en riesgo en el Territorio Histórico de Alava, contrastando esta situación con la que se observó en el estudio pionero desarrollado en 1987.
- b) De otra, profundizar en una problemática que se considera cada vez más preocupante, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, la de los adolescentes en situación de riesgo, entendiéndolo como tales tanto a aquellos que infringen repetidamente las normas legales, como a aquellos que transgreden de forma sistemática las normas de convivencia social, generando en todos los casos comportamientos que resultan o pueden resultar socialmente conflictivos.

De acuerdo con estos dos objetivos, la población objeto de estudio ha quedado constituida por los menores de 18 años en situación de riesgo o problemáticos per se que residen en el Territorio Histórico de Alava.

Sin embargo, hay que destacar que el estudio pretendía explícitamente ir más allá de una mera aproximación a la realidad individual de los menores, insistiendo en una faceta específica para el análisis, la de las familias de los menores en situación de riesgo o problemáticos.

Como ya se indicaba en el estudio de 1987 «el evidente nexo de unión entre infancia marginada y familia de la que procede hace aconsejable el tratamiento conjunto de ambos si se quiere evitar dar soluciones aisladas al menor, ignorando la acción necesaria sobre el medio familiar, originante en muchos casos de la problemática que da lugar a la marginación». En coherencia con ello, se ha abordado el

estudio de la situación de los menores problemáticos desde una perspectiva que asume el papel central de la familia en la génesis y solución de los problemas del menor.

## 3. LA OBTENCION DE INFORMACION

La información obtenida sirve para realizar tres análisis complementarios:

- En primer lugar, un análisis sobre la demanda atendida por los servicios sociales tanto a nivel de instituciones públicas como privadas.
- En segundo lugar, un análisis sobre la demanda expresada en otras instancias públicas y privadas paralelas a la red de servicios sociales.
- Finalmente, un análisis relativo a la demanda potencial, que recoge las necesidades existentes, relativas a menores con problemas que no han expresado dicha problemática en forma de demanda, con particular referencia en este caso a los adolescentes transgresores.

La obtención de información destinada a cuantificar la *demanda atendida y/o expresada* se ha realizado mediante la aplicación de un único cuestionario, dirigido a obtener información individualizada sobre menores con problemas tanto en el ámbito de los servicios sociales como en otros ámbitos en los que se expresa determinada demanda social relativa a menores.

De forma más precisa, delimitamos las fuentes de información con las que se ha trabajado:

- Los Servicios de Infancia del Instituto Foral de Bienestar Social y del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Los Servicios Sociales de Base de todos los municipios de Alava. Instituto Municipal de Bienestar Social de Llodio.
- Los Servicios Sociales de Caritas.
- Los Servicios de Osakidetza destinados a la atención a alcohólicos y drogodependientes.
- Las Asociaciones sin ánimo de lucro cuyo objetivo principal es la atención a estos colectivos de alcohólicos y drogodependientes (Proyecto Hombre, APIDA...).
- Datos facilitados por el Departamento de Bienestar Social del municipio

de Vitoria-Gasteiz de los menores atendidos dentro del Programa de Educadores de Calle.

- Centro de Orientación Pedagógica de Llodio.
- La Comisión de Asistencia Social Penitenciaria.

Agradecemos a todos ellos la colaboración prestada a la hora de realizar la recogida de datos.

El cuestionario definido para recoger información relativa a la demanda atendida y expresada se ha aplicado igualmente a una muestra de menores escolarizados en la enseñanza preescolar, enseñanza general básica y enseñanza secundaria (BUP Y FP). Este procedimiento tenía como objetivo obtener una información básica sobre la **demanda potencial**.

La información se ha obtenido mediante entrevistas con los profesionales encargados de recibir y canalizar, en cada uno de los sistemas de atención definidos, la demanda o la problemática recogida o expresada.

En el caso de la demanda potencial, el contacto ha estado constituido por los profesionales de centros y servicios, fundamentalmente educativos, que por su finalidad y funciones desempeñadas, tienen necesariamente conocimiento de la existencia de problemáticas en menores.

Así mismo, se ha efectuado una encuesta personal a una muestra de estudiantes de enseñanza secundaria —colectivo al que pertenece una parte sustancial de los adolescentes en situación de riesgo— que ha permitido establecer las bases para un mejor conocimiento de los factores sociales que subyacen a ciertas formas conflictivas hoy existentes en los adolescentes, centrada en aspectos más cualitativos y en el contacto directo con los/las jóvenes.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Cuantificación de los menores necesitados

1. De acuerdo con los resultados obtenidos por las investigadoras, 1.739 niños, adolescentes y jóvenes menores de 18 años plantean en 1994 una situación de necesidad en el Territorio Histórico de Alava.

Este dato indica que de cada 1.000 personas en estas edades en Alava, 28,9 tienen problemas sociales y/o

familiares o viven situaciones que implican un serio riesgo de marginación.

### 4.2. Evolución de la demanda

2. Los datos obtenidos muestran un aspecto especialmente positivo como es la caída de los niveles de demanda existentes en nuestro Territorio Histórico en relación a los menores problemáticos entre 1987 y 1994. Para los menores de 15 años, la prevalencia de la demanda pasa del 59,0 por mil en 1987 al 26,2 por mil, lo que representa una caída del 55,6%.

Independientemente de la repercusión del declinar de las tasas de natalidad en Alava todo indica que en el descenso producido resulta determinante la incidencia de la política social. De una parte, la proliferación de servicios y programas destinados a menores o a familias consideradas de riesgo se traduce a una mayor y mejor atención a los colectivos de menores; de otra parte, se constata una mayor captación de las situaciones problemáticas como consecuencia de la aplicación de distintos programas sociales destinados a la atención a las familias y a los menores, entre los que cabe destacar el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, el Programa de educadores de calle y la extensión de la ayuda domiciliaria a familias.

La combinación de estas acciones sociales ha tenido por tanto, a la vista de los datos disponibles, consecuencias favorables, asociadas sin duda tanto a una mayor capacidad de actuación preventiva como a un mayor incidencia integradora. Fruto de ello es la disminución de la necesidad y de la demanda en el periodo, tanto a nivel cuantitativo como en términos relativos.

### 4.3. Cobertura de la demanda

3. El descenso de la demanda se asocia además, a un incremento en la cobertura de la atención a las necesidades por parte de las instituciones, llegando las actuales medidas sociales a alrededor de dos terceras partes de los menores problemáticos. En concreto, 18,5 de cada mil

menores residentes en Alava se benefician de alguno de los recursos y programas destinados a menores y a familias que viven en situaciones socio-familiares de riesgo.

4. No obstante se han detectado algunas lagunas en la cobertura de la atención a los menores. Estas deficiencias están asociadas a dos aspectos fundamentales.

Se ha constatado, en primer lugar, una tendencia a la caída de los niveles de cobertura asistencial conforme aumenta la edad de los menores en situación de riesgo. En realidad se pone de manifiesto una orientación preferente de los servicios sociales hacia los colectivos de menor edad, en detrimento de la atención a adolescentes, motivada en parte por los mayores problemas de detección existentes en relación a esta problemática.

Consecuentemente el sexo se convierte en un factor diferenciador en cuanto que las niñas tienen el doble de probabilidades de ser atendidas que los niños.

El segundo ámbito en el que se han constatado problemas de cobertura es de carácter territorial, habiéndose observado una incidencia diferencial de la cobertura de los servicios sociales en función de la zona.

En relación a esta cuestión, parece comprobarse que es en la Cuadrilla de Ayala y en el Municipio de Vitoria-Gasteiz donde las carencias en la cobertura de la atención son más elevadas, mientras que la zona rural muestra altas tasas de cobertura. Circunscribiéndose a la capital de Vitoria-Gasteiz, se ha observado que en los núcleos en los que el nivel de interrelación social es más intenso (cascos históricos, barrios relativamente antiguos con cierta estructura social propia) es donde la cobertura asistencial resulta más elevada, sin duda por una mayor preocupación social por la intervención institucional ante los problemas y una mayor interrelación entre servicios sociales y sociedad.

En cambio, las mayores carencias se dan en barrios periféricos, de construcción relativamente reciente —como Sansomendi, por ejemplo—, en los que las redes sociales de interrelación resultan mucho más débiles.

#### 4.4. Caracterización socio-demográfica de los menores necesitados

5. El estudio de las características actuales de los menores con problemas ha revelado que se mantienen algunas tendencias básicas, como las relacionadas con el sexo, y, más concretamente, con el incremento progresivo de las diferencias de prevalencia de problemas entre niños y niñas conforme aumenta la edad.

Esto se debe sobre todo a la mayor incidencia entre los menores de sexo masculino de los problemas de conducta y de inadaptación al entorno extra-familiar.

En este sentido, las mayores prevalencias observadas de demanda potencial se dan en la adolescencia y primera juventud, fundamentalmente entre los menores varones a partir de los 13-14 años.

6. Otro rasgo decisivo de los actuales menores problemáticos es el que se refiere a la incidencia de los núcleos monoparentales, que acogen a casi un 38,2% de los menores en situación de riesgo. Este aspecto revela la fortísima propensión de este tipo de núcleos a generar problemas, circunstancia que les convierte en un auténtico grupo de riesgo, probablemente incluso en el principal grupo de riesgo en este contexto.

No obstante, son estos menores pertenecientes a familias monoparentales los que en mayor medida reciben atención por parte de las instituciones, mientras que quienes conforman la demanda potencial pertenecen a familias estructuradas sobre un matrimonio o pareja y cuyos padres viven juntos. Este dato alerta sobre la mayor dificultad de los Servicios Sociales de captar las problemáticas de los menores en riesgo que conviven en núcleos familiares normalizados.

7. Otro aspecto de interés en relación a la demanda tiene que ver con el territorio. A este nivel, el elemento que merece ser resaltado es la mayor incidencia y concentración cuantitativa de problemas en determinadas zonas de expansión urbana, caracterizadas por la acumulación de problemáticas ligadas a la pobreza y a la marginación, como de hecho ocurre en las zonas Centro y Sansomendi. Frente a estas zonas,

se constatan bajas prevalencias en zonas económicamente favorecidas, con independencia del carácter rural o urbano de las mismas.

8. Además, se ha comprobado que una alta proporción de las familias con menores en riesgo tienen una situación económica precaria o se sitúan en niveles medio—bajos de la escala socio-económica.

#### **4.5. Problemática general del menor en la actualidad**

— Las principales problemática que han presentado los menores detectados en el estudio se resumen en tres grandes dimensiones:

- La mayor parte de los menores han presentado problemáticas asociadas a un tipo de vida familiar definido por la existencia de graves carencias afectivas y de atención, bien en su forma más grave, el abandono o, sobre todo, en forma de mala atención familiar.
- El segundo gran grupo de problemáticas está asociado a la vida escolar. Resalta la incidencia de los problemas de inadaptación al sistema escolar entre los menores en situación de riesgo, hasta el punto de considerarlo como una de las características más sobresalientes de este colectivo, después de las problemáticas de abandono y desatención familiar. No obstante, el origen de la mayor parte de los problemas educativos hunde sus raíces en actitudes y comportamientos familiares inadecuados.
- El tercer bloque de problemáticas, se refiere a los problemas de salud —problemas psíquicos, deficiencia mental u otros problemas de salud—. Este tipo de problemáticas resulta, sin embargo, secundarias respecto de las situaciones familiares o escolares deficientes.

Además de estos problemas, cabe destacar también, fundamentalmente en la población adolescente no atendida por las instituciones, la fuerte incidencia de comportamientos «asociales». Hasta las tres cuartas partes de estos menores plantea este tipo de comportamientos asociados a la falta de responsabilidad personal y/o a una adquisición deficiente de habilidades sociales.

9. Resulta igualmente interesante destacar que la precariedad económica no se encuentra entre las problemáticas familiares que dan fundamentalmente origen a situaciones de riesgo para los menores. La mala situación económica complica, en todo caso, las demás problemáticas familiares ya existentes, pero no son elemento dominante en la aparición de las actuales situaciones de riesgo en los menores.

#### **4.6. Problemática de los adolescentes transgresores**

10. La evolución de la demanda en los últimos años ha hecho aconsejable analizar de forma autónoma el colectivo de adolescentes (13-18 años) que plantean en la actualidad problemáticas sociales vinculados a comportamientos asociales.

Según los resultados del estudio, este colectivo está formado por 528 adolescentes en su mayor parte varones, de los cuales sólo un 38% están siendo atendidos por los Servicios Sociales.

Los comportamientos que han provocado que estos menores queden definidos como adolescentes transgresores están más relacionados con la infracción de normas sociales que de normas legales.

Las conductas observadas hacen referencia a actitudes de apatía, a mentiras, a estancia excesiva en la calle o en bares y billares, a gamberrimos y a comportamientos agresivos

#### **4.7. Caracterización de la atención a los menores en la actualidad**

11. Las acciones concretas dirigidas a los menores desde las instituciones públicas se caracterizan por su gran diversificación, pudiéndose definir al menos cinco tipos básicos de atención en función de los apoyos que reciben los menores por parte de las Instituciones:

— TIPO 1 Menores sin recurso individual y con seguimiento de la situación familiar. Este tipo incluye a 175 menores, fundamentalmente adolescentes, 15,7% de los detectados en las Instituciones.

— TIPO 2 Menores cuyo único apoyo consiste en el seguimiento de su situación personal. En esta situación se encuentran 470 menores, el 42,2% de total de niños atendidos.

— TIPO 3 Menores residiendo en su familia natural y con programas específicos. En esta situación se encuentran 228 menores, el 20,5%.

— TIPO 4 Menores en familias de acogida. Se trata de 124 menores, un 11,1% del total.

La existencia de graves problemáticas planteadas por los padres del menor, constituye el elemento común en las familias naturales de los menores en acogimiento.

— TIPO 5 Menores en residencias. En total 116 menores, 10,4% .

Está compuesto fundamentalmente por adolescentes y preadolescentes (56%) y niños entre 0 y 3 años (11,2%)

12. El estudio del sistema actual de atención a los menores ha corroborado la idea de que la separación del menor de su hogar natural sólo se lleva a cabo cuando, no cabe otra solución.

En el caso alavés actual, se comprueba que en más de las tres cuartas partes de los casos actuales de institucionalización o acogida, se considera imposible el retorno del menor al hogar, o en el mejor de los casos se considera necesario remover ciertas condiciones para que la vuelta sea beneficiosa.

## 5. RECOMENDACIONES

Una de las recomendaciones por parte del gabinete Emaiker es el mantenimiento y profundización de las líneas asistenciales existentes en la actualidad en la medida que ha quedado comprobado que están teniendo resultados favorables, tanto en términos de disminución del número de problemáticas sociales en el menor como del sustancial aumento de la cobertura asistencial a los menores necesitados.

No obstante, alertan sobre algunas lagunas en la cobertura de la atención a menores, orientada preferentemente

hacia los colectivos de menor edad, en detrimento de los adolescentes. En este sentido, subrayan la mayor propensión de los Servicios Sociales a detectar las situaciones socialmente más desfavorables, en concreto las relativas a núcleos monoparentales con graves dificultades económicas, y la necesidad de atraer y atender también a adolescentes que, aunque forman parte de núcleos familiares normalizados y con solvencia económica, manifiestan comportamientos asociales o pre-delictivos.

Otra de las recomendaciones va orientada al refuerzo de las acciones preventivas dirigidas a las familias monoparentales dado que revelan una fuerte propensión a generar problemáticas entre sus menores. Acciones que piensan deberían enfocarse desde una perspectiva de orientación y trabajo familiar, buscando como objetivo la consolidación de un funcionamiento familiar integrado.

También subrayan la importancia de orientar la atención preferentemente hacia las áreas urbanas de mayor concentración de situaciones de marginación.

Además, basándose en los resultados obtenidos, sitúan el retraso escolar como uno de los factores discriminantes de la marginación en el menor y en el adolescentes. De ahí que plantean la necesidad de coordinar la política de servicios sociales y la acción educativa, tratando de fomentar programas socio-educativos de prevención de estas problemáticas en la escuela.

Esta actuación preventiva centrada en las escuelas debería prestar especial atención y abordar mediante acciones concretas el problema de la influencia de la familia en la aparición de las diferentes problemáticas escolares. En definitiva señalan que prevenir los problemas de los menores pasa por prevenir la existencia de problemas graves en el marco de la familia.

Por último, tras una valoración positiva de la actual política de menores, en el sentido de que está consiguiendo hacer realidad los planteamientos filosóficos en materia de desinstitucionalización y de integración familiar, sugieren dar un mayor protagonismo a la atención en el seno de las familias de acogida en detrimento de las residencias y fortalecer la intervención en el ámbito familiar para posibilitar la vuelta del menor al hogar de origen.

**Leire Itza Intxausti**