

Atención a niños, niñas y adolescentes en  
acogimiento en el sistema de protección en España

# UN LUGAR DONDE QUEDARSE



“ Cuando conozco a alguien y le digo que vivo en un centro, me preguntan ‘¿y qué has hecho para estar ahí?’. La mayoría somos niños que no hemos tenido la misma situación familiar que tiene otros, es algo diferente, ni mejor ni peor, y tenemos que tratarlo como si fuera diferente. El entorno en el que vivimos no es y nunca va a ser algo perfecto, pero poquito a poquito, con las opiniones de cada niño y de cada niña, vamos mejorando, y lo mejor es que es algo de nosotros y para nosotros.”

**REPRESENTANTE DEL CONSELL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA DEL CONSELL DE MALLORCA  
IV CONGRESO CIUDADES AMIGAS DE LA INFANCIA**

**Edita**

UNICEF Comité Español  
C/ Mauricio Legendre, 36  
28046 Madrid  
Tel. 913 789 555  
www.unicef.es

**Autores:**

Equipo de Incidencia Política y  
Estudios UNICEF Comité Español, a  
partir del análisis realizado por  
Espirales Consultoría de Infancia, S.L.

**Diseño gráfico:**

Rex Media SL

**Noviembre 2017**

## ÍNDICE

1. Objetivos y metodología .....	3
2. Principales datos sobre el acogimiento residencial y familiar .....	4
3. Análisis crítico de la información obtenida en la investigación .....	10
4. Recomendaciones de mejora .....	16

# 1. Objetivos y metodología

Ante la reciente reforma del panorama de protección de los menores, operada por las leyes LO 8/2015, de 22 de julio, y 26/2015, de 28 de julio, y las modificaciones en esta materia que la nueva legislación trae consigo, desde UNICEF Comité Español hemos iniciado un análisis sobre el sistema que se ocupa de la protección de los niños y niñas en nuestro país. Por la imposibilidad de realizar una investigación exhaustiva sobre todas las fases y aspectos del sistema de protección, hemos optado por ceñirnos a la figura del acogimiento, entendida como la respuesta de la entidad pública ante ciertas situaciones de desprotección de un menor; ya sea porque se ha declarado en situación de desamparo, porque así lo soliciten los padres o tutores ante la imposibilidad de cuidar del menor, o cuando lo acuerde un juez en los casos que legalmente proceda.

Numerosas son las instituciones implicadas en la protección de menores en nuestro país. A nivel estatal, esta labor corresponde a la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, perteneciente a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. De esta misma Secretaría depende también el Observatorio de la Infancia, creado por Acuerdo del Consejo de Ministros en el año 1999, y que cada año publica las principales estadísticas sobre esta materia.

La protección de los menores, además, forma parte de la habilitación competencial asumida por las Comunidades Autónomas, quienes han organizado las funciones en esta materia (prevención, ejecución de medidas, prestación de servicios...) atendiendo a diversos criterios. Para este análisis, acotamos la investigación a nueve Comunidades Autónomas, elegidas por su representatividad poblacional y por el número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento en su territorio: **Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Galicia y País Vasco.**

Espirales Consultoría de Infancia S.L se ha encargado del análisis de los datos estadísticos, los presupuestos, el marco legislativo y la documentación disponible en las páginas web de las administraciones correspondientes. Desde la promulgación, en el año 2013, de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es obligación de las distintas administraciones publicar “de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”.

Asimismo, han entrevistado a 160 personas de las administraciones responsables, profesionales del sistema de protección, expertos académicos, entidades colaboradoras e instituciones responsables de la vigilancia del cumplimiento de los derechos del niño a nivel estatal y en los distintos territorios. Se han realizado visitas a dos centros de protección en cada comunidad autónoma (excepto en Cataluña), organizándose un grupo focal con los niños, niñas y adolescentes residentes en cada centro y otro con familias acogedoras. En total, han participado en los grupos focales 153 niños, niñas y adolescentes, y 86 personas en los grupos de familias acogedoras (además de otras 46 que proporcionaron información por escrito a través de dos asociaciones de familias acogedoras). El equipo de Incidencia Política y Estudios de UNICEF Comité Español ha sintetizado en el presente documento los principales hallazgos y conclusiones de toda la información recopilada, siendo muy conscientes de que tanto las diferencias territoriales como las realidades de cada recurso hacen muy difícil armar una respuesta homogénea y única.

También como resultado de este proceso, desde UNICEF Comité Español se ha editado la Guía “El acogimiento como oportunidad de vida”, (disponible en <https://www.unicef.es/publicacion/el-acogimiento-como-oportunidad-de-vida>), que recoge las principales reflexiones sobre los criterios que, a nuestro juicio, debería tener la atención a los niños y niñas en acogimiento en nuestro país, así como las buenas prácticas conocidas durante la investigación.

## 2. Principales datos sobre el acogimiento residencial y familiar

La recopilación de datos para este análisis ha enfrentado ciertas dificultades. En algunos casos, se han encontrado diferencias entre los datos proporcionados y los que aparecen en las memorias institucionales. En otros, no ha sido posible obtener el desglose por sexo, edad o tipología de acogimiento. Y, por último, al no estar todavía las bases de datos actualizadas siguiendo las tipologías de acogimiento contempladas en la nueva legislación, ha sido difícil comparar entre los distintos recursos. En general se han podido encontrar más datos en las memorias sobre acogimiento residencial que en las de acogimiento familiar.

En este documento presentamos dos fuentes de datos. Por un lado, las cifras de los niños y niñas que estaban en alguna medida de acogimiento a 31 de diciembre (del año 2016 en todas las Comunidades analizadas excepto en Mallorca y Menorca, con datos del 2015). Por el otro, la cifra de los niños y niñas que han estado en alguna medida de acogimiento durante el año, cifra que es superior, y que da una imagen más representativa del total de niños atendidos por el sistema.

### 2.1. Datos por sexo y edad

La diferenciación por sexo y edad es importante para poder analizar tendencias, como una mayor representatividad de un sexo en determinados recursos, o el cumplimiento de la nueva legislación respecto a los menores de 6 años. Sin embargo, no ha sido posible obtener todos estos datos, por lo que en los cuadros de las páginas siguientes se refleja la suma de los que era posible sumar, añadiendo la fila "sin datos específicos".

**Tabla 1: Número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar diferenciados por edad y sexo**

Grupo de edad	Total		Sexo masculino		Sexo femenino	
	n <sup>o1</sup>	%	n <sup>o</sup>	%	n <sup>o</sup>	%
0-3	1.861	13,97%	587	8,6%	603	9,27%
4-6	2.011	15,09%	498	7,3%	480	7,39%
7-10	3.034	22,77%	602	8,83%	559	8,59%
11-14	3.059	22,96%	489	7,17%	423	6,50%
15-17	2.100	15,76%	187	2,74%	200	3,07%
18 o +	19	0,14%	7	0,10%	10	0,15%
S/D*	1.235 <sup>2</sup>	9,27%	4.447 <sup>7</sup>	65,23%	4.227 <sup>3</sup>	65,01%
Total	13.319		6.817	100%	6.502	100%
				[51,18% de acogimientos familiares]		[48,82% de acogimientos familiares]

\*S/D: Sin datos específicos

**1.** En el caso de Canarias y Cataluña los datos reflejados son los correspondientes a 2015, extraídos del Boletín de datos estadísticos de medidas de protección (MSSSI); en el caso de Mallorca también corresponden al 2015, pero extraídos de la Memoria de la entidad competente en el territorio. En el caso de Andalucía presenta los tramos de edad superiores de 11-15 y de 16-17, habiéndolos integrado respectivamente en el tramo de edad de 11-14 y de 15-17 de la tabla. En el caso de Guipúzcoa diferencia los tramos de edad de la siguiente manera: 0-3, 4-7, 8-11, 12-14, 15-17, 18 o +. A efectos prácticos, se han integrado en los tramos de edad de la tabla.

**2.** Álava (119) y Castilla y León (807) no presentan los datos de los niños, niñas y adolescentes diferenciados por sexo.

Mallorca (309), sí lo hace, pero con unos tramos de edad que no son compatibles con esta tabla, así que no se han diferenciado (0-1, 1-4, 5-9, 10 o +).

**3.** Álava (66M, 53F), Canarias (693M, 563F), Cataluña (1.735M, 1.728F), Castilla y León (407M, 400F), Comunidad de Madrid (1.187M, 1.184F) Guipúzcoa (202M, 147F) y Mallorca (157M, 152F) no diferencian los niños, niñas y adolescentes por edad y sexo.

Estos datos nos permiten destacar que:

- La medida de acogimiento familiar es la prioritaria en la suma de las nueve comunidades incluidas en el estudio, aunque la diferencia es pequeña (13.319 frente a 10.587).
- No hay una diferencia de tramos de edad significativa en el acogimiento familiar, pero el 45,73% de los casos están entre los 7 y los 14 años. Hay que tener en cuenta que al incluirse en esta medida acogimientos permanentes que puedan durar varios años, es posible que los que aparecen en el 2016 como de 7 en adelante empezaran a mucha más temprana edad.
- No se encuentra una diferencia significativa por sexo.
- Existen muy pocos niños y niñas extranjeros no acompañados en acogimiento familiar.

**Tabla 2: Número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial diferenciados por edad y sexo**

Grupo de edad	Total		Sexo masculino		Sexo femenino	
	nº	%	nº	%	nº <sup>3</sup>	%
0-3	383	3,61%	148	2,41%	128	3,08%
4-6	508	4,79%	189	3,08%	157	3,78%
7-10	1.324	12,50%	453	7,40%	372	8,96%
11-14	3.097	29,25%	1137	18,58%	804	19,36%
15-17	4.539	42,87%	1794	29,32%	960	23,12%
18 o +	257	2,42%	163	2,66%	82	1,97%
S/D*	479 <sup>1</sup>	4,52%	2.234 <sup>2</sup>	36,51%	1.648	39,70%
Total	10.587		6.118	100%	4.151	100%
				[57,78% de acogimientos residenciales]		[39,20% de acogimientos residenciales]

\*S/D: Sin datos específicos

1. Mallorca (319 niños, niñas y adolescentes en Acogimiento residencial) y Álava (160 niños, niñas y adolescentes en Acogimiento residencial) no recogen los datos de esta medida de protección por grupos de edad.
2. Canarias, Cataluña, Guipúzcoa y Álava recogen los niños, niñas y adolescentes por diferencia de edad, (excepto Álava), pero la variable no está diferenciada por sexo, por lo que se han sumado los de cada territorio por sexo.
3. Los valores diferenciados por sexo no suman el número total de niños, niñas y adolescentes, porque no se han contado los pertenecientes a Mallorca, los cuales tampoco están diferenciados por edad (319).

Las principales conclusiones al analizar este cuadro son:

- El acogimiento residencial dista mucho de ser en estos momentos una medida secundaria y complementaria de protección. Solo en las nueve comunidades autónomas donde se ha realizado el estudio, había a 31 de diciembre de 2016 (excepto en Mallorca y Menorca cuyas cifras son de 31 de diciembre de 2015) 10.587 niños, niñas y adolescentes viviendo en centros.
- La nueva legislación de protección a la infancia establece la prevalencia del acogimiento familiar para cualquier menor, especialmente para menores de 6 años, y la prohibición de acordar el acogimiento residencial para los menores de 3 años, salvo imposibilidad de hacerlo o cuando así lo aconseje su interés superior. Sin embargo, sólo con los datos que se han podido sumar hay 891 niños y niñas menores de 6 años en medidas de acogimiento residencial.
- Casi la mitad de los chicos y chicas en medidas de acogimiento residencial tienen entre 15 y 17 años (el 42,87%) y si se suma el tramo de 11 a 14 años, suponen casi tres cuartas partes del total de niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial en las comunidades autónomas donde se ha realizado el estudio (72,12%).
- Aunque casi la tercera parte de los datos no están desagregados por sexo, los que sí lo están permiten deducir que el acogimiento residencial es una medida en la que residen más varones que mujeres.

## 2.2. Datos por tipología de medida

Como ya hemos comentado, también ha sido difícil conseguir los datos de los niños y niñas según la tipología de acogimiento residencial y familiar. Por un lado, por la falta de datos desglosados, y por otro, al no coincidir siempre las medidas adoptadas con las tipologías contempladas en la nueva legislación estatal.

En lo relativo al acogimiento residencial, la Ley no distingue entre tipos de centros, sólo regula los centros de protección específicos de menores con problemas de conducta (nueva figura que intenta homogeneizar los recursos puestos en marcha para atender a adolescentes con distintas problemáticas). Para este análisis, examinando los recursos de acogimiento residencial en las comunidades analizadas, hemos clasificado dichos recursos en: centros de primera acogida, centros residenciales básicos, y centros específicos. La figura de “centros específicos” en la siguiente tabla agrupa recursos muy variados, según el compromiso de la comunidad en atender las diversas situaciones y necesidades de los niños y niñas atendidos.

**Tabla 3: Número de niños y niñas en acogimiento residencial por tipología de centro en 2016**

	Primera acogida		Residencial básico		Residencial específico		Total
	nº	%	nº	%	nº	%	nº
ANDALUCÍA	596	26,98%	1.130	60,20	381	17,24%	2.209
ASTURIAS	11	3%	219	59,83%	136	37,15%	366
BALEARES	---	----	-----	-----	-----	-----	375
Formentera	0	0	0	0	1	100%	1
Ibiza	0	0	20	86,95%	3	13,04%	23
Mallorca	-----	-----	-----	-----	-----	-----	319 (2015)
Menorca	7	21,87%	25	78,12%	0	0	32 (2015)
CANARIAS	-----	-----	-----	-----	-----	-----	732
CASTILLA Y LEÓN	149	29,10%	290	56,64%	73	14,25%	512
CATALUÑA	632	21,24%	1.929	64,84%	414	13,95%	2.975
COMUNIDAD DE MADRID	1.336	43,16%	1.401	45,26%	358	11,56%	3.095
GALICIA	0	0	557	94,56%	32	5,43%	589
PAÍS VASCO	509	28,72%	717	40,46%	546	30,81%	1.772
Álava	69	43,12%	39	24,37%	52	32,5%	160
Guipúzcoa	440	44,44%	340	34,34%	210	21,21%	990
Vizcaya	0	0	338	54,34%	284	45,65%	622
TOTAL	3.240	25,66%	6.288	49,80%	1.994	15,79%	12.625

Las dos comunidades donde más porcentaje de niños, niñas y adolescentes residen en centros especializados, Asturias y País Vasco, son las dos comunidades que desde diversos parámetros han sido valoradas por los investigadores como las que disponen de un modelo de intervención en acogimiento residencial de mayor calidad. Uno de los criterios que llama la atención al analizar los sistemas de protección en estas comunidades es justo la diversidad de recursos y su especificidad, de forma que pueden adaptarse a las necesidades especiales de los colectivos de niños, niñas y adolescentes más vulnerables.

## PRINCIPALES DATOS SOBRE EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL Y FAMILIAR

La modificación de las tipologías del acogimiento familiar ha supuesto un doble desafío para las administraciones. Por un lado, se deben actualizar las bases de datos existentes para adaptarlas a las nuevas clasificaciones; por el otro, se deben modificar medidas ya iniciadas para cumplir con la legalidad. Así, conforme a la nueva regulación, el acogimiento familiar comprendería el acogimiento familiar de urgencia, temporal o permanente, y puede darse en familia extensa, en familia ajena, en familia ajena especializada, y en familia ajena especializada profesionalizada (en el que el acogedor goza de una relación laboral con la Entidad).

Los datos recogidos y los huecos que quedan en este cuadro reflejan lo difícil que fue lograr datos diferenciados por tipologías de acogimiento.

**Tabla 4.1: Número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar por tipología de acogimiento a 31 de diciembre de 2016. Familia extensa.**

CCAA	Total AF	Total F Extensa	Temporal	Permanente
ANDALUCÍA	2.753	2.007 (72,90)	233 (11,60%)	1.774 (88,40%)
ASTURIAS	620	539 (86,93%)	144 (26,71%)	395 (73,28%)
BALEARES	782	513 (65,60)		
Formentera	4	3 (75%)	1 (33,33%)	2 (66,66%)
Ibiza	50	33 (66%)	7 (21,21%)	26 (78,78%)
Mallorca <sup>1</sup>	696	454 (65,22%)	62 (13,65%)	392 (83,34%)
Menorca	32	23 (71,85%)		
CANARIAS	1.106	966 (87,34%)		
CASTILLA Y LEÓN	807	342 (42,37%)		
CATALUÑA	3.392	2.420 (63,93%)		
COM. DE MADRID	2.464	1.568 (63,38%)		
GALICIA	864	664 (76,85%)	441 (66,41%)	233 (35,09%)
PAÍS VASCO	802	424 (52,86%)		
Álava	119	82 (68,90%)		
Gipúzcoa	349	129 (37%)	7 (Ac urg) 5,42%	122 (94,58%)
Vizcaya	334	213 (63,77%)	8 (3,75%)	205 (96,24%)

1. Los datos sobre Mallorca se refieren a 31 de diciembre de 2015, publicados en la Memoria del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales

**Tabla 4.2: Número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar por tipología de acogimiento a 31 de diciembre de 2016. Familia ajena.**

CCAA	Total	FAMILIA AJENA			
		Urgencia	Temporal	Permanente	Especializado Profesionalizado
ANDALUCÍA	746 (27,1%)		204 (27,34%)	542 (72,66%)	
ASTURIAS	48 (13,6%)	12 <sup>1</sup>	14 (37,50%)	34 (70,83%)	
BALEARES	269 (34,39%)				
Formentera	1 (35%)			1 (100%)	
Ibiza	17 (34%)		9 (52,94%)	8 (47,05%)	
Mallorca <sup>2</sup>	167 (34,77%)		84 (50,30%)	85 (49,70%)	
Menorca	9 (28,12%)				
CANARIAS	140 (12,65%)				
CASTILLA Y LEÓN	465 (57,62%)				
CATALUÑA	972 (25,68%)				
COM. MADRID	896 (36,32%)				
GALICIA	142 (23,14%)		103 (72,53%)	39 (27,47%)	
PAÍS VASCO	378 (47,13%)				
Álava	37 (31,09%)				
Guipúzcoa <sup>3</sup>	220 (63,20%)	20		14 (4%)	18 (8,18%)
Vizcaya	121 (36,22%)	10 (9,09%)	3 (2,47%)	88 (72,72%)	20 (16,52%)

1. El acogimiento de urgencia en Asturias está contabilizado también en otras modalidades.

2. Los datos sobre Mallorca se refieren a 31 de diciembre de 2015, publicados en la Memoria del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales.

3. En la Memoria 2016 de la Diputación Foral de Guipúzcoa se hace la distinción entre AF con familias extensas y AF con familias ajenas, y también por temporalidad, pero éste último sin especificar la familia por tipo de vinculación, por lo que queda la tabla incompleta.

Las principales conclusiones que podemos inferir de estos datos son:

- En casi todas las comunidades analizadas el acogimiento se realiza mayoritariamente en familia extensa, excepto en Andalucía, Castilla y León y País Vasco, donde los números son similares entre ambos tipos.
- En Galicia, Asturias, Andalucía y Mallorca un tanto por ciento importante del acogimiento familiar en familia ajena parece corresponder a la figura de acogimiento preadoptivo, anterior a la reforma.
- Por las entrevistas supimos que no se están desarrollando acogimientos profesionalizados, figura contemplada en la Ley y que comenzó a desarrollarse en algún territorio hasta que la sentencia emitida por la Audiencia Provincial de Guipúzcoa reconoció el acogimiento profesional como una relación laboral. Esto la convierte en inviable para las instituciones, por lo que se ha paralizado su implementación.
- Aunque por los datos de la tabla parecería que sólo se están haciendo acogimientos especializados en Guipúzcoa y Vizcaya, las entrevistas corroboraron que es una figura implantada en casi todas las comunidades analizadas.

# 3. Análisis crítico de la información obtenida en la investigación

## 3.1. Fortalezas identificadas

### Proceso de renovación y mejora del sistema

En el proceso de la investigación se ha podido constatar que la reforma de la legislación estatal ha supuesto un revulsivo para el sistema de protección, que ha emprendido reformas significativas en la atención a los niños, niñas y adolescentes en acogimiento, tanto familiar como residencial. En los últimos tres años se han emprendido:

- Reformas legislativas en el marco jurídico autonómico en varias Comunidades Autónomas.
- Incremento de partidas presupuestarias, especialmente las dedicadas al acogimiento familiar.
- Creación o promoción de organismos de participación infantil.

### La calidad humana y la implicación de los equipos que trabajan en acogimiento residencial y familiar

En las visitas de terreno y las entrevistas se ha podido constatar las condiciones en las que trabajan los equipos de intervención en acogimiento residencial y familiar: con unas ratios muy por encima de lo deseable, en condiciones laborales precarias y con un nivel de complejidad en las problemáticas que presentan los niños, niñas y adolescentes que va en aumento. Y sin embargo, el equipo investigador ha encontrado profesionales y equipos abiertos al cuestionamiento y a la mejora de la calidad de su trabajo.

Son de destacar también el compromiso y apoyo que varios de los niños y niñas residentes en centros manifiestan recibir de sus educadores.

### Cobertura geográfica

La red básica de servicios de acogimiento residencial y familiar está estructurada de tal forma que cubre todo el territorio español, incluso en comunidades autónomas con una gran extensión y una gran población. Aunque en los territorios más pequeños no se dispone de recursos especializados suficientes que permitan atender adecuadamente las necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a los grupos vulnerables, el sistema está encontrando formas de paliar esas carencias.

## El papel de las entidades como impulsoras de procesos de mejora e innovación técnica

La mayoría de los recursos en las comunidades autónomas donde se ha realizado el estudio son de gestión externalizada a través de entidades del tercer sector, en especial los de acogimiento residencial. Hemos constatado que estas entidades son las responsables de los procesos de innovación técnica más significativos, y desarrollan la mayoría de las experiencias recogidas como modelos de buena práctica en la Guía “El acogimiento como oportunidad de vida”.

## La actualización de los modelos técnicos de intervención

En los últimos años se ha emprendido un proceso de actualización técnica de los modelos de intervención que conlleva una transformación de la atención a los niños, niñas y adolescentes en acogimiento en aras del rigor técnico y la implementación del enfoque de derechos del niño. Esta transformación implica, respecto al acogimiento residencial, dejar atrás un enfoque conductista más punitivo para incorporar la teoría del vínculo, la psicología del trauma, la psicología sistémica y los enfoques cognitivos de tercera generación: la mentalización o la terapia de aceptación y compromiso. Y respecto al acogimiento familiar, caminar hacia un modelo técnico basado en la co-parentalidad, donde se plantea el acogimiento como una familia que ayuda a otra familia en la crianza de un niño, y donde la atención es integral al niño o niña, a la familia biológica y a la familia acogedora. Estos procesos de dar rigor técnico a los modelos de intervención están comenzando, y como se verá en el análisis de las dificultades encontradas queda aún mucho por avanzar para conseguir generalizarlos y sistematizarlos, pero es importante que haya comenzado.

## 3.2. Debilidades identificadas

Los problemas identificados en las diferentes Comunidades Autónomas son muy similares, pero la diferencia la marcan los recursos adjudicados, la consciencia sobre su propia situación y la formación técnica de los profesionales. Hay comunidades analizadas que han hecho un esfuerzo por dar una respuesta institucional lo más adaptada posible a las necesidades de los niños y niñas atendidos.

### DEBILIDADES DEL SISTEMA

#### Falta de datos

Ya hemos abordado la dificultad de recopilar los datos disponibles, debido en gran parte a la falta de sistematización de los mismos, y de un cauce adecuado para compartir la información.

#### Escaso desarrollo normativo

Aunque se están abordando reformas de las leyes de infancia en varias CCAA, existen pocas herramientas que permitan la homogeneidad en la intervención y la garantía de su calidad técnica, así como la supervisión de los recursos –materiales y humanos– existentes. Los territorios que cuentan con decretos de centros residenciales o decretos de acogimiento familiar han conseguido una mayor homogeneidad en la intervención, garantías de calidad, y la posibilidad de supervisión técnica y legal de los recursos existentes.

### **Precarización**

Excepto en algunos lugares que han incrementado el presupuesto asignado, sobre todo para el acogimiento familiar, se constata en el análisis de los datos y en las entrevistas que se han reducido determinadas partidas, mientras que el número de niños en acogimiento ha aumentado. Esto supone que no siempre se adopte la medida más adecuada, y que se asigne el recurso disponible a cada niño atendiendo a criterios económicos o de espacio. Un indicador claro es el aumento de la ratio asignada tanto a los centros residenciales como a los técnicos que llevan los casos. En las entrevistas se revela preocupación por la sobreocupación de algunos centros, en especial en los que atienden a menores extranjeros no acompañados.

Esta precarización también puede estar en el origen de la alta rotación de los profesionales del sistema, lo que dificulta el trabajo con los niños y con las familias (tanto las biológicas como las de acogida).

### **Enfoque paliativo en lugar de preventivo**

La actuación mayoritaria del sistema está centrada en las actuaciones ante la desprotección severa, y los programas de intervención preventiva con familias en riesgo son muy limitados en comparación con los recursos asignados a acogimiento residencial y familiar. Muchos profesionales del sistema consideran que una adecuada intervención en fases más tempranas reduciría las situaciones de maltrato y desprotección, evitando daños en los niños y la separación de las familias.

### **Cronicidad y paso de la protección a la exclusión social**

Tanto los profesionales como las familias acogedoras afirman que no se trabaja lo suficiente con la familia biológica para garantizar el retorno del niño. Esto provoca que el niño quede en el sistema hasta que cumple la mayoría de edad, momento en el que, sin una red fuerte de apoyos, puede verse en riesgo de exclusión social.

### **Poca flexibilidad**

En general, no se contemplan los proyectos educativos como planes terapéuticos, y se dan muy escasamente intervenciones en las que sean posibles medidas diferentes en un mismo plan de actuación (como la asistencia a centros de día, o compartir tiempo entre un centro y una familia, entre otros), que respetarían mejor el interés superior del niño y su plan de recuperación. Son los mismos profesionales que trabajan directamente con los niños y niñas los que echan en falta planes que se ajusten a la realidad de cada caso, en lugar de trabajar en compartimentos estancos.

### **Necesidad de mayor coordinación**

La falta de coordinación con otros actores y agentes se ha mencionado para todas las fases de la intervención: con los servicios sociales una vez se detecta la situación de riesgo, con el sector educativo y sanitario durante el acogimiento, y con inclusión social a la hora de abandonar el sistema.

Es fundamental una actuación coordinada con quienes han detectado la situación de riesgo, que en muchos casos seguirán trabajando con la familia biológica para una posible reintegración. Además, es importante impli-

car a los profesionales del sistema educativo, así como a los de salud, para que conozcan la situación de este niño y se puedan valorar los daños que trae y las intervenciones más adecuadas. Respecto a los riesgos de exclusión social que enfrentan los jóvenes tutelados que cumplen la mayoría de edad, se ha comprobado que los pocos programas de apoyo que existen para ellos no se trabajan de forma coordinada con el sistema de inclusión social (salvo en algún territorio).

Por otro lado, se ha lamentado no poder contar con espacios de intercambio de experiencias entre los profesionales del sistema de protección de distintos territorios.

## **Fragmentación de responsabilidades y actuaciones**

Un gran número de profesionales de distintas instituciones intervienen en un mismo caso, lo que impide que haya un referente único que vele por el interés superior del menor en cada decisión que se tome. Además, quienes más conocen al niño o a la familia suelen ser quienes menor peso tienen en la toma de decisiones. La especialización y la ordenación en este ámbito pueden haber provocado vacíos de responsabilidad, y una falta de visión del niño como centro de todas las actuaciones.

Esta complejidad se agudiza en las comunidades que tienen parte de las competencias distribuidas en diferentes provincias o islas. Un ejemplo de las situaciones que esta complejidad provoca es la falta de participación de los niños que viven en algunos centros residenciales en actividades cotidianas como asistir a una excursión con los compañeros de clase o a una fiesta de cumpleaños, que serían muy positivas para su recuperación e integración, porque los permisos necesarios no han llegado a tiempo.

## **Dificultades de ajuste al sistema educativo**

El nivel de fracaso y abandono escolar en los niños, niñas y adolescentes en acogimiento es muy alto. Los profesionales del sistema educativo deben conocer y comprender que los niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo son personas que han integrado modelos afectivos destructivos y que han vivido situaciones reiteradas de miedo y estrés que les han forzado a desarrollar mecanismos disociativos para poder sobrevivir. Estos mecanismos disociativos pueden dañar su desarrollo provocándoles dificultades de memoria, razonamiento, trastornos del sueño, problemas de conducta, etc.

El desconocimiento de sus necesidades específicas puede llevar a considerarles como niños disruptivos, y pueden surgir planteamientos que cuestionen la efectividad de dedicarles tiempo y esfuerzo.

De manera especial se dan estas apreciaciones con los chicos que residen en centros, optando por medidas coercitivas de expulsión ante situaciones de conflicto o dificultad, justificadas con el argumento de que al expulsarlos a un centro residencial se seguirá haciendo intervención educativa con ellos.

Además, los mismos chicos manifiestan sentirse estigmatizados en el colegio o instituto, por su forma de vestir (todos iguales) y por su escasa participación en las actividades grupales.

## **Reconocimiento unánime de la escasa implementación y ejercicio del derecho a la participación**

En las entrevistas todos los actores han coincidido en la apreciación del todavía escaso desarrollo del derecho a la participación, identificándolo como área de mejora. Es cierto que ha habido avances significativos en algu-

nos aspectos, como la participación de los niños y niñas en la vida diaria de los centros de acogimiento residencial: decoración de espacios, elección de ropa, propuesta de actividades, mecanismos de escucha, asambleas, etc. Sin embargo, su participación no se contempla ni en el diseño de medidas ni en las valoraciones de cambio de medida.

**Además de estas debilidades generales del sistema, tanto en las entrevistas y grupos focales como en las visitas a los centros se han detectado problemáticas y debilidades exclusivas de un modelo u otro de acogimiento.**

## DEBILIDADES DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR

### Poco conocimiento de la figura del acogimiento

El acogimiento en nuestro país no es suficientemente conocido, y muchas veces se confunden sus objetivos, modalidades y desarrollo. Este desconocimiento puede explicar, en parte, el bajo número de familias que se ofrecen para ser acogedoras, oferta que no cubre las necesidades reales de acogimiento (en particular de los menores de seis años para poder cumplir la normativa estatal).

Por este mismo motivo, las familias acogedoras se ven en la necesidad de explicar esta figura a la hora de realizar determinados trámites o consultas, así como en sus visitas al pediatra o al colegio, encontrándose muchas veces en serias dificultades para conseguir ciertos documentos (pasaporte, documento de identidad, permisos para viajar al extranjero, etc.)

### Diferentes criterios de actuación para familias extensas y ajenas

Se constata que en algunos territorios los criterios de valoración varían de una figura a otra, así como el seguimiento. Las familias ajenas parecen recibir, en general, más atención, visitas y recursos que las familias extensas. Del mismo modo, pasan por un proceso genérico de aptitud que no se aplica de igual forma a estas últimas, dándose por hecho que los vínculos de consanguinidad podrán suplir otras carencias.

### Falta de información

Por un lado, las familias lamentan la poca información relevante que se les brinda sobre la historia y condiciones de los niños, desde datos sobre su familia biológica hasta su estado médico o su historial de abusos. Además, quisieran conocer el contenido de los informes de seguimiento, y poder participar de un modo más activo en la toma de decisiones sobre los niños y niñas acogidos.

Por otra parte, muchas de ellas no son informadas sobre los recursos económicos o las distintas ayudas a las que pueden acceder, y que varían enormemente entre las distintas Comunidades Autónomas.

## DEBILIDADES DEL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

### Realidades invisibilizadas y falta de atención a problemáticas concretas

Los profesionales encuentran perfiles de los niños y niñas atendidos cada vez más complejos, y se enfrentan a la dificultad de proveer la atención especializada que requerirían: problemáticas de consumo y salud mental, niños provenientes de adopciones o acogimientos truncados, chicos y chicas que ejercen violencia filioparental, etc. A ello se suma el ajuste de estos perfiles a la dinámica de los centros, donde viven otros niños y niñas y donde la falta de integración va a perjudicar al propio chico y al resto del grupo.

Especialmente preocupante son los posibles casos de explotación sexual de adolescentes tutelados, mencionados en siete de las comunidades analizadas, y cuyo correcto abordaje supone un reto para los distintos profesionales y entidades. En algunos casos podría haber indicios de que son captados por redes de trata de seres humanos, quienes además les utilizan para conseguir contactar con otros menores del centro.

### Condiciones laborales y estabilidad de los equipos

Los recursos de gestión conveniada presentan mayor flexibilidad en la gestión del personal y de las actuaciones, pero en muchos territorios tienen unas condiciones laborales peores que los equipos que trabajan en recursos de gestión directa. Por el contrario, los recursos de gestión directa pueden tender a obviar la flexibilidad que precisa el tipo de trabajo que se realiza y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes a los que se atiende. Los recursos donde se han mejorado las condiciones laborales, se ha incorporado al equipo educativo en la gestión y toma de decisiones, y se ha favorecido la flexibilidad y el cuidado de los profesionales, frenan la rotación laboral y garantizan la estabilidad de los referentes para los niños y niñas atendidos.

### Endogamia del sistema

Es muy escaso el trabajo con recursos externos al sistema de protección. Los niños y niñas raramente participan en actividades comunitarias, y la localización física de algunos centros supone que queden aislados. Se percibe como un problema la falta de creación y cultivo de redes de apoyo, que puede dificultar su integración y el paso a la vida adulta. Por ello, se reclama mayor relación con miembros de la familia extensa, con compañeros de colegio, así como fomentar la figura de las familias colaboradoras que organizan actividades y salidas con los chicos.

### Espacios e intervenciones poco adecuadas

Hemos de ser conscientes del daño y la necesidad de calidez y afecto con los que llegan los niños y niñas al sistema, y sin embargo se han visitado centros en los que no se tiene en cuenta esta necesidad de seguridad emocional, lugares asépticos y que no permiten personalizar los espacios. Muchas veces los reglamentos de los centros contemplan medidas estancas que no permiten trabajar adecuadamente las transiciones (fases de entrada y salida del centro), y que justifican castigos incoherentes con el plan de recuperación del niño. Así, son habituales las intervenciones basadas en el control conductual o en la evitación del conflicto, y los castigos que conllevan violencia emocional. Muchas veces los propios educadores son conscientes de que ser coherentes con la normativa del centro ocasiona una espiral de violencia y de desconfianza, que sólo se corta cuando se da prioridad a la relación personal y a las necesidades concretas de ese niño o niña.

# 4. Recomendaciones de mejora

## 4.1. Recopilación de datos

- Homogeneizar la recogida y análisis de los datos según la nueva normativa en materia de protección, y publicar las memorias estadísticas y presupuestarias, asegurando el acceso a las mismas.

## 4.2. Marco jurídico y técnico necesario

- Adaptar la normativa autonómica a la reforma estatal.
- Desarrollar o actualizar decretos de acogimiento residencial y acogimiento familiar, que homogeneicen las condiciones y funcionamiento de las distintas medidas y que garanticen su calidad técnica y una supervisión adecuada.
- Establecer los sistemas y mecanismos de control e inspección necesarios para garantizar que las medidas de acogimiento residencial y familiar cumplen los estándares de calidad establecidos.

## 4.3. Recursos suficientes y voluntad política

- Dotar de medios humanos, económicos y materiales suficientes al sistema de protección para poder atender adecuadamente a los niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial y familiar, luchando contra la precarización del sistema.

### Con especial énfasis en...

- ...la intervención con familias en riesgo moderado y grave, que prevenga y evite el maltrato y la separación del niño
  - ...la generación de recursos de atención específica a los niños, niñas y adolescentes con problemas de salud mental
  - ...la adecuación de la respuesta de protección a las necesidades específicas de los menores extranjeros no acompañados y las víctimas de trata
  - ...el desarrollo de hogares de pequeña dimensión, que han probado su efectividad para atender a los distintos perfiles de los niños y niñas en acogimiento
- Promover la figura del acogimiento familiar, y dotar a las familias y administración de recursos suficientes para atender perfiles específicos: niños y niñas con discapacidad, con problemas de salud mental, y menores extranjeros no acompañados.

- Flexibilizar la asunción de medidas y la toma de decisiones, poniendo las necesidades del niño y su interés superior en el centro de todas ellas.
- Adecuar las condiciones laborales de los profesionales a la exigencia, la dedicación y la responsabilidad asumidas, además de garantizar su escucha, acompañamiento y formación continua.

## 4.4. Coordinación

- Asegurar desde la Comisión de Directores Generales de Infancia el establecimiento de modelos de intervención más homogéneos, así como la puesta en marcha de los mecanismos de coordinación interautonómicos. Convocar o crear en su seno las comisiones pertinentes con el fin de dar aplicación a la nueva legislación, que habilita al Gobierno a promover con las CCAA el establecimiento de criterios comunes y mínimos estándares de cobertura, calidad y accesibilidad en la aplicación de la Ley.
- Establecer mesas de coordinación regulares en todos los territorios con Educación, Sanidad y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado -como ya existen en algunos territorios-, que permitan coordinar la intervención en cada caso y generar criterios técnicos comunes.
- Romper el funcionamiento endogámico del sistema, fortaleciendo el trabajo con recursos comunitarios externos (redes afectivas, familias colaboradoras, participación de los niños en actividades comunitarias), así como con los centros educativos y sanitarios.
- Garantizar que el “Protocolo para la Coordinación de Actuaciones de las Entidades Públicas Competentes en materia de Protección de Menores de edad, en supuestos de Traslados” de 2015, prevea la posibilidad de traslados tanto de menores extranjeros no acompañados desde las Ciudades y Comunidades Autónomas con más llegadas a otras Comunidades, con vistas a conseguir un mejor reparto de responsabilidades, como de víctimas de trata, para que sean derivadas a los recursos especializados más idóneos.

## 4.5. Atención a las necesidades específicas de los niños en acogimiento

- Reconocer a los niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar o residencial como un colectivo con necesidades especiales, y valorar su adaptación curricular e itinerarios formativos individualizados. Realizar valoraciones sistemáticas del daño cerebral que los niños, niñas y adolescentes que han crecido en situaciones de desprotección severa pueden traer, para poder atenderles de la mejor manera.
- Garantizar el derecho del niño o niña tutelado a tener la documentación en regla y a la nacionalidad española si ya cumple los requisitos.
- Promover con la máxima diligencia posible la información, el acompañamiento y la tramitación de la documentación y de los permisos de residencia y asilo de los menores extranjeros no acompañados, incluidos los previstos para los menores tutelados que salen del sistema de protección. Adoptar fórmulas flexibles en los planes individualizados, que permitan tener en cuenta las particularidades de estos niños, así como sus preferencias formativas y laborales, con el fin de lograr una exitosa integración social.
- Promover recursos específicos para adolescentes con problemas de salud mental en el marco de una intervención coordinada entre protección y salud mental.

- Atender las situaciones de explotación sexual y mejorar la detección de posibles casos de trata. Para estos casos, crear recursos específicos para el acogimiento y la protección de víctimas según el Convenio de Varsovia y la directiva de trata de la Unión Europea.

### 4.6. Derecho a la participación

- Promover espacios de participación infantil de los niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial y familiar que les permitan hacer aportes de mejora a los recursos donde viven, así como a su barrio y municipio.
- Garantizar que se ofrezca a los niños, niñas y adolescentes, a sus familias de origen y de acogida, y a los profesionales de las entidades colaboradoras información veraz, comprensible y en plazos de asimilación realista.
- Establecer cauces de denuncia y queja respecto al propio sistema accesibles, anónimos y adaptados a los niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar o residencial con el fin de detectar posibles situaciones de violencia o negligencia, y áreas de mejora.

### 4.7. Cambios de enfoque y actualización de modelos

#### a) En acogimiento familiar:

- Promover un modelo técnico del acogimiento familiar como un modelo basado en la coparentalidad entre la familia biológica y la acogedora, y establecer un solo referente de intervención (para el niño, la familia biológica y la familia acogedora).
- Garantizar la transparencia en la información a las familias acogedoras: información sobre la historia de vida del niño, los informes de seguimiento y los recursos y ayudas disponibles para estas familias. Facilitar su participación en la toma de decisiones.
- Impulsar medidas de apoyo a las familias acogedoras: ayudas económicas de modo automático, coberturas sanitarias, terapéuticas o de apoyo educativo.
- Revisar la actuación en los procesos de finalización del acogimiento, tanto por reintegración familiar como por mayoría de edad o emancipación, garantizando un cierre positivo del proceso que tenga en cuenta la vinculación afectiva de las familias y del niño.

#### b) En acogimiento residencial:

- Pasar de un enfoque conductual de intervención (estructurado en torno a un sistema de fases) a incorporar la teoría del vínculo, la psicología del trauma, la psicología sistémica y los enfoques cognitivos de tercera generación: la mentalización o la terapia de aceptación y compromiso.

- Abandonar en su totalidad castigos que implican violencia emocional hacia los niños, niñas y adolescentes.
- Mejorar la gestión de los equipos educativos a través de la promoción de convenios reguladores que igualen las condiciones laborales y salariales de los profesionales, y que contemplen la flexibilidad necesaria para ese tipo de trabajo. Del mismo modo, garantizar los contenidos mínimos de la formación de los equipos y facilitar su participación en los espacios de toma de decisiones
- Garantizar que los criterios de concesión de la gestión conveniada priman la calidad del proyecto de intervención y no la propuesta económica.

## ANEXO 1. RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE MENORES

CC AA	PRIMER NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN	DEPENDIENTE DE
<b>ANDALUCÍA</b>	Dirección General de Infancia y Familias, Secretaría General de Servicios Sociales	Consejería de Igualdad y Políticas Sociales
<b>ASTURIAS</b>	Instituto Asturiano para la Atención Integral a la Infancia	Consejería de Servicios y Derechos Sociales
<b>BALEARES</b>		
Mallorca	Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales	Consellería de Bienestar y Derechos Sociales, Consell Insular de Mallorca
Menorca	Servicio Insular de Familia	Consellería de Bienestar y Familia, Consell Insular de Menorca
Ibiza	Servicio de Protección de Menores	Consellería de Sanidad, Bienestar Social, Igualdad y Relaciones con Entidades y Asociaciones, Consell Insular de Ibiza
Formentera	Consellería de Bienestar Social y Recursos Humanos	Consell Insular de Formentera
<b>CANARIAS</b>		
	Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia (constitución y cese de medidas, declaraciones de desamparo y de idoneidad)	Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda
Las Palmas de Gran Canaria	Cabildo Insular de Gran Canaria (gestión de centros y servicios de atención al menor)	
Tenerife	Cabildo Insular de Tenerife (gestión de centros y servicios de atención al menor)	
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	Gerencia de Servicios Sociales (y Gerencias Territoriales en cada provincia)	Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades
<b>CATALUÑA</b>		
	Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia	Secretaría de Asuntos Sociales y Familias, Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
	Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción (para acogimientos en familia ajena)	Secretaría de Asuntos Sociales y Familias, Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
<b>GALICIA</b>	Dirección General de Familia, Infancia y Dinamización Geográfica	Consejería de Política Social
<b>MADRID</b>	Dirección General de la Familia y el Menor	Consejería de Políticas Sociales y Familia
<b>PAÍS VASCO</b>		
Álava	Área del Menor y la Familia del Instituto Foral de Bienestar Social	Departamento de Servicios Sociales
Guipúzcoa	Servicio de Protección a la Infancia y Adolescencia de la Dirección General de Protección a la Infancia e Inserción Social	Departamento de Políticas Sociales
Vizcaya	Servicio de Infancia	Departamento de Acción Social

