

# El acogimiento de menores en el actual sistema de protección a la infancia: La importancia del contexto

JAVIER DOMÍNGUEZ ALONSO Y ROBERTO MOHEDANO MENÉNDEZ

*Universidad de Alicante*

**Resumen:** Después del acalorado debate sobre la conveniencia o no del acogimiento residencial (AR), incluso con la propuesta -por parte algunos autores- de su desaparición (Palacios, 2010), tenemos en la actualidad dos situaciones paradigmáticas: 1) Por una parte, una gran mayoría (entre los que me encuentro) propone la preferencia del acogimiento familiar (AF) sobre el residencial. En esta línea está también claramente posicionado el Proyecto de la nueva Ley de la Infancia (. Sin embargo, 2) tenemos que en la situación actual las altas en acogimiento residencial están aumentando considerablemente (. A todo esto hay que añadir que, por una parte, a) no nos parece que se esté produciendo una demanda de familias acogedoras, y tampoco vemos planes concretos para animar y promover el acogimiento de niños y niñas, lo que arruinaría los mejores intentos en esta línea. b) Por otra parte, está la consideración ciertamente positiva del acogimiento residencial para los casos que así lo requieran, como una medida más para ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de muchos niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y/o desprotección social (Skinner, 1992; De Paúl, 2005 ). Por todo ello, lo que planteamos es la necesidad de revisar las propuestas revisionistas que se proponen para la reforma del sistema de protección en España, buscando el mejor y más eficiente modo de garantizar el interés superior del niño/a.

**Palabras clave:** Acogimiento residencial vs familiar; prevención terciaria; Plan de Caso; contexto comunitario.

## 1. INTRODUCCIÓN

La protección a la infancia ha tenido un discurso histórico similar en la mayoría de los países occidentales, aunque con ritmos distintos en la aplicación de las medidas a adoptar.

Las primeras instituciones que aparecen en España (Mato, J.C, Morales J.M. y Costa, M., 1999:48 y 55) están destinadas a recoger a los niños huérfanos o expósitos. Las casas de expósitos y los hospicios comenzaron a funcionar en algunas ciudades españolas ya desde el siglo XIII, multiplicándose por toda la geografía española con muy diversos nombres, como casa cuna, incluso, casa de misericordia, beateríos (para las niñas), etc. En muchos casos las instituciones acogían conjuntamente a niños expósitos, vagabundos, trastornados y otros necesitados. La pobreza siempre ha estado presente en la infancia maltratada y desvalida (ver situación actual: Figura I).

A principios del siglo XX (1904) se crea la legislación reguladora de la Obra de Protección de Menores para afrontar los problemas de los menores abandonados o desatendidos y de aquellos que presentan conductas socialmente conflictivas. (La Ley de 12 de agosto de 1904 se perpetúa a través textos refundidos de Protección de Menores y Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 1948).

Otros organismos que desarrollaron competencias sobre la protección a la infancia fueron: Auxilio Social (1936); Instituto Nacional de Asistencia Social (1974); Patronato de Protección a la mujer (1902); Diputaciones (1812). A nadie debe extrañar que aún hoy la gestión y programación de las medidas residenciales supongan importantes problemas de toda índole (Fernández del Valle, J. y Fuertes Zurita, J., 2000:35-47).

FIGURA 1



En la actualidad, el Sistema de protección a la infancia en España se caracteriza por estar basado en una filosofía de derechos, que en el caso de la infancia por su especial vulnerabilidad, tiene un carácter jurídico, y por tanto -en el caso de no cumplirse- pueden llevarse ante los Tribunales de justicia -u otros métodos alternativos (ODR) para hacerlos efectivos. La Ley O. 1/96 de Protección Jurídica de los Menores, de ámbito estatal; acompañada por el Decreto 93/2001, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana. En dicho reglamento se explicitan las siguientes medidas de protección:

- a) La ayuda o apoyo familiar en situaciones de riesgo.
- b) La asunción de la tutela por ministerio de la Ley, previa declaración de la situación de desamparo del menor.
- c) La guarda.
- d) El acogimiento familiar.
- e) El acogimiento residencial.
- f) La adopción.

Cualesquiera otras que redunden en interés del menor, atendidas sus circunstancias personales, familiares y sociales.

Con posterioridad a este Decreto, apareció la Ley 12/2008, de Protección Integral de la infancia y la adolescencia en la C.V. Tal vez la mayor clarificación que ofrece, para el tema que nos ocupa, se produce en la exposición de motivos (VI) cuando se dice:

“El *acogimiento residencial* se concibe como una medida de aplicación subsidiaria, salvo mayor interés del menor, procurando que la duración de esta medida sea lo más corta posible, así como una intervención individualizada y personalizada de contenido socioeducativo y terapéutico”.

“Y el *acogimiento familiar*, como la otra forma de guarda, se concibe como la medida por excelencia a aplicar cuando sea necesario separar al niño de su familia”.

La preferencia del acogimiento familiar respecto del residencial parece clara a priori, dado el derecho y la necesidad de los niños y niñas de disponer de un entorno

familiar, salvo circunstancias que aconsejen otras formas de atención y cuidado de acuerdo con el bien superior del menor, o de su decisión libre, según el caso. Hay que decir que en la actualidad la futura ley estatal de la infancia está en esta misma línea, como parece lógico y razonable. Sin embargo los textos legales siempre dejan la coletilla "salvo circunstancias que aconsejen otras formas de atención y cuidado de acuerdo con el bien superior del menor". Cosa cierta por otro lado, ya que siempre, en todas las actuaciones con infantes, deben de estar guiadas por "el bien superior del niño o niña". Hay mucha más legislación al respecto, pero para finalizar no podemos dejar de citar La Convención del Niño y de la Niña, de la ONU, de 1998, ratificada por España y que tanto bien ha traído al mundo de la infancia.

#### Los datos de AF vs AR en España, 2001, según el Observatorio de la infancia, (boletín, n.º 14):

- Se mantuvo durante el 2011 la línea descendente de los años precedentes tanto en guardas como en tutelas. Aunque se trata de un descenso muy leve.
- Este descenso se produce en los distintos tipos de guardas contemplados en la Ley 1/1996, solamente en el caso de los Acogimientos Familiares Judiciales podemos hablar de estabilidad.
- Es necesario destacar las particularidades que presentan las ciudades autónomas.
- De nuevo se registra un descenso en las Adopciones Internacionales, tanto en las solicitudes como en los informes de idoneidad por sexto año consecutivo.

El **número de expedientes abiertos** nos sirve de referencia para saber cuántos niños hay bajo medidas de protección. El total de estos expedientes de protección alcanza la cifra de **41.236**, de los cuales, 30.057 son Tutelas (el 72,9%), y 4.537 (el 11%) Guardas. Teniendo en cuenta este aspecto, la suma de Tutelas y Guardas agrupa un total de 34.594 expedientes, dato que marca una tasa de 419,3 niños a los que se aplica un expediente Tutela o de Guarda por cada cien mil, dato similar al del año pasado.

#### Respecto al número de medidas

El número de **Acogimientos Residenciales** ha mostrado altibajos durante el periodo estudiado, pero manteniéndose siempre dentro de rangos normales. Destacar que los dos años anteriores se habían observado sendos descensos y en el año 2011 se ha registrado el dato más bajo de la serie junto con los de 2005 y 1996. La tendencia en las altas también es descendente, pero el dato de 2011 queda todavía

por encima de los mínimos registrados al inicio de la serie.

#### Total: 8.405

El número de expedientes de **Acogimiento Familiar Administrativo** aumentó de un modo importante hasta 2004 cuando alcanzó su máximo y tras ese año se registró un bienio descendente (2005-2006) para estabilizarse en los años posteriores, sobre todo en los tres últimos (2009-2011), cuando las variaciones han sido mínimas. Tras una tendencia ascendente, el número de altas registró sus valores más altos entre 2002 y 2007, para descender desde 2008 y mostrar en 2011 una cifra similar a la de finales de los noventa. **TOTAL: 1.770**

La tasa nacional para **Acogimiento Familiar Judicial** correspondiente al 2011 alcanza casi los 100 niños por cada cien mil. **TOTAL: 1.285 (+ 1384 de nueva propuesta).**

Las solicitudes de se sitúan en 74 por cada cien mil hogares, un dato ligeramente superior al registrado en el año 2010. **TOTAL: 3.262 (Nuevas) y pendientes: 10.026.**

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

### 1. Población objeto de estudio

El estudio comprende la población de 40 niños y niñas que vivieron en los pisos que el centro abrió en un barrio de la ciudad de Alicante (periodo de tiempo que abarca los años 1984- 1989). A su vez, esa población es una muestra de la población total del centro que en esos años rondaba los 130 niños.

### 2. Instrumentos y Muestras

Tipo de investigación: de carácter preferentemente descriptiva, cuantitativa-cualitativa.

— Estrategia metodológica: triangulación:

Análisis de expedientes



Relatos de vida

Cuestionarios

— Muestras obtenidas:

Estudio de expedientes = 40; Cuestionario a los educadores = 40x2=80

Cuestionario a jóvenes = 30 (+1); Relatos de Vida = 15

### 3. RESULTADOS

#### ¿Hacia dónde vamos en la protección a la infancia?

1. ¿Es el Acogimiento Familiar la única y la mejor respuesta para la infancia vulnerable? ¿Debe desaparecer el Acogimiento Residencial?

Mostraremos algunos datos de mi investigación (Domínguez, 2009) (ver Figura II), y haremos algunas propuestas mostrando la importancia del contexto y de una serie de toma de decisiones fundamentales; después escucharemos a los propios jóvenes opinar y reflexionar sobre este tema.

2. Partamos de una premisa clara: el mejor recurso para un niño en situación de desprotección social, es aquel que mejor se adapte a sus necesidades y consiga su mejor y mayor bienestar posible.

El acogimiento residencial puede ser un recurso adecuado, sin embargo, habrá que proveerlo de suficientes y variados recursos. Al igual que el A.F. que garantiza de partida el derecho del niño/a a una familia en un contexto de apego más fácil. Bien realizado, el A. R. puede seguir teniendo su espacio según las necesidades y voluntad de niños/a y de sus padres/tutores.

En concreto, actualmente, tal y como proponemos más adelante, para todos los niños menores de 3 años, debería, por Ley, priorizarse el acogimiento familiar, preparando y disponiendo de familias suficientes y preparadas, como requisito insoslayable.

He aquí una serie de testimonios de jóvenes que han pasado por ambos recursos, preferentemente por el A. R.:

#### ¿Qué crees tú que es más adecuado, el acogimiento familiar o el acogimiento residencial?

“Creo que es oportuno el primero, te da más oportunidad, yo no quito acogimiento de colegio, por así decirlo, porque gracias a eso tienes por lo menos donde estar, donde vivir, pero si tengo que elegir entre una cosa y otra, pero el acogimiento familiar, es más personal” (LA21).

“Yo creo que en una familia, con esa edad a una familia. Te estoy hablando de alguien muy joven todavía, alguien que entra dentro de un estándar normal de relación, alguien que se le puede inculcar todo eso que estamos hablando aquí, vida familiar; porque vamos a ver, es muy divertido vivir con chicos toda la vida, pero yo los dos primeros años lo vivía mal..., era como para buscarme las venas a pellizcos, claro, si

FIGURA 2

### Nivel de integración social actual de los jóvenes que componen mi investigación (Domínguez, 2009).

ZONAS	NIVELES DE INTEGRACIÓN SOCIAL	
ZONA DE INTEGRACIÓN	NIVEL I (10-12 puntos) 12 CASOS (40%)	83,3%
	NIVEL II (9-7 puntos) 13 CASOS (43,3%)	
ZONA DE VULNERABILIDAD	NIVEL III (6-4 puntos) 1 CASO (3,3%)	3,3%
ZONA DE EXCLUSIÓN	NIVEL IV (3-0 puntos) 4 CASOS (13,3%)	13,3%

eres un crío que por lo que sea eres más sensible, o porque hacia cosas para llamar la atención”(K16)

“Yo creo que una familia es algo muy personal, o sea, tú a una familia le puedes coger un apego de padres y luego puede suponer un sentimiento de abandono de tus padres. En cambio para mí, al salir de Nazaret, eran mis compañeros, no era una familia. En principio prefiero un centro, porque tú vas a tener que volver con tu familia biológica. Bueno un centro, y hay quien opina una cosa y yo otra” (GE5)

“Yo, para mí, residencia. Cuando estábamos internos en ocasiones íbamos con familias el fin de semana que nos llevaban a comer a su casa y yo lo pasaba mal, porque no eres parte de esa familia. Mi familia era la residencia, eran mis normas, “mis curicas” que me daban el cariño que podían, lo prefiero a las familias por mucho que tuvieran. Yo empecé por una residencia, si hubiera empezado por una familia, no sé que te diría, hay críos que han ido a familias y ha sido lo mejor del mundo”.

“En primer lugar, si yo soy el padre y mis hijos estuvieran en esa situación, lo primero que haría es que salieran del ambiente en el que están viviendo y luego ver a dónde pudieran estar mejor, con una familia acogedora, tal vez, o el modelo que se quiso llevar en los pisos tutelados, yo creo que los centros grandes para internos tienden a desaparecer” (M10)

Dado que estuvo varios años en Nazaret antes de irse con la familia adoptante, le pregunto: si en lugar de haber entrado en Nazaret hubieras ido con una familia desde el principio, como piensas que te hubiese ido en la vida visto desde hoy?

“Visto desde hoy, pues a lo mejor me hubiera costado bastante, en el sentido de que yo venía de una familia diferente..., porque yo al entrar en Nazaret, no sé si apoyado, pero si sentía que me parecía a la gente que estaba ahí dentro, entonces no me sentía discriminado, ni me sentía diferente a los demás. Entonces si me hubiera adoptado la familia, yo creo que me hubiera sentido un poco discriminado en cuanto a los colegios que hubiera ido, en cuanto a la relación de los amigos, porque la vida que yo he pasado, no creo que se borrará, no sé a lo mejor no me hubiera costado, pero yo agradecería haber estado en Nazaret en ese sentido (JG24).

“Luego está la experiencia del piso, que estuve muy a gusto, porque además la relación que se tenga allí no era la misma que tengamos en Nazaret. Al ser grupos que eran distintos, teníamos muchos tutores; luego en los pisos cada tutor nos llevaba una relación más seguida de los compañeros que había allí. Luego por ejemplo el papel que yo veía que hacían los tutores eran de padre y madre, pero no era ese papel no?, pero era un papel así; pero en cambio en Nazaret,

como te cambiaban tanto de tutor, que si a veces le toca este fin de semana a este, luego otro, bueno cosas así en ese sentido, pues no te sentaba igual, porque si, es posible que cada tutor conozca tu problema, y te ayuda a su manera, pero la persona en sí se confunde, porque a lo mejor porque a lo mejor uno te ayuda de una manera y otro de otra; en cambio en el piso yo comprobé que al no haber tanto intercambio, cada tutor ya sabía cómo tratar a cada persona, entonces al no haber tantos, yo ya no me sentía agobiado en el sentido de que una persona te ayuda de manera y otro de otra, ya sabía cada uno cómo me tenía que ayudar, entonces me sentía más a gusto, y luego en relación con los compañeros, pues también me sentía a gusto (JG24).

#### 4. CONCLUSIONES/APORTACIONES

Las propuestas que vienen a continuación vendrán formuladas siguiendo el esquema: el antes, el durante y el después del acogimiento residencial. Todas ellas tienden y pretenden favorecer la función básicamente preventiva en sus tres dimensiones básicas: prevención primaria, secundaria y terciaria, en la intervención con niños, niñas y jóvenes en acogimiento residencial.

##### **A) Situaciones previas a la llegada al Centro. (“El antes”): Trabajo preventivo con la familia y el entorno (¡cuánto antes mejor y pactado formalmente!).**

###### *Propuestas:*

1. No separar a ningún niño o niña menor de 10 años sin un plan de caso consensuado por los distintos profesionales y servicios que estén o puedan estar implicados en el mismo, contando además con la participación de agentes sociales de su propio entorno comunitario (vecinos relevantes, miembros de la comunidad conocidos y valorados, familiares, etc.).

###### *Edades y plazos para el acogimiento residencial:*

- Prohibir, por ley, el ingreso de los menores de hasta tres años en acogimiento residencial, como ya han hecho en algunas Comunidades Autónomas, dándose un tiempo para disponer de familias formadas y preparadas para el acogimiento familiar, profesional y voluntario.
- A corto plazo, prohibir igualmente el acogimiento residencial para los menores de seis años de edad.
- Recomendar para la franja de seis a diez años el acogimiento familiar, como opción primera, en igualdad de condiciones, al acogimiento residencial.

2. Antes de llegar a la situación del “Estudio de caso”, llevar a cabo las actuaciones necesarias para la mejora de la situación, clima y convivencia familiar en las que se encuentran los niños y niñas. Dichas actuaciones deberán justificarse con el registro de las intervenciones y los tiempos dedicados a la solución y mejora de la situación familiar por parte de los profesionales competentes (generalmente de los servicios sociales comunitarios).

3. En la medida de lo posible, tendiendo a su generalización, será deseable, en caso de separaciones puntuales de los niños de su familia, contar con el consentimiento de ésta, con el objetivo de facilitar la aceptación de la medida, así como conseguir la implicación y participación efectiva en el trabajo que se lleve a cabo con los niños mientras estén fuera del hogar familiar, así como favorecer lo antes posible el retorno a casa.

4. Dicho esto, no conviene olvidar que en último término, la situación del niño/a, su bienestar y su seguridad, prevalece sobre otros intereses, pero esto no será óbice para que los puntos anteriores sean llevados a cabo en la mayoría de los casos, para lo cual debería contarse con el consenso y obligatoriedad de los organismos, entidades y profesionales y servicios implicados, mediante la creación del protocolo adecuado al caso.

5. En la actualidad existen numerosos recursos para el apoyo familiar, en el que sin duda destacan los programas de educación familiar, en los que se trabajan los distintos aspectos relativos a las competencias personales y parentales, capacitando a los padres para una buena práctica educativa con sus hijos, dotándoles de estrategias para la integración escolar, laboral, etc.; esto unido a la concesión de los recursos materiales necesarios que cada situación pueda necesitar, puede reducir significativamente el número de niños y niñas que tengan que abandonar sus hogares naturales.

## **B) Posibles actuaciones ante casos de desprotección infantil. (“El durante”): principios de actuación en el acogimiento residencial**

*Propuestas:*

6. En cuanto al tiempo de internamiento en acogimiento residencial, dando por supuesto la existencia de una “bolsa” suficiente en número y preparación de familias acogedoras, no debería superar los tres años, teniendo en cuenta la edad de los niños y niñas (a menor edad, menos tiempo).

7. El clima ambiental y el espacio residencial

- El Acogimiento residencial se llevará a cabo en entornos residenciales reducidos (viviendas normales), en contextos de ciudad, (barrios) que permitan el uso y

disfrute de bienes y servicios como los que tiene el resto de los niños y niñas de sus edades.

- Con personal suficiente en número y preparación adecuada, y con un “plus” de dedicación cualitativa en el trato con niños y niñas en situación de vulnerabilidad (cercanía, afecto, paciencia, respeto, aceptación...).
- Favoreciendo un ambiente de amistad, respeto y responsabilidad entre los compañeros de piso, mediante actividades y estrategias individuales, grupales y comunitarias (con amigos del fuera del piso).
- En un marco normativo y referencial que permita saber a qué atenerse y hacer lo que corresponde (límites claros), con sentido de autoridad y corresponsabilidad. (solidaridad).
- Un acogimiento residencial flexible, que permita visitas frecuentes la casa de los padres según el momento y la oportunidad; en el que puedan participar activamente los residentes y se cuente con la colaboración de los familiares; un acogimiento residencial funcional que pueda compatibilizar tiempos de integración en la propia familia o en otras de acogida sin tener que dejar su referente residencial mientras dure ese proceso.

8. La preparación a la salida

El Proyecto de Intervención Individualizado (PII) de cada niño, niña o joven en acogimiento residencial, además de contemplar el conjunto de objetivos, actividades, tareas y tiempos, debe prever el momento de la salida del centro.

Para ese momento deberá tenerse en cuenta: el logro de los objetivos planteados con el menor y la opinión de los profesionales; pero también inexcusablemente, de los propios jóvenes y la de los familiares de los mismos. No debería producirse ninguna salida del acogimiento residencial sin el concurso, si es posible simultáneo, de estos tres elementos más el responsable de la sección de Protección de Menores.

## **C) El seguimiento post-salida. (“El después”): actuaciones de prevención terciaria:**

*Propuestas:*

10. Todo menor de edad que sale de un centro de protección debe llevar consigo un Plan de seguimiento, consensuado entre profesionales del centro, el menor y familia cuando sea posible, y un tutor de referencia que será el encargado de realizar el seguimiento durante el tiempo que se estime conveniente (al menos un año).

11. Dependiendo de la edad y la situación, a cada joven (o familia) se le asignará una serie de recursos, por tiem-

po determinado, para que pueda llevar a cabo, razonablemente, su incorporación socio-familiar. Esta "bolsa de recursos", al igual que se contempla con otros colectivos (discapacitados, expresidarios, mujeres maltratadas, etc.) debería contemplar:

- Un salario o paga mensual mínima, pero suficiente para su sustento. Además, si lo necesitara en los casos de emancipación, se debería incluir el pago de alquiler de una vivienda.
- Para los casos de regreso al hogar de los padres, debería apoyarse a las familias biológicas del menor, tanto técnica como económicamente por un tiempo determinado. Igualmente se debería hacer con las familias acogedoras.
- La cantidad y tiempo de esta prestación debería considerarse un derecho del menor, en cualquiera de las situaciones anteriores, y debería estar regulada formal y legalmente.

12. Un equipo de seguimiento, similar al que se constituyó antes del ingreso: profesionales del centro, de los servicios sociales de base y autonómicos, familiares y algún miembro de la Comunidad, debería reunirse en ocasiones prefijadas con el tutor del seguimiento del caso para valorar la evolución y concluir el proceso.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Barbero, J. M. (2001). *Discursos del Trabajo Social, interpretaciones profesionales y las formas de hacer*. Tesis Doctoral. Universitat de Girona.
- Criado, Ma. J. (1997). Historias de vida: el valor del recuerdo, el poder de la palabra, en *Migraciones*, n.º 1. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Domínguez Alonso, F. J., (2010). *Infancia en internados: historias, narrativas, itinerarios*. Tesis doctorales, Universidad de Alicante.
- Fernández del Valle, J.; Álvarez, E. y Fernánz, A. (1999). *¿Y después... qué? Estudio y seguimiento de casos que fueron acogidos en residencias de protección de menores en el Principado de Asturias*. Oviedo: Servicio de publicaciones del Principado de Asturias.
- García Barriocanal y Otros (2007). Menores protegidos: un análisis de la experiencia residencial desde su perspectiva de adultos, en *Mensajeros de la Paz*, n.º 20, Madrid.
- González, M.J. (1997). *Metodología de la Investigación Social*. Técnicas de recolección de datos. Alicante: Amalgama.
- Informe, de noviembre de 2010, de la Comisión Especial del Senado para la Problemática de la Adopción Nacional y otros Temas Afines.
- Muñoz Cano y Redondo Hermosa, E. y Torres Gómez, B. (Dir.) (1998). *Manual de buena práctica para la atención residencial a la infancia y la adolescencia*. Madrid: FAPMI.
- Negre, P. (1988). *La prostitución popular: relatos de vida. Estudio sociológico-biográfico*. Barcelona: Fundación Caixa de Pensiones.
- Palacios, J. (2010). Retos en la protección de infancia en España. La transición que no llega. *X Congreso Estatal de Infancia Maltratada*, Sevilla.
- Panchón, C. (Dir.) (2001). *Situación de menores de 16 a 18 años en centros de protección*. Barcelona: Dulac.
- Vallés, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.