

# RETOS EN LA PROTECCIÓN DE INFANCIA EN ESPAÑA. La transición que no llega

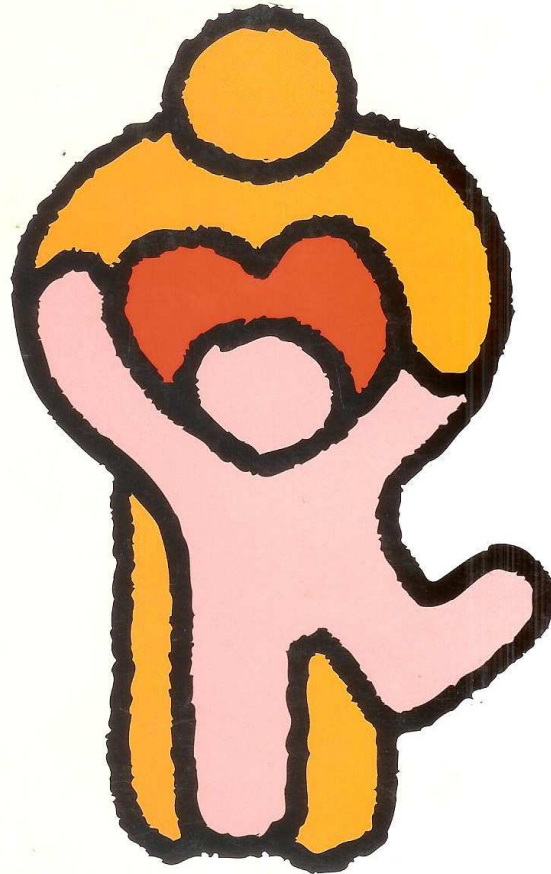
Jesús Palacios  
*Universidad de Sevilla*

Sevilla, 4-11-2010

X Congreso Estatal de Infancia Maltratada

IV CONGRESO ESTATAL  
INFANCIA  
MALTRATADA

Calidad y eficacia como metas



A. ESCOBAR

Sevilla, del 8 al 11 de Noviembre de 1995

Asociación andaluza para  
la defensa de la infancia y  
la prevención del maltrato

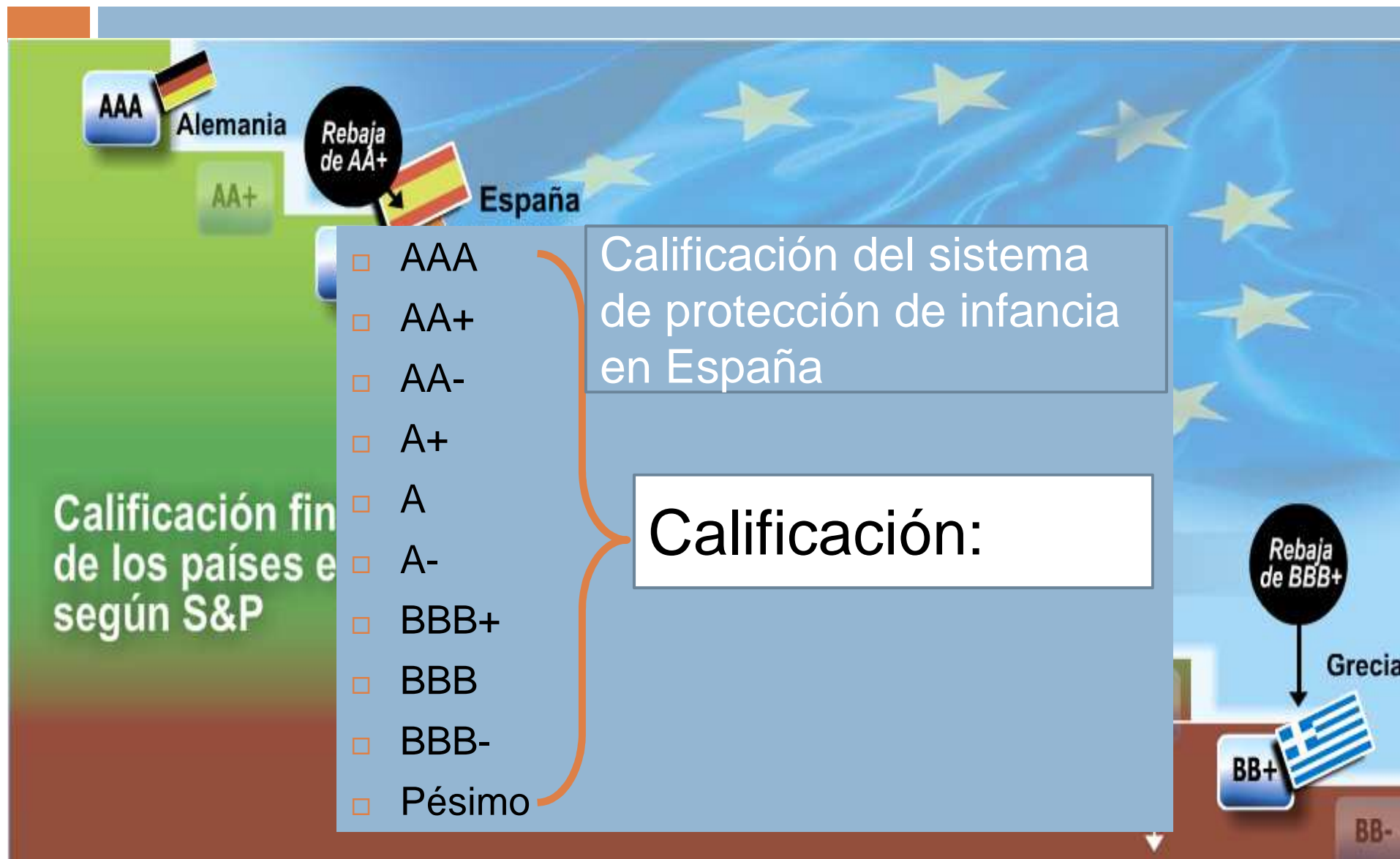
ADIMA

F A P M I  
FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA  
LA PREVENCIÓN DEL MALTRATO INFANTIL

# Calificación de la deuda



# Calificación de la deuda



# Hitos en el sistema de protección



- Ley 21/1987 supuso el comienzo de la transición en nuestro sistema de protección
- Con esa ley
  - ▣ La entidad pública como agente fundamental en la toma de decisiones
  - ▣ Regulación jurídica de la adopción (nacional) y embrionaria del acogimiento familiar

# Hitos en el sistema de protección



- Ley 1/1996 continuó la transformación del sistema de protección
  - ▣ Diferenciación entre situaciones de riesgo y desamparo
  - ▣ Desarrollo de la figura del acogimiento familiar
  - ▣ Incorporación de los contenidos del Convenio de la Haya en materia de adopción internacional
- Los principios inspiradores y la arquitectura del sistema de protección no han vuelto a modificarse desde entonces

# Hitos en el sistema de protección



- Entre 1996 y 2004, ausencia de producción normativa que afectara al sistema en su conjunto
- En esos años, mucha producción de las comunidades autónomas, pero dentro del marco ya existente
- La única transformación significativa posterior aparece escondida en una disposición final de la ley 54/2007 de adopción internacional, con plazos para plantear la revocación de la declaración de desamparo

# Hitos en el sistema de protección

---

- Mientras, se han ido produciendo algunas sentencias judiciales muy importantes
- Algunas han sido profundamente negativas (para los directa y los indirectamente afectados)
- Entre las más recientes, destacables y positivas, la STS 569/2009, que ha contribuido muy significativamente a aclarar el indefinido “superior interés del menor” en el contexto del posible retorno de menores a sus familias de origen



# Especial dificultad de la materia

---

- Tradiciones culturales a favor de lazos de sangre y patria potestad
- Con frecuencia, toma de decisión muy difícil
  - Porque hay intereses legítimos y contradictorios en juego
  - Por un sistema de toma de decisiones fuertemente garantista, que complica y alarga mucho la toma de decisiones definitivas
  - Porque las decisiones se basan en pronósticos de conducta humana

# Especial dificultad de la materia

---

- Por la cantidad de actores y agentes implicados
  - Familia de origen
  - Familias acogedoras y preadoptivas
  - Servicios sociales comunitarios
  - Equipos de tratamiento familiar
  - Servicios de protección de menores
  - Entidades colaboradoras en materia de protección
  - Fiscalía
  - Jueces y tribunales de apelación

# Algunos avances importantes



- Desaparición de las macro-instituciones
- Aumento muy significativo de los equipos de tratamiento familiar
- Se han ido diversificando algunas medidas (por ejemplo, aparición de acogimientos de urgencia)
- Han ido apareciendo algunos programas que antes no existían (de formación, de apoyo...)

# La transición que no llega



- Sin embargo, el sistema adolece de muy importantes problemas y deficiencias
- La mayor parte de países europeos iniciaron la transformación de sus sistemas de protección tras la Segunda Guerra Mundial y las culminaron en los 70-80
- En España los cambios empezaron a finales de los 80 y están sin culminar, a la espera de una transición que no llega

# La transición que no llega

- En años recientes, el sistema de protección ha dedicado sus mayores esfuerzos a
  - ▣ La adopción internacional
  - ▣ Los menores inmigrantes no acompañados
- Mientras, el sistema de protección ha languidecido y se encuentra estancado o limitándose a muy modestos avances
- Lo que se necesitaba en 2007 no era una ley de adopción internacional, sino una modificación en profundidad del sistema de protección, incluido lo que fuera necesario de la adopción internacional
- Se hace ya urgente y necesario completar la transición iniciada en el preámbulo de la ley 1/1996 pero no culminada en su articulado, así como avanzar en otras direcciones

# La transición que no llega

## □ Ley 1/1996

- Preámbulo: “perjuicio psicológico y emocional al verse privados de la permanencia en un ambiente familiar”
- Art. 11: interés de menor definido como “mantenimiento del menor en el medio familiar de origen” o bien “integración familiar y social”
- Art. 17: la protección debe dirigirse a “disminuir los factores de riesgo... y promover los de protección”
- Art. 21: “experiencia familiar necesaria, especialmente en la primera infancia”
- Disposición final 5: “la guarda se realizará mediante acogimiento familiar o acogimiento residencial”

# La transición que no llega

- Análisis de los principales retos de nuestro sistema de protección
- Oscurantismo estadístico
  - ▣ ¿Cuántos menores hay en centros? ¿a qué edad entran? ¿cuánto tiempo están? ¿dónde van después?
  - ▣ ¿Cuál es la duración de los acogimientos familiares y con qué factores está relacionada? ¿qué ocurre cuando un acogimiento acaba?
  - ▣ ¿Cuántos esperan ser adoptados? ¿qué características tienen? ¿cuánto tiempo esperan?
  - ▣ ¿Cuántos casos simultáneos tienen a su cargo los profesionales del sistema? ¿cuántos casos saca adelante al mes cada equipo y en qué dirección?

# Retos del sistema de protección



- Institucionalización de la infancia
- Acogimiento familiar
- Adopción nacional
- Otros (por ejemplo, adolescentes con graves problemas de conducta)
- Dirección en que deben ir los cambios
- Obstáculos para avanzar



# Institucionalización de la infancia

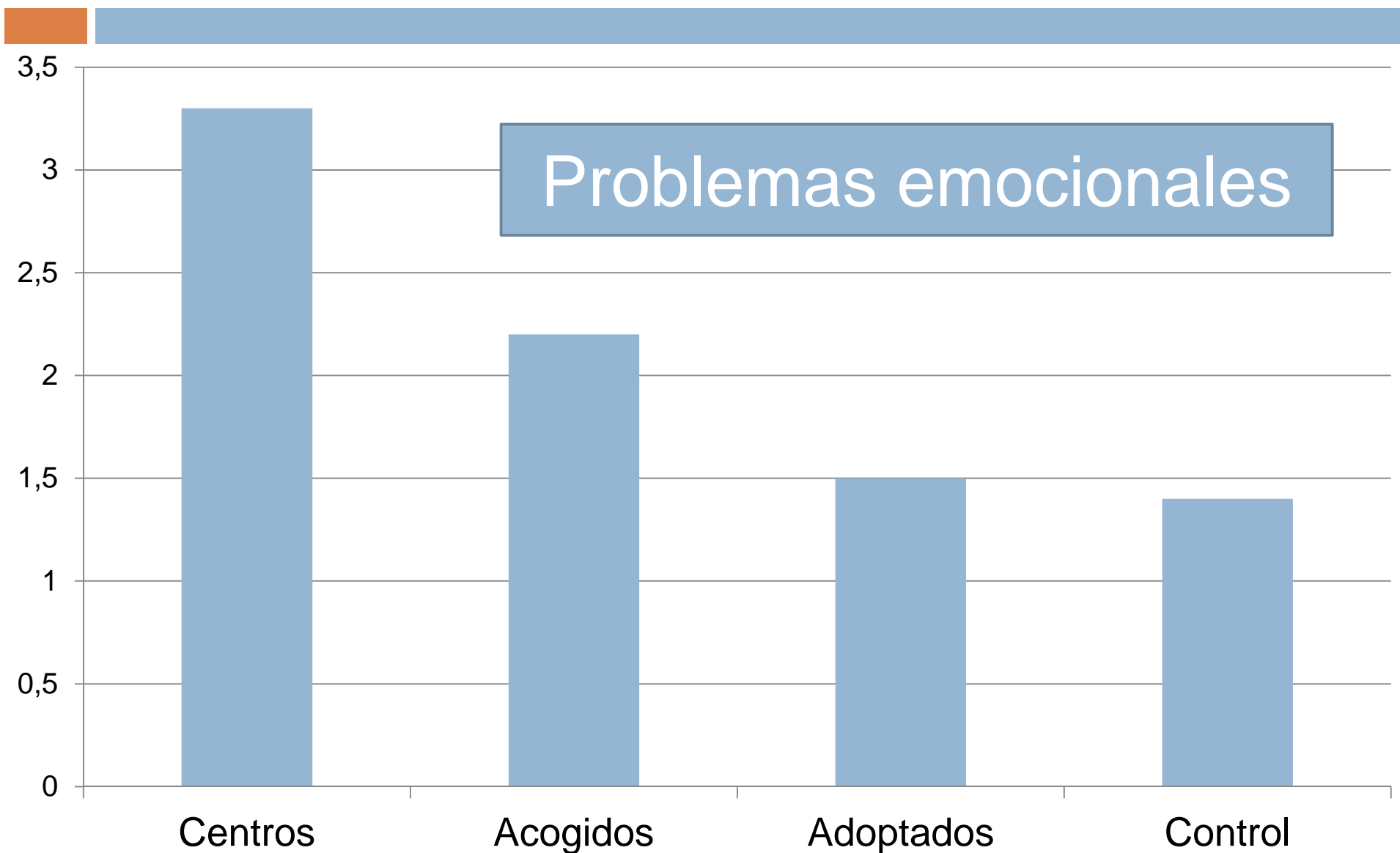


# Institucionalización de la infancia

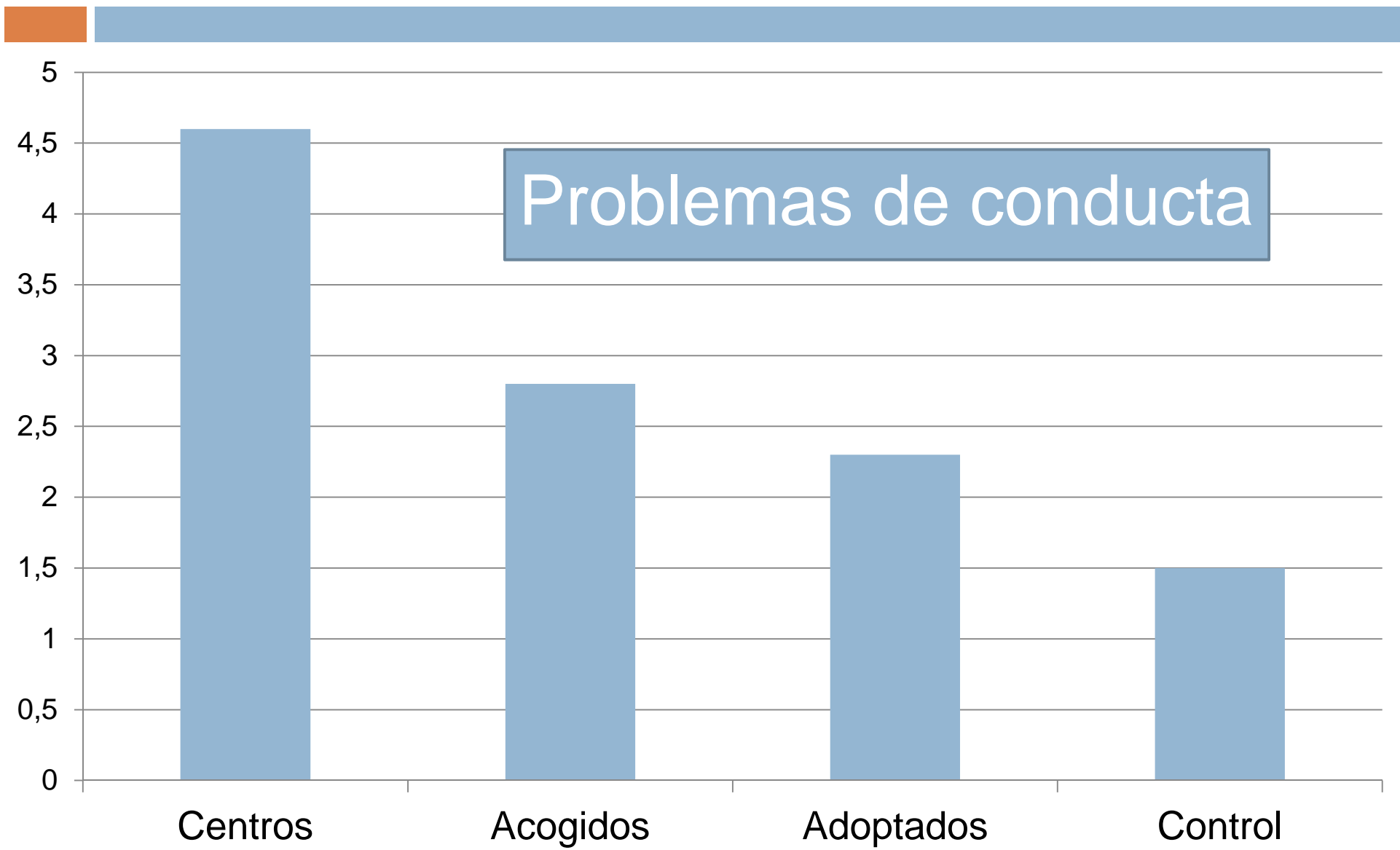
---

- Es una escandalosa anomalía destacada por estudios nacionales e internacionales
- En la mayor parte de los países de nuestro entorno, institucionalización escasa y limitada a situaciones como las de adolescentes con graves problemas
- Aquí, entran miles de niños (algunos cientos a edades muy tempranas), llegan pronto y permanecen mucho tiempo
- Las secuelas son bien conocidas

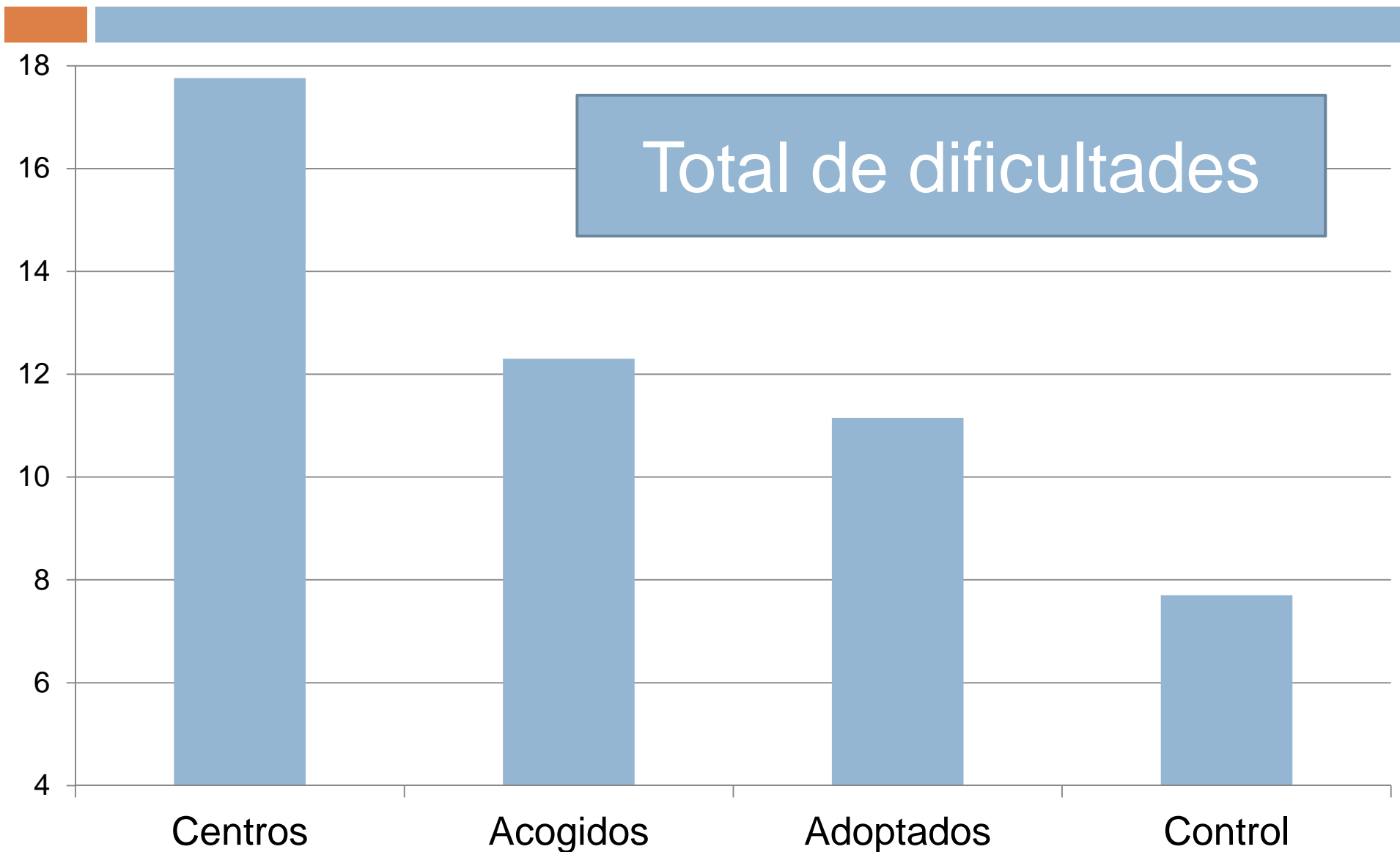
# Institucionalización de la infancia



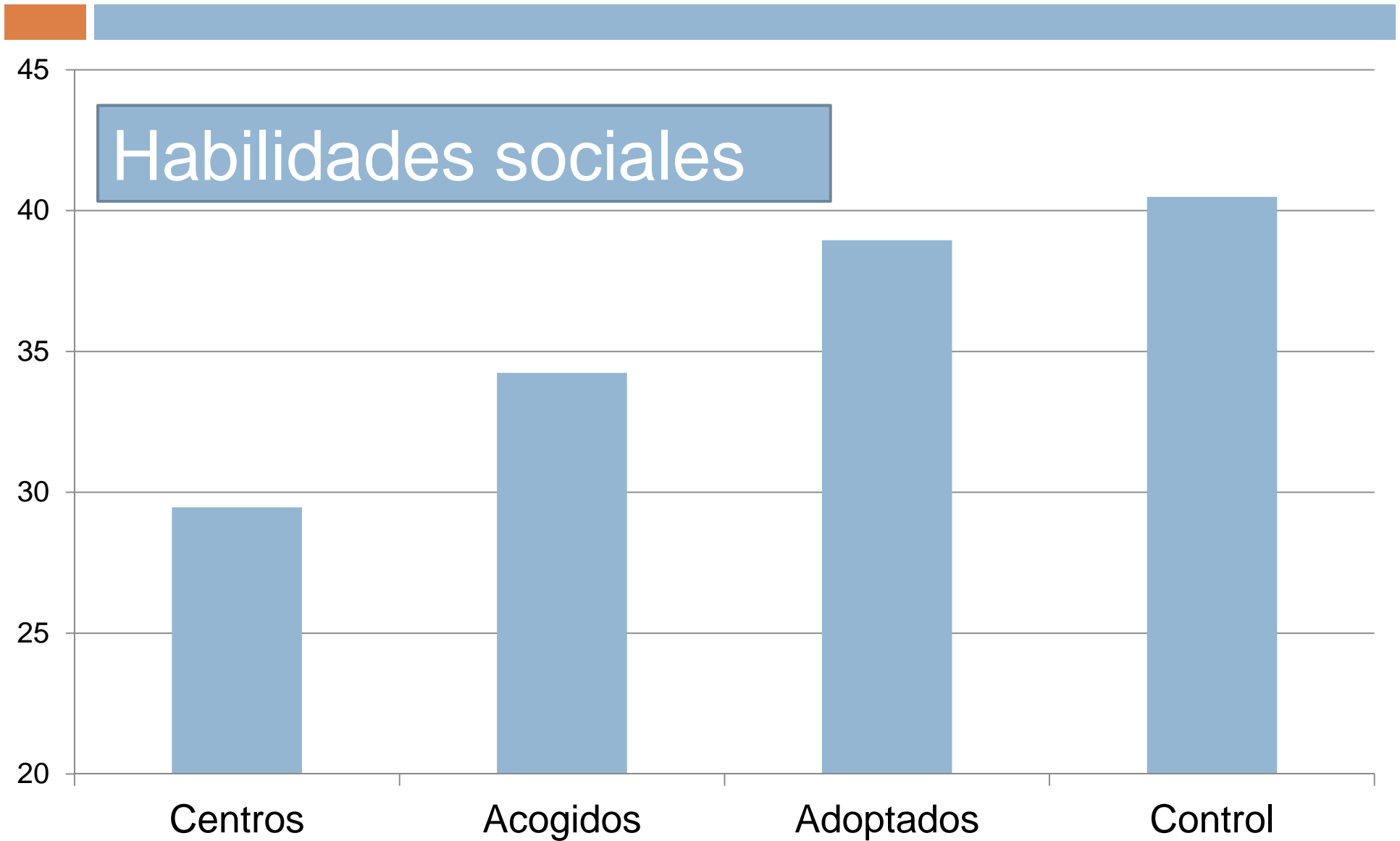
# Institucionalización de la infancia



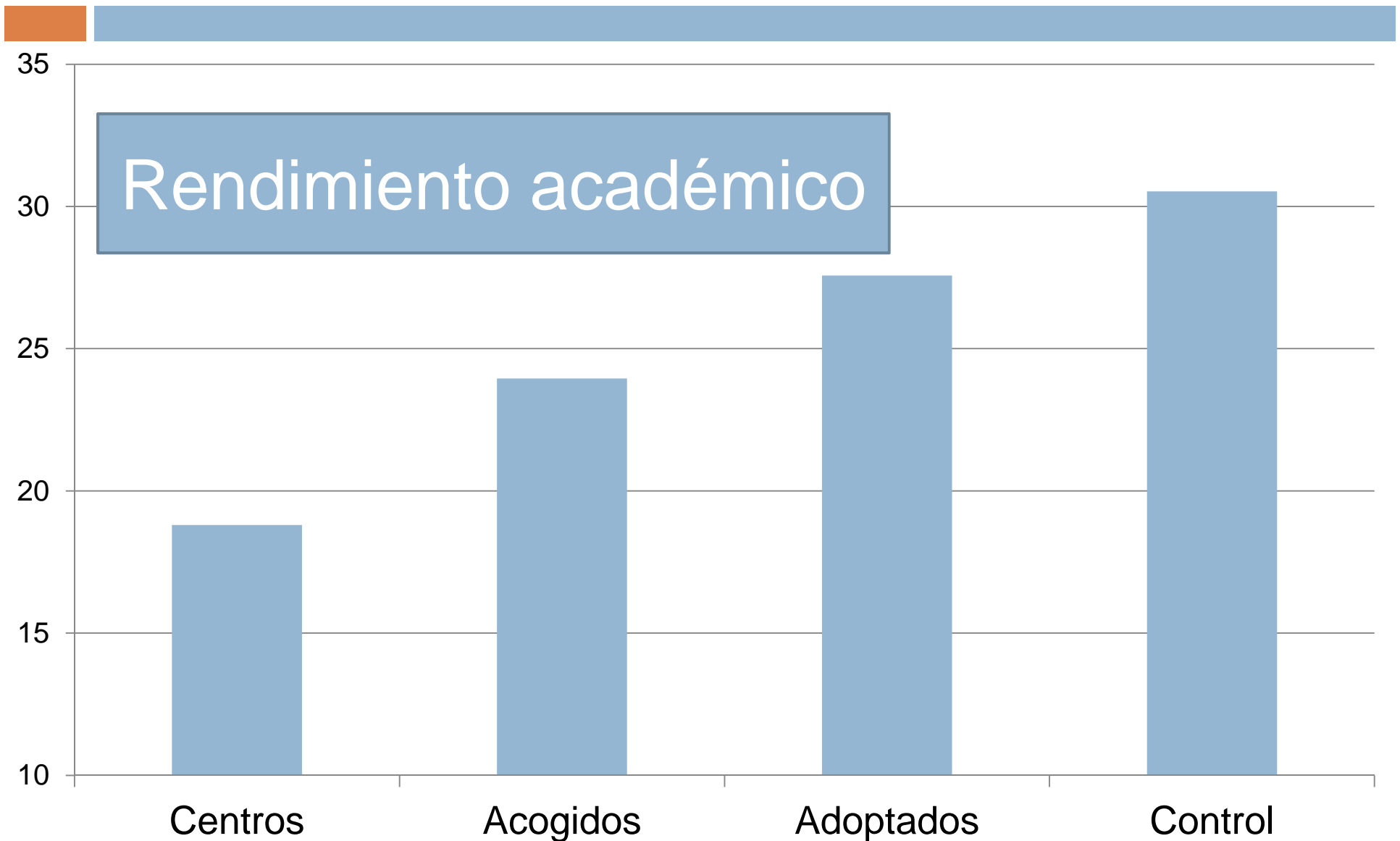
# Institucionalización de la infancia



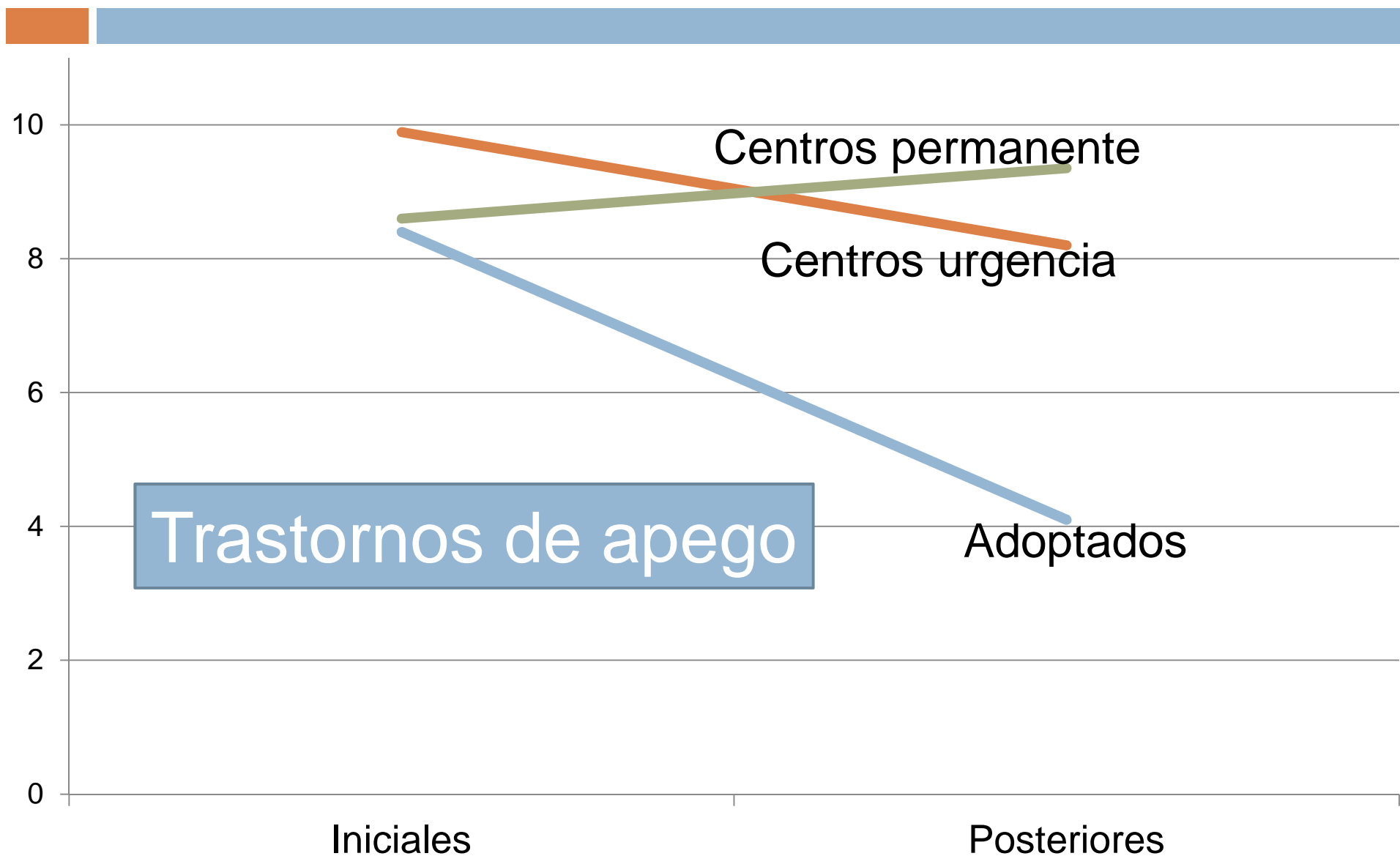
# Institucionalización de la infancia



# Institucionalización de la infancia

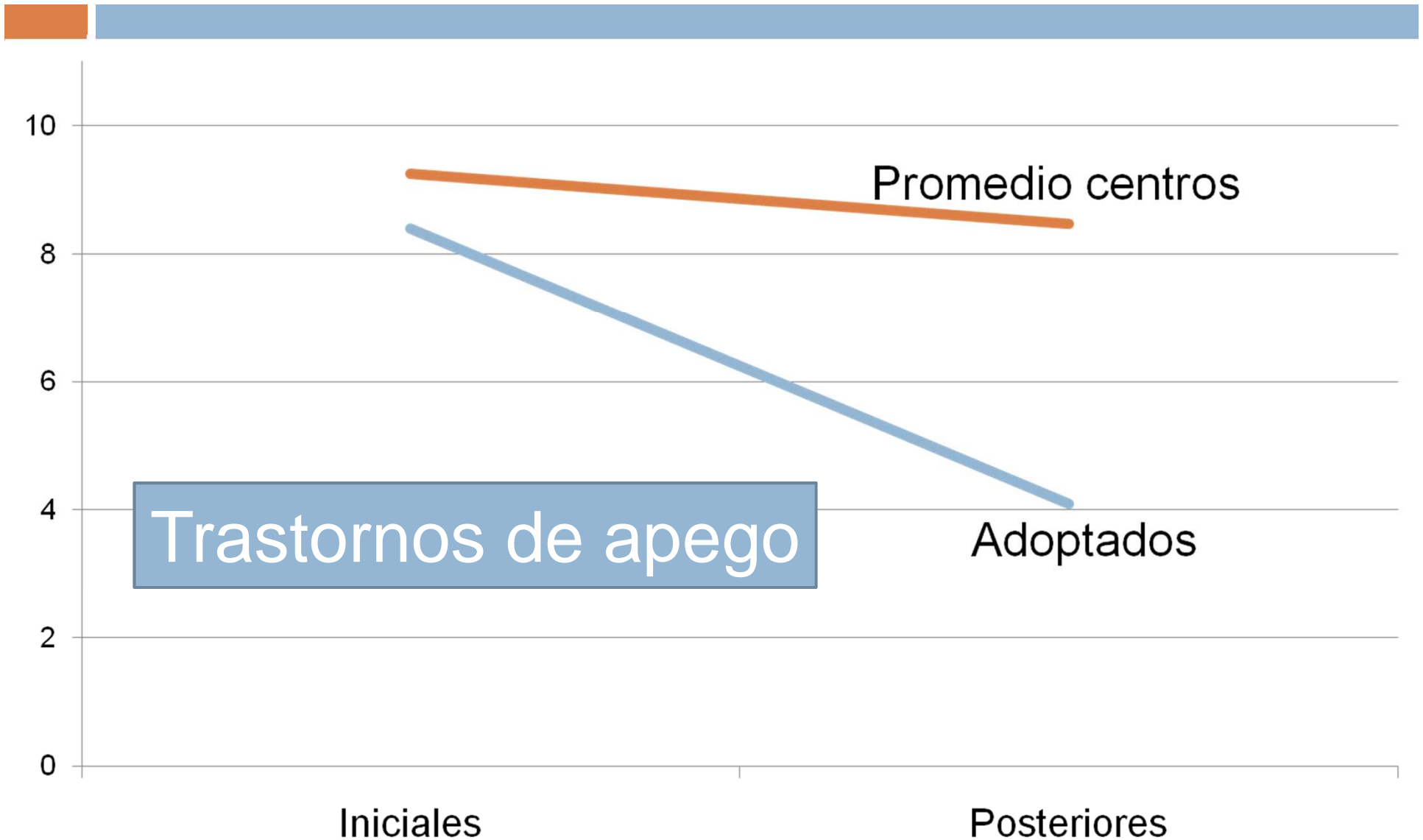


# Institucionalización de la infancia





# Institucionalización de la infancia



# Institucionalización de la infancia



- La institucionalización evitable como una forma de maltrato infantil (negligencia estructural) (McCall et al., en prensa)
- La reciente cumbre de adopción internacional consideró que la institucionalización de sus menores en los países receptores es “contraria a los derechos de la infancia”

# Institucionalización de la infancia



- Todo ello es así con independencia del trabajo que se hace en los centros con los acogidos
  - ▣ Atención a grupos de niños y niñas
  - ▣ Vida cotidiana inevitablemente regimentada para atender al grupo
  - ▣ Organización de turnos y vacaciones
  - ▣ Frecuentes altas y bajas de menores y de profesionales
  - ▣ Distancia profesional en las relaciones

# Institucionalización de la infancia

---

- Además de ser la menos recomendable, es la opción más cara
  - ▣ Un acogimiento residencial puede costar por niño y mes entre 3000 y 5000 euros
  - ▣ La mayor parte de las otras medidas no cuestan nada o cuestan menos de 500 euros por niño y mes
- No hay que cerrar centros para ahorrar dinero, sino para ahorrar sufrimiento e inadaptación
- Otras medidas de protección adecuadamente apoyadas y desarrolladas serán también costosas económicamente

# Institucionalización de la infancia

- Y a pesar de todas las constataciones anteriores
  - ▣ Los centros para niños, niñas y adolescentes forman parte prominente del paisaje (invisible) de la protección infantil en España
  - ▣ La brecha institucionalización-acogimiento no deja de aumentar
  - ▣ Se trata de una anomalía y un escándalo que a nadie parece preocupar ni escandalizar (recientes leyes y pactos en que el problema no es ni mencionado)
    - En los centros, se vuelven invisibles
    - Las urgencias parecen estar en otros sitios, más visibles
  - ▣ Notable semejanza entre comunidades autónomas de diverso color político

# Institucionalización de la infancia

- Mientras esta flagrante conculcación del superior interés del menor no se resuelva, la transición iniciada con la ley 21/1987 estará sin completar
- Lógicamente, los centros no pueden cerrarse de la noche a la mañana
- La transición debe ser inteligente y bien planificada, pero
  - ▣ Firme y decidida, sin excusas
  - ▣ Con fecha puesta, pero empezando ya y sin dilación
  - ▣ Empezando por los más pequeños (pero sin limitarse a ellos) y por experiencias de éxito
  - ▣ Progresando luego en edad y complejidad

# Acogimiento familiar



- El panorama del acogimiento familiar se caracteriza entre nosotros por
  - ▣ Muy elevada presencia del acogimiento en familia extensa (en torno al 80-85% de todos los acogimientos), frente al que se da en familia ajena
  - ▣ La mayor parte de los acogimientos en familia extensa son auto-iniciados, apareciendo el sistema de protección cuando ya están consolidados
  - ▣ Nivel de exigencia para la idoneidad claramente inferior que en el acogimiento en familia ajena
  - ▣ Niveles de seguimiento y apoyo también inferiores

# Acogimiento familiar



- En muchos países de nuestro entorno, la proporción extensa-ajena es justamente la inversa
- Típicamente, tienen tradiciones menos familiaristas que las nuestras
- Tienden a pensar que sacar al menor de la familia nuclear y situarlo en la extensa es como pasarlo de la fotocopia al original (contextos de riesgo por transmisión intergeneracional)



# Acogimiento familiar

---

- El acogimiento en familia extensa presenta varios factores de protección
  - ▣ Continuidad genealógica y cultural
  - ▣ Empieza a edad más temprana del acogido
  - ▣ Evita transiciones entre distintas medidas protectoras
  - ▣ Más fácil acceso a las visitas y los contactos

# Acogimiento familiar

- Pero presenta también importantes factores de riesgo
  - ▣ Constituido sin suficientes garantías
    - Ausencia de preparación para el acogimiento
    - Ausencia de valoración de idoneidad previa
    - Una vez constituido *de facto*, difícil de deshacer
    - Menos seguimientos, menos apoyos
    - Fronteras borrosas entre familia de origen y acogedora
  - ▣ Edades más avanzadas de los acogedores
  - ▣ Frecuentes problemas de salud física o mental en alguno de ellos o en los dos
  - ▣ A veces, los propios acogedores, sus hijos o nietos han tenido medidas de protección en algún momento de su vida
  - ▣ Ambientes menos estimulantes

# Acogimiento familiar

- El acogimiento en familia extensa es el pariente pobre en el sistema de protección, el que hace más acogimientos y el que recibe menos apoyos
- Es el más fácil de constituir, el más barato y el más conformista (menos exigente en cuanto a exigencia de apoyos)
- Es el que presenta menos riesgo de ruptura, no necesariamente porque sea en todos los casos el más satisfactorio (lealtad familiar)
- Probablemente siempre sea predominante entre nosotros, pero no debería nunca formalizarse o realizarse a expensas de la calidad de la atención a los acogidos

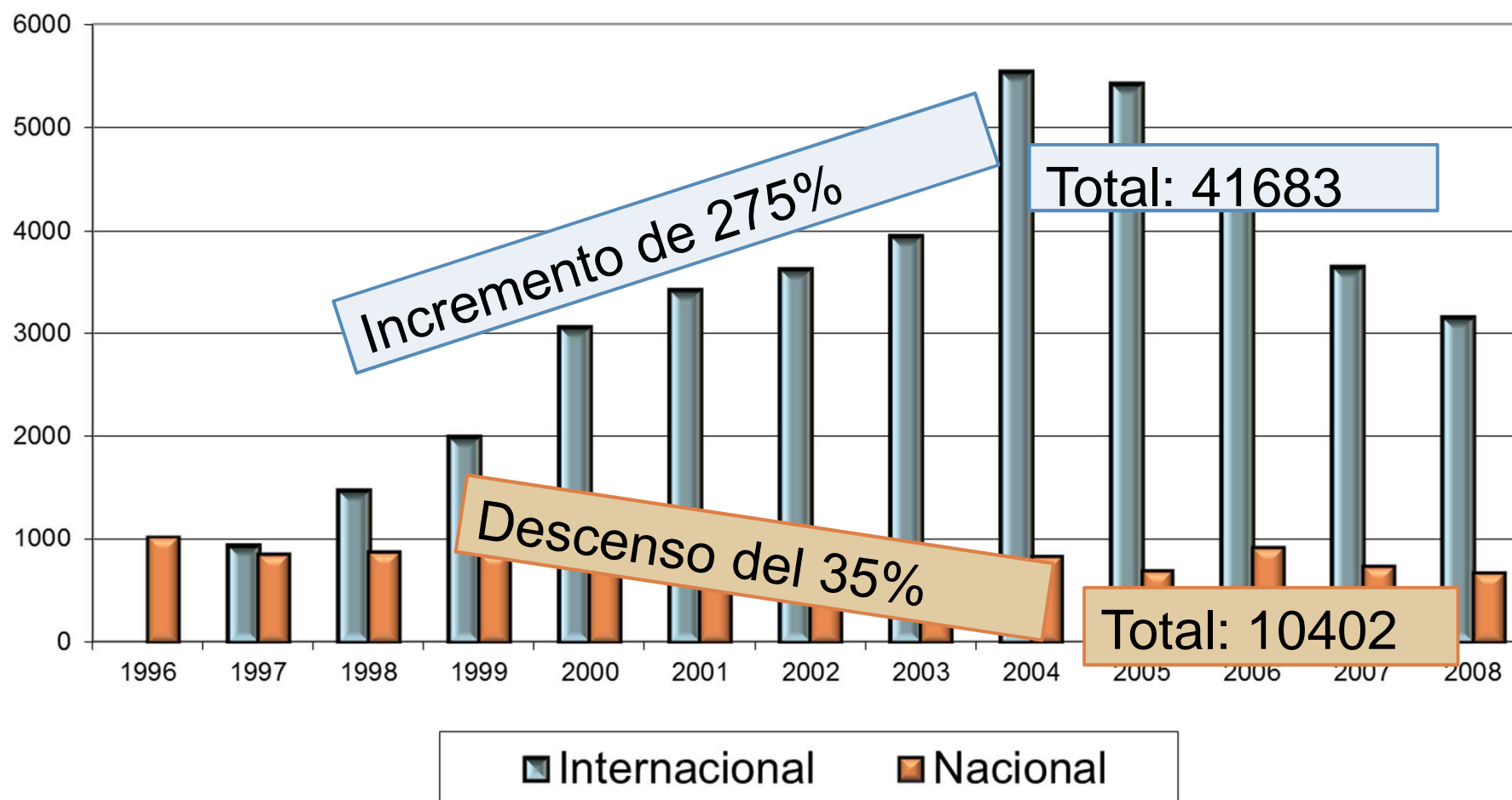
# Acogimiento familiar



- Acogimiento en familia ajena
  - ▣ Aún minoritario, suele recibir más apoyo (formación, valoración de idoneidad, seguimientos, compensación económica...)
  - ▣ Se hace cargo de casos más complejos
    - Menores de más edad a la llegada
    - Más transiciones previas, incluida institucionalización
    - Conductas más complejas y problemáticas
  - ▣ Algunos avances de los últimos años (nuevas modalidades) aún minoritarios, pero en dirección correcta (acogimientos de urgencia, profesionalizados)

# Adopción nacional

- Ha ido languideciendo de forma continuada



# Adopción nacional

---

- Es cierto que el perfil de los adoptables es a veces más complejo (no tenemos datos y seguramente no lo es en todos los casos)
- Pero también lo es con frecuencia el perfil de los adoptados internacionales
- Muy escasos esfuerzos institucionales por la adopción de estos niños y niñas
- Otras barreras y obstáculos, como la imprevisión respecto a las decisiones judiciales y su posible complicación y alargamiento

# Retos del sistema de protección



- Drástica y progresiva reducción de la institucionalización, con su definitiva y real proscripción por ley
  - ▣ Primero para los más pequeños
  - ▣ Progresivamente para los demás
  - ▣ Cuando la institucionalización sea excepcional y minoritaria, el sistema de protección español estará en el siglo XXI
  - ▣ Mientras, seguiremos instalados algunas décadas antes del final del XX

# Retos del sistema de protección



- Reducción de institucionalización = incremento de acogimientos y adopción nacional
- Diversificación de las modalidades de acogimiento
  - ▣ Generalización de los acogimientos de urgencia
  - ▣ Mayor uso de los acogimientos profesionalizados y terapéuticos



# Retos del sistema de protección



- Los esfuerzos de captación de acogedores deben aumentar exponencialmente
  - ▣ Las llamadas campañas de captación suelen ser esporádicas y asistemáticas
  - ▣ Suelen ser sólo de sensibilización y tener escasa visibilidad
  - ▣ Son necesarias más campañas, más sostenidas y realizadas con criterios de eficacia
  - ▣ La mejor captación son los acogimientos satisfactorios, bien apoyados y compensados

# Retos del sistema de protección



- Mejorar la calidad de los acogimientos
  - ▣ Mayores exigencias y mayores apoyos para el acogimiento en familia extensa
  - ▣ Reducción de los acogimientos auto-iniciados e intervención temprana cuando ocurran
  - ▣ Intervenciones profesionales más allá del emplazamiento del menor
  - ▣ Intervenciones de mayor calidad y más frecuentes
  - ▣ Aunque su motivación fundamental es intangible, los acogedores necesitan también más apoyo económico, sostenido y a tiempo

# Retos del sistema de protección

- Mayor compromiso con la adopción nacional
  - ▣ Toma de decisiones más temprana
  - ▣ Campañas de captación
  - ▣ Más y mejores apoyos a quienes adoptan
  - ▣ Otros tipos de adopción (adopción abierta)
    - La opción mayoritaria seguirá siendo la confidencial o sin contacto
    - La abierta sólo funciona cuando ambas partes (familia de origen, familia adoptiva) están de acuerdo en esa forma de adopción
- Disminución de la inseguridad jurídica

# Retos del sistema de protección



- Necesidad de una nueva legislación, en línea con lo que parece que van a ser las recomendaciones de la Comisión Especial del Senado
- Toda la información técnica está ya disponible
- Se trata de una decisión política que debe ser tomada en instancias políticas y, deseablemente, con el mayor consenso posible

# Retos del sistema de protección

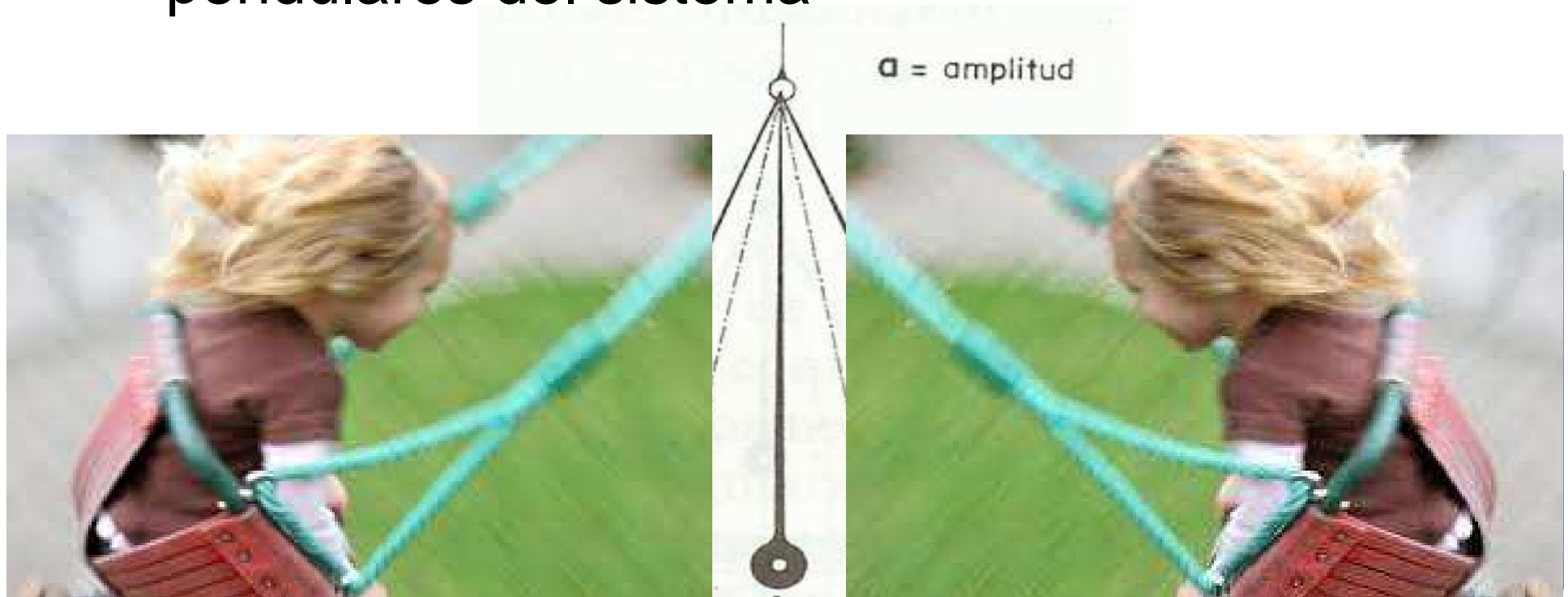
- Objetivos:
  - ▣ Drástica y taxativa disminución de la institucionalización, con temporalización clara y expresa
  - ▣ Más, más diversificados y mejores acogimientos familiares, con más y mejor intervención profesional
  - ▣ Más, más tempranas y más seguras adopciones nacionales, con introducción de la posibilidad de adopción abierta o con contacto
- La ley debe asegurar una mayor rapidez en la toma de decisiones y su tramitación jurídica posterior, con garantías fundamentales para el bienestar del menor (dando clara prioridad al interés del menor, en línea con la sentencia del Tribunal Supremo)

# Obstáculos para el cambio

- Inercia institucional que lleva a mantener las cosas como están, con excusas continuas
- Tentación permanente: gestionar la realidad, no transformarla
- Opción por las soluciones más cómodas para el sistema, las que exigen menos esfuerzo transformador
  - Institucionalización
  - Acogimientos en familia extensa auto-iniciados
- Se mantiene el *status quo* o se hacen cambios muy lentos y a veces poco sostenidos

# Obstáculos para el cambio

- Necesidad de superar los movimientos pendulares del sistema



*Movimiento de un péndulo*

# Obstáculos para el cambio

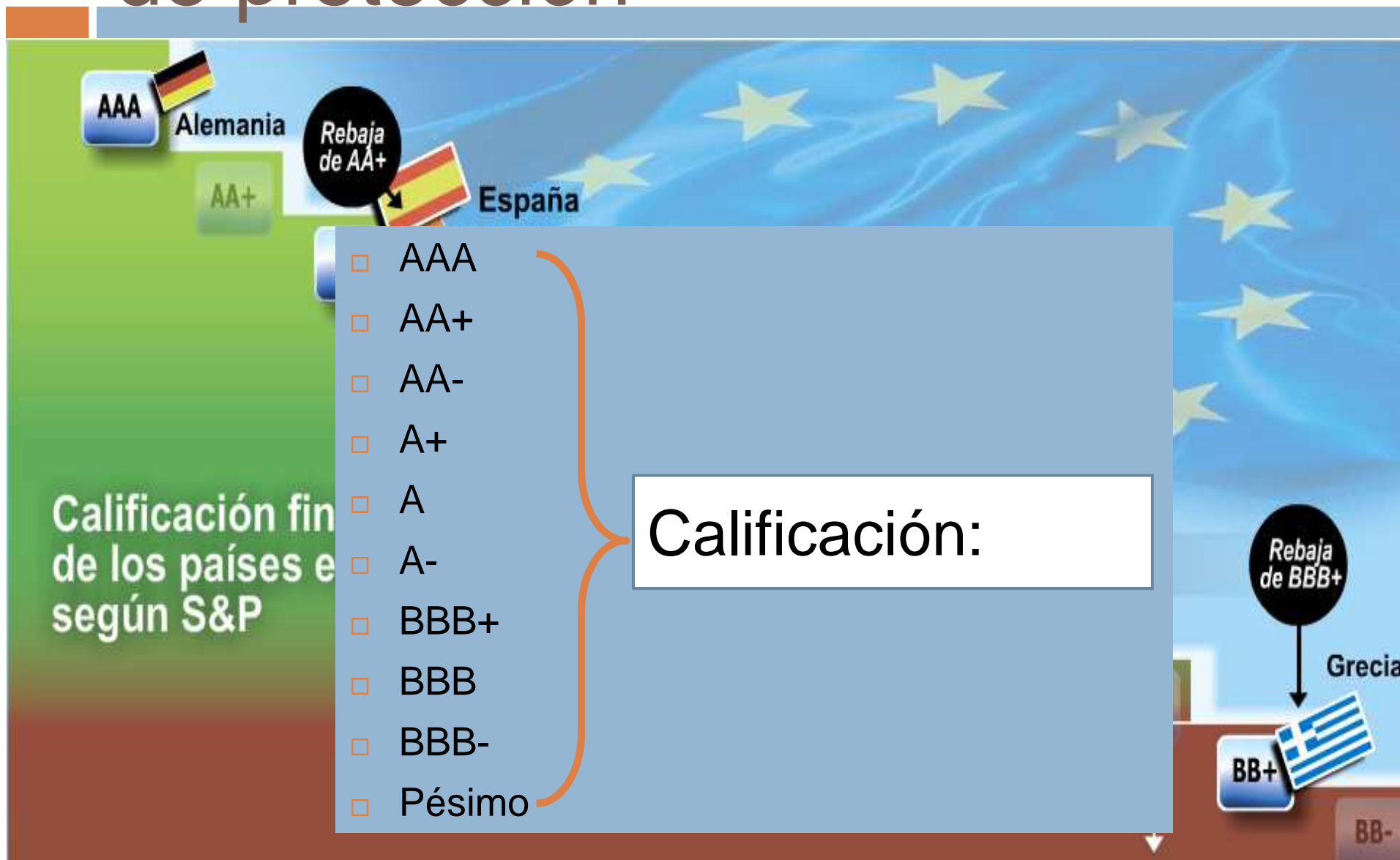
- Lamentablemente, no es previsible que haya tiempo en esta legislatura a tener una nueva ley aprobada
- Pero eso no debe ser obstáculo para que se vayan ya tomando decididas medidas en la dirección en que el cambio es imperativo
- Nada impide a ninguna comunidad autónoma decidir que a partir de 2012 ningún niño o niña pequeño entrará en un centro de protección
- Nada impide mejorar los acogimientos y darle un nuevo impulso a la adopción nacional
- Nada impide poner los medios para que todo ello sea posible
- Datos y estadísticas más completos y transparentes, superando invisibilidad y oscurantismo



# Obstáculos para el cambio

- La mayoría de los profesionales hacen un buen trabajo y lo hacen en condiciones no siempre favorables
- Hay actitudes y acciones profesionales que son un obstáculo para una adecuada respuesta a las necesidades infantiles
  - ▣ Ideas profesionales erróneas, a veces estafalarias
  - ▣ Ausencia de cultura profesional e institucional de acogimiento familiar
  - ▣ Excusas permanentes
- Las condiciones de trabajo de los profesionales son con frecuencia inadecuadas
  - ▣ Inestabilidad profesional endémica (formación)
  - ▣ Elevado número de casos por profesional
  - ▣ Escasa supervisión y apoyo en casos difíciles
- Sistema altamente ineficiente, con listas de espera (de menores, de adultos) que se eternizan

# Calificación de nuestro sistema de protección



# Nuestro gran reto



- Urgente, nuevo y vigoroso impulso para una mejor atención a la infancia maltratada o en situación de grave riesgo
- Miles y miles de niños, niñas y adolescentes están esperando a que ese impulso llegue y a que lo haga en dirección a su bienestar y protección, superando inercias y malas prácticas
- Sabemos lo que hay que hacer. Sólo falta hacerlo, sin dilación y sin excusas

