

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO

GRADO EN TRABAJO SOCIAL

Trabajo Fin de Grado

# DE LA INCLUSA A UN HOGAR

Cambio de los centros de institucionalización a una familia como sitio  
idóneo donde debe desarrollarse un niño

Directores:

Mari-Klose, Pau  
Navarro Soto, Ana Leonor

Estudiante: Asensio Velilla, Concepción

Zaragoza, Junio de 2014



**Universidad**  
Zaragoza



Facultad de  
Ciencias Sociales  
y del Trabajo

**Universidad** Zaragoza

## INDICE

1. Introducción.....	3
1.1 Objetivo, Objeto y justificación.....	4
1.2 Metodología.....	4
1.3 Estructura del trabajo.....	8
2. Marco legal.....	10
3. Marco conceptual y teórico.....	14
4. Desarrollo histórico.....	21
4.1 De la Edad Media al siglo XVIII.....	21
4.2 El siglo XIX.....	24
4.3 El siglo XX.....	28
4.3.1 De 1900 hasta la transición democrática.....	28
4.3.2 Transición democrática 1975-1982.....	33
4.3.3 A partir de 1982.....	35
4.4 La institución total en Zaragoza.....	42
4.5 Maci-Albayda: Alternativa a la institución total.....	46
4.6 La Ciudad Escolar Pignatelli: un modelo de deesinstitutionalización.....	53
4.7 Encuadre del acogimiento.....	57
4.8 Las transferencias del Servicio de Infancia al Gobierno de Aragón, el Sistema de protección de menores.....	62
5 Resultados de los primeros acogimientos.....	63
6. Conclusiones de la investigación.....	73
7. Referencias bibliográficas.....	76
Índice de tablas.....	80
Índice de figuras.....	80
Lista de abreviaturas.....	80
Anexos.....	81

## **1.- Introducción**

La evolución de las instituciones tutelares de menores está marcada por la evolución de la sociedad. Las funciones del Estado a partir de la Constitución que definió a nuestro país como Estado Social y Democrático de Derecho fue consolidando un nuevo concepto de acción pública fundamentado en los derechos sociales.

Había una cierta convicción del fracaso de la institución cerrada para solucionar los problemas de los menores en situación de desamparo. Las nuevas concepciones respecto al tratamiento y la intervención educativa y psicosocial insistían cada vez más en la convivencia familiar como la opción más eficaz y beneficiosa, cuando esta no fuera posible en la propia, en una familia ajena con el fin de evitar el desarraigo y la estigmatización consecuente. Este estudio pretende mostrar cómo se han modificado las políticas sociales respecto a los menores poniendo en práctica fórmulas alternativas a la asistencia tradicional a través de los Servicios Sociales, así como una valoración de los primeros acogimientos realizados en Aragón.

El estudio parte de los trabajos realizados el año pasado para el Practicum de Investigación y el trabajo presentado al XI Congreso de Sociología celebrado en Madrid del 10 al 12 de julio de 2013, y se completará con la realización de nuevas entrevistas.

Las líneas de investigación que me propongo seguir son:

- Evolución histórica de la protección de menores.
- Definición de los centros de institucionalización de menores
- Proceso de desinstitucionalización
- Nuevas figuras de protección teniendo en cuenta la "normalización", la "integración" y la "universalidad" como líneas maestras del modelo de actuación.
- Puesta en marcha de los programas de acogimiento en Aragón.
- Resultado de los primeros Acogimientos en Aragón.

Las técnicas a emplear para llevar a cabo la investigación serán la entrevista en profundidad tanto a técnicos, responsables políticos e investigadores del ámbito de la intervención con menores.

Se profundizará en el estudio y revisión de artículos, textos y legislación referidos al objeto de este estudio

### **1.1 Objetivo y Objeto de estudio**

El objetivo de este trabajo es estudiar la evolución de las medidas de protección para menores desde la Edad Media hasta finales del siglo XX, cuando comienza la implantación de un modelo que mantiene la importancia de la familia como el mejor lugar donde puede desarrollarse un menor y la transformación de las instituciones.

El objeto de estudio es el acogimiento familiar no pre-adoptivo como medida de protección a la infancia en situación de desamparo, que permite a los menores vivir en una familia, que no es la suya biológica, sin modificar su filiación, como alternativa a la institucionalización que se había mantenido prácticamente, como única opción. El contexto socio-histórico que propicia su aparición, como comienza su aplicación incluso antes de que sea recogido en la legislación y su consolidación institucional en el marco de la Comunidad Autónoma de Aragón, pionera a la hora de ponerlo en marcha y que cuenta con escasos estudios sobre el tema.

La finalidad del presente estudio es hacer una valoración de los primeros acogimientos no preadoptivos realizados en la citada comunidad que permita extraer algunas conclusiones encaminadas a mejorar esta figura de protección.

### **1.2 Metodología**

El presente estudio parte del trabajo "Buscando un hogar: experiencias de menores en un Programa de Acogimiento Familiar No Preadoptivo que presenté junto a otros 6 compañeros dentro de la asignatura "Prácticum de Investigación" del Curso de Adaptación al Grado de Trabajo Social de Universidad de Zaragoza (curso 2012/2013).

Este trabajo se basó en entrevistas realizadas a jóvenes que en su día fueron acogidos en una familia y a varios profesionales del Programa de Acogimiento Familiar no Preadoptivo en Familia Ajena del Gobierno de Aragón. En primer lugar, con el fin de hacer una investigación exploratoria y cualitativa se elaboraron dos cuestionarios: uno para los técnicos en el que se abordaban cuestiones técnicas, normativas y organizativas relacionadas con el citado Programa y otro para los jóvenes con los que se trazó un recorrido histórico tratando de esclarecer la repercusión que había tenido en sus vidas la aplicación de esta medida. Se realizaron en total 10 entrevistas semi-estructuradas, 3 a los técnicos y 7 a los jóvenes. A todos ellos se les entregó un documento escrito y firmado por el que los entrevistadores nos comprometimos a respetar la confidencialidad de su identidad y sus respuestas. El proceso se llevó a cabo en un período de 8 semanas. Entre diciembre de 2012 y enero de 2013. Obtenida la información, se procedió al análisis de los datos. Surgieron dos líneas de investigación "Construyendo nuevos hogares: Una perspectiva institucional sobre el desarrollo de programas de acogimiento familiar no- preadoptivo en España y Familias que acogen: Un análisis de las relaciones familiares en el seno de hogares que participan en un programa de acogimiento familiar no-preadoptivo. Cada una de las líneas de investigación dio como resultado un trabajo que se presentó en el XI Congreso Español de Sociología que se celebró del 10 al 12 de julio de 2013 en Madrid.

Se establecieron contactos con el I.A.S.S. (Instituto Aragonés de Servicios Sociales) y ADAFA (Asociación de Acogimientos Familiares de Aragón) solicitando su colaboración para realizar una encuesta dirigida a las familias acogedoras. Nos comprometimos a que con la información que se obtuviera se realizaría una codificación de las respuestas y una explotación estadística de los datos. Los datos obtenidos a través de la encuesta fueron tabulados y analizados estadísticamente. De esta manera se anulaba cualquier posibilidad de atribuir respuestas a un participante concreto conforme a los procedimientos técnicos previstos en estas situaciones. Tanto la Asociación de Acogimiento Familiares de Aragón (A.D.A.F.A.) como el Instituto Aragonés de

Servicios Sociales (I.A.S.S.) no solo autorizaron la realización de la encuesta sino que prestaron sus registros para obtener la muestra del estudio. Se localizaron 132 familias que habían sido o eran familias de acogida en la Comunidad Autónoma de Aragón. Los siete entrevistadores nos pusimos en contacto con las familias y fuimos concretando las citas correspondientes. Del total de las familias localizadas, logramos entrevistar al 67% de ellas, es decir, 88. La información obtenida de estas familias correspondía a 207 menores.

La mayoría de las entrevistas se realizó de manera presencial, en los propios domicilios de las familias, que fue el lugar elegido por ellas, sin embargo algunas de ellas prefirieron hacerlo en lugares públicos. La duración media osciló entre los 90 y 120 minutos. Se realizaron 23 entrevistas telefónicamente debido sobre todo a que estas familias vivían en pueblos alejados de Zaragoza. Cuando la no disponibilidad de la familia no permitía otras opciones se realizó la entrevista por vía telemática, remitiendo el cuestionario correo electrónico, aunque esta es la opción más excepcional. Posteriormente se elaboró por parte de todo el equipo de investigación un cuestionario que se acompaña en los anexos. Para ello se realizaron varias reuniones de todo el equipo en las que se discute sobre los temas a abordar, el número de preguntas, la redacción y categorización de las mismas. Para valorar la efectividad del mismo se administró a un grupo de 15 familias. Realizado este se procede a corregir preguntas, añadir, reelaborar, etc. hasta conseguir el cuestionario definitivo. El cuestionario recoge un total de 65 variables y se divide en siete grandes bloques de preguntas:

- Bloque I: Datos de los encuestados.
- Bloque II: Previo al Acogimiento.
- Bloque III: Inicio del Acogimiento.
- Bloque IV: Durante el Acogimiento.
- Bloque V: Asociacionismo.

- Bloque VI: Valoración del Programa de Acogimiento.
- Bloque VII: Datos Socioeconómicos de la Familia.
- En el primer bloque, “Datos de los encuestados” se hallan las preguntas relativas a la composición del hogar antes del acogimiento, la fecha y los motivos de la salida de los menores. Cuando el número de acogimientos es más de dos se recogen las respuestas referidas al primero y al último de cada tipo.
- En el segundo bloque, denominado “Previo al Acogimiento”, se encuentran las preguntas referidas a la formación, la información, las motivaciones para acoger, la temporalidad del acogimiento y los sentimientos generados por la noticia de la acogida.
- El bloque III “Inicio del Acogimiento” se formulan preguntas para indagar acerca de los sentimientos, relaciones y dificultades surgidos durante la convivencia.
- El bloque IV recoge la valoración que hacen las familias de su experiencia con los menores que han acogido.
- En el bloque V “Asociacionismo” Las preguntas van dirigidas a conocer su participación en alguna asociación familiar, las razones por las que son o no miembros de la asociación A.D.A.F.A., su implicación en ella y la valoración de los servicios que presta.
- El bloque VI “Valoración del acogimiento” recoge la valoración del programa de acogimiento. Su funcionamiento, atención recibida de los servicios sociales y elementos que pueden ser mejorados.
- En el bloque VII “Datos Socioeconómicos” se pregunta sobre la formación académica de los padres, situación laboral, régimen de tenencia de la vivienda y su pertenencia o no a otras entidades o asociaciones.

Durante el presente curso he realizado 6 entrevistas a técnicos que han venido trabajando con menores desde el año 1975. De ellos algunos pasaron desde el Hogar Pignatelli a los nuevos servicios sociales; otros se incorporaron como nuevos técnicos con el proceso de transferencias. También he contactado con algunas personas que en su día trabajaron directamente con menores y en la actualidad continúan trabajando en el campo de la infancia, pero no en una atención directa sino a través del estudio y de la investigación. He contado con la participación de quienes tuvieron la responsabilidad de poner en marcha los primeros acogimientos así como el responsable político artífice de la desinstitucionalización.

Igualmente he podido entrevistar a dos hermanas de la Caridad de Santa Ana que durante 20 años trabajaron cuidando a los internos del Hogar. Además de sus aportaciones personales me facilitaron copias de su libro de actas con las 3 actas relativas a los tres momentos fundamentales en su relación con el Hospicio: El inicio de su relación, el traslado, nueva ubicación y cambios de criterio y la que pone punto final a su colaboración. La diversidad de perfiles entrevistado responde a la necesidad de tener una imagen clara y precisa lo más cercana posible a la realidad de un momento crucial en la historia de la protección a los menores.

### **1.3 Estructura del trabajo**

El trabajo comprende una primera parte introductoria en la que se explica el objetivo, el objeto y la finalidad del mismo. En el segundo apartado se desarrolla el marco legal. En el tercer apartado se definen los conceptos teóricos que se han tenido en cuenta durante la investigación. En el apartado cuatro se describe el desarrollo histórico-social de la protección de menores en el conjunto del Estado español, desde la Edad Media hasta el momento actual. A continuación, el estudio se centra en la comunidad autónoma de Aragón y se describe la historia y el funcionamiento del Hogar Pignatelli centro de referencia como institución de acogimiento de menores en Aragón. Las asociaciones de protección de menores, surgidas de la iniciativa privada en la década de los años



70 del siglo XX, el proceso de desinstitucionalización, la configuración de los nuevos servicios sociales, surgidos de los nuevos criterios, como marco en el que se inscriben las nuevas figuras de protección a la infancia, también se refieren en este apartado.

En el quinto apartado se trata de evaluar los resultados de los primeros acogimientos realizados en Aragón. El apartado sexto expone las conclusiones de la investigación y en el apartado número siete constan las referencias bibliográficas que se ha realizado siguiendo las normas A.P.A. (*American Psychological Association*), el índice de las tablas expuestas en el trabajo y la encuesta realizada a las familias.

## **2.- Marco legal**

En el ámbito internacional a lo largo del siglo XX se habían hecho esfuerzos para mejorar la situación de los niños y dotarlos de derechos. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 La Carta social europea de 1961 fueron el germen de La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989 que fue ratificada por 190 países, que se obligaron a adecuar su ordenamiento jurídico a sus principios. Esto permitió introducir medidas activas para mejorar las condiciones de los menores no solo en los países desarrollados, sino también en muchos países en vías de desarrollo, a veces con el apoyo de la ayuda internacional. España la ratificó en 1990. El contenido de los derechos reconocidos a los niños se resume en tres conceptos que UNICEF había propuesto para promover la conciencia:

- Provisión: Derecho a poseer, recibir o disfrutar del acceso a ciertos recursos y servicios puestos a disposición de todos los niños y adultos

- Protección: Derecho a recibir cuidado paternal y profesional, a ser protegido contra ciertas acciones individuales y sociales, prácticas y formas de abuso a la infancia.

- Participación: Derecho a actuar, expresarse y tener voz tanto individual como colectivamente. (García Lorente y Martínez Mora, 2003).

En el ámbito nacional la mayor contribución a los derechos del niño en España fue probablemente la Constitución de 1978<sup>1</sup>. Esta puso los fundamentos del marco jurídico para la protección de los niños y la defensa de sus derechos. Después de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, España empezó a adecuar la legislación nacional con el derecho internacional para proporcionar un marco adecuado a la protección de los menores.

La Ley 11/1981<sup>2</sup> no solo estableció que la autoridad paternal es compartida por ambos padres sino que enfatizó que "Siempre será ejercida a

---

<sup>1</sup> Artículo 39

<sup>2</sup> Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio

beneficio el niño de acuerdo con su personalidad”. La autoridad paternal ya no se considera como un “poder” sino más bien como una “función”

La Ley 21/87 contenía medidas aplicables a la protección de los niños en *situaciones sin protección*. Esta ley modificó diversos artículos del Código civil, los que contenían las medidas la protección legal de los menores, consideró la adopción como un medio de integrar al niño dentro de un ambiente familiar, con implicaciones legales plenas e introdujo la noción de acogimiento familiar en la ley española por primera vez como una forma alternativa de la protección y una medida separada de la adopción. El concepto de abandono fue sustituido por el de desamparo (carencia de protección) del niño (a consecuencia del fracaso o incapacidad de los padres para ejercer sus obligaciones, estableció el acogimiento como medida de protección infantil e introdujo el interés superior del niño como principio rector en todas las acciones relacionadas con el niño. Fue la primera Ley que presentó medidas alternativa a la institucionalización.

La aprobación de la Ley Orgánica 1/1996<sup>3</sup> además de adaptar su contenido a las nuevas demandas sociales confirmó la nueva concepción del niño como sujeto de derechos y no solamente como sujeto de protección, introdujo cambios en el Código Civil relativos al acogimiento y medidas alternativas a la institucionalización y estableció las necesidades del menor como base para la protección, haciendo valer su interés superior “sobre cualquier otro interés “. Hasta que esta Ley derogó toda la legislación previa, España no tenía ningún sistema general de protección de niño.

En el ámbito autonómico: La Constitución reconoce y garantiza el derecho de los municipios y regiones de España para disfrutar de la autonomía. Esto llevó al establecimiento de 17 Comunidades Autónomas. Como consecuencia de este sistema hay áreas en las que la responsabilidad es compartida entre el gobierno español y las comunidades autónomas<sup>4</sup>. Las leyes del Estado tratan aspectos relacionados con lo penal, civil y procesal así como los aspectos de la administración de justicia. Las comunidades autónomas disfrutan de plena independencia y tienen responsabilidad exclusiva en la

---

<sup>3</sup> L.O. 1/1996 de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento civil

<sup>4</sup> Artículos 148 y 149 de la Constitución de 1978

asistencia social, que incluye la protección a los menores, por lo que todas ellas desarrollaron las leyes proveedoras de cuidado y atención a los menores. Refiriéndonos a la Comunidad autónoma de Aragón, dispone de derecho civil propio en materia de familia. El Código del Derecho Foral de Aragón, recoge como parte del derecho civil aragonés aspectos relacionados con la crianza y la autoridad familiar, la tutela, la curatela, la guarda y el acogimiento y la junta de parientes (Libro I Derecho de la Persona). Los principios generales están regulados en la Ley 5/2009<sup>5</sup> mientras que la Ley 12/2001, de 2 de julio, de infancia y adolescencia de Aragón es la norma específica a través de la que se consolida el marco legal de los menores en Aragón.

Recientemente el Gobierno ha hecho público un anteproyecto de ley que va a cambiar la legislación de protección a la infancia. El objetivo del anteproyecto es simplificar y mejorar los mecanismos de acogida y adopción. Se pretende evitar situaciones de desamparo y potenciar el acogimiento familiar, especialmente para los menores de 6 años. Expresamente establece que los menores de 3 años no ingresarán en centros de protección<sup>6</sup>. El anteproyecto recoge las recomendaciones de la Comisión especial del Senado, que durante dos años ha estudiado temas relacionados con la adopción. También se ha tenido en cuenta las aportaciones de las Comunidades Autónomas, Defensor del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Comité de Derechos del Niño, organizaciones en defensa de la infancia y expertos en la materia. Todos ellos consideran que el entorno familiar es el ambiente más favorable para el desarrollo del niño. La nueva ley unificará los procedimientos y normativas de todas las Comunidades Autónomas e implicará la reforma del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley de Protección Jurídica del Menor de 1996.

Entre las novedades que recoge el anteproyecto en relación al acogimiento se encuentran: Los menores de 3 años no ingresarán en centros de protección; establece que el acogimiento temporal tendrá una duración máxima de dos años, salvo que el interés superior del niño aconseje otra

---

<sup>5</sup> Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

<sup>6</sup> En Aragón, desde 2004, en que se puso en marcha el acogimiento de urgencia, ningún menor de 3 años ha ingresado en un centro (extracto entrevista P.E.)

cosa. Se establece un régimen de derechos y deberes de los acogedores a la vez que posibilita que las entidades públicas atribuyan funciones de tutela, sin intervención judicial previa, a acogedores permanentes con el fin de dar autonomía a la familia acogedora. Desarrolla y regula la situación de riesgo.

Con respecto a la adopción:

- Suprime el acogimiento pre-adoptivo con el fin de simplificar y acortar los procedimientos.

- Reduce el período previo establecido para presentar la propuesta de adopción ante el juez, que pasa de un año a tres meses.

- Se posibilita la adopción de mayores de 18 años en los casos en que se encuentren ya en situación de acogimiento familiar o conviviendo de manera estable con un familiar, actualmente, solo era posible la adopción de mayores de 18 años cuando el acogimiento se había producido antes de los 14 años.

En los aspectos que afectan tanto a la adopción como al acogimiento está la no discriminación por discapacidad en el derecho del menor a ser oído. Como punto esencial, se contempla la protección del interés superior del menor, teniendo en cuenta la jurisprudencia sentada al respecto por el Tribunal Supremo y los avances en esta materia del derecho comparado.

Con relación al acogimiento residencial, se establecen con carácter general las características básicas de los mismos. Asimismo, todos los establecimientos que presten servicios dirigidos a menores en el ámbito de la protección deberán estar siempre habilitados administrativamente por la Entidad Pública. Se limita el uso de medicamentos y se intensifican los servicios de inspección y supervisión.

### 3. Marco conceptual y teórico

El concepto teórico fundamental, por ser el objeto de estudio de este trabajo es el concepto de acogimiento que se define como:

*Aaquella situación en la que el menor, sin ser recibido en adopción ni cesar de ser jurídicamente miembro de su familia, es recibido en otra "integrándose como un miembro más", o pasa a un Centro que lo acoge.* Existen dos tipos de acogimiento: el acogimiento familiar y el acogimiento residencial.

- a) El acogimiento familiar es el que ejerce la persona o personas que determine la entidad pública. Constituye una institución que tiene por objeto crear una relación análoga a la paterno-filial y su finalidad es que el menor participe plenamente en la vida familiar<sup>7</sup>

El acogimiento familiar puede adoptar distintas modalidades según las situaciones de desprotección en que se pueden encontrar los menores.

- 1) Acogimiento familiar simple, de carácter transitorio, bien porque la situación del menor se prevé la reinserción en su propia familia o bien porque se establece mientras se adopta otra medida de protección de carácter más estable.
- 2) Acogimiento familiar permanente cuando la edad o circunstancias del menor y de su familia así lo aconsejen, y además lo informen los servicios de atención al menor. En este caso, la entidad pública puede solicitar al Juez que atribuya a los padres acogedores las facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, teniendo siempre en cuenta el interés superior del menor.
- 3) Acogimiento familiar pre-adoptivo, que se formaliza cuando la entidad pública eleva propuesta de adopción del menor, informada por los servicios de atención ante la autoridad judicial, siempre que los

---

<sup>7</sup> Art. 173 del Código civil. Redactado por la Disposición final 6ª de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil

acogedores reúnan los requisitos necesarios para adoptar, hayan sido seleccionados y hayan presentado su consentimiento a la adopción y se encuentre el menor en situación jurídica adecuada para su adopción.

También puede formalizarse un acogimiento familiar pre-adoptivo con anterioridad a la presentación de la propuesta de adopción, cuando la entidad pública considera que es necesario establecer un período de adaptación del menor a la familia. Este período debe ser breve y nunca puede exceder el plazo de un año.

El acogimiento familiar puede constituirse de dos formas: convencional y judicial. Para la constitución convencional es necesario<sup>8</sup> que se formalice por escrito y que consientan:

La entidad pública

Los padres acogedores

El menor, si tiene doce años cumplidos

Los padres biológicos, no privados de la patria potestad (salvo para el acogimiento familiar provisional)

El acogimiento familiar se constituye de forma judicial cuando es promovido por el Ministerio Fiscal o la entidad pública correspondiente cuando se estima que el acogimiento es necesario para el menor y los padres o tutores se oponen a él.

El acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de la familia y quien lo recibe asume las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, educarlos y procurar su formación integral. Del acogedor se espera un trato completamente equivalente al de sus hijos.

- b) El acogimiento residencial es aquel en que el menor está internado en un centro asistencial y el acogimiento lo ejercita el director del centro. Salvo que interese al menor, se ha de procurar que sea lo más corto posible. (Bustos, 2006).

---

<sup>8</sup> Art. 173.2 Código civil. Disposiciones adicionales de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

## Concepto de riesgo, desamparo y tutela

La ley define como situación de riesgo cuando el desarrollo y el bienestar del menor de edad se ve limitado o perjudicado a consecuencia de circunstancias de carácter personal, social y/o familiar cuando los padres y madres, tutores o guardadores no asumen o no pueden asumir completamente sus responsabilidades para asegurar el normal desarrollo del niño, niña o adolescente. Todo ello, sin que la situación alcance la suficiente gravedad como para derivar en desprotección severa. El niño puede continuar con su familia siempre y cuando esta acepte un plan de intervención para mejorar la situación del niño en la familia.

La tutela es el cargo que más se asemeja a la patria potestad. Los menores en situación de desamparo están sujetos a tutela<sup>9</sup>. Según la ley es situación de desamparo : “ la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material”<sup>10</sup>. La consecuencia inmediata es que la administración asume de forma automática la tutela del menor. La tutela automática o “ex lege” es una medida que adopta la Administración cuando el menor se encuentra en una situación grave de desprotección. La ley<sup>11</sup> establece que de forma automática le entidad pública a la que, en el respectivo territorio esté encomendada de la protección de menores la asuma. En la práctica significa la des-judicialización de los procesos de protección al atribuir poderes a los órganos administrativos con el fin de hacer un procedimiento más flexible (Bustos, 2006)

La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que los padres tienen sobre sus hijos menores de edad no emancipados a efectos de su protección y formación. La patria potestad es un derecho y a la vez constituye también una obligación, es decir, los padres tienen el derecho de ostentar la

---

<sup>9</sup> Art. 222 Código Civil

<sup>10</sup> Art. 172 ley 21/1987 de 11 de noviembre

<sup>11</sup> Art. 18 de la L.O. de 1996



patria potestad de los hijos pero existe la obligación de ejercitarla y deben de hacerlo en beneficio del hijo. Su titularidad corresponde al padre y a la madre, conjuntamente, ambos son titulares, independientemente de la existencia o no de matrimonio. Se atribuye a ambos progenitores por igual. Frente al carácter que presentaba anteriormente como poder absoluto del “pater familias”, figura heredado del derecho romano, actualmente va dirigida a la protección y beneficio de los hijos. (Bustos, 2006).

#### Principios inspiradores de de la atención al menor:

El interés del menor está presente en todos los sistemas jurídicos modernos, en unos países como consecuencia de las declaraciones de derechos y convenciones Internacionales, en otros, como España, como consecuencia de una evolución social y jurídica. El interés superior del menor es un principio del derecho que está presente en materias como la patria potestad, la tutela, la adopción o la protección de menores en ámbitos varios y en su conjunto conforman, porque de ellos se induce, un principio general del derecho. La nueva concepción de la patria potestad, que limitó la autoridad del los padres y señaló que han de ejercerla siempre en beneficio de los hijos de acuerdo con sus personalidades, introdujo este principio rector de carácter general. El nuevo principio que destacó el interés del menor como eje en el nuevo orden familiar al que quedó sometida la potestad paterna ha tenido repercusión en el estudio y comprensión de casi todo lo que afecte al menor. Actualmente hay una consideración social y jurídica relativa al menor muy diferente. Este principio exige tener en cuenta al niño como ser humano, capaz de pronunciarse sobre sus estados anímicos y poseedor de derechos que deben ser respetados, especialmente por los adultos. Trata de superar tanto el autoritarismo como el paternalismo. Es además un derecho del menor a que su interés se considere por encima de los que puedan asistir a los mayores, incluso sus padres. Como norma de procedimiento siempre que se tome una decisión que afecte a un menor, el proceso deberá incluir la explicación clara y patente de cómo se ha respetado este derecho en la decisión. (Rivero, 2007).

La integración social hace referencia a la participación de las personas y grupos en los intercambios sociales, prácticas y derechos sociales. Por lo tanto: La integración social implica, garantizar unas condiciones mínimas y dignas de existencia para todos y en todos los ámbitos, que incluya la participación (derecho a tomar decisiones en su medio) y que tenga como último objetivo la cohesión social. La Intervención social, no sólo aborda y valora la exclusión social desde el significado de integración sino que permite valorar como la sociedad da respuesta a los procesos de exclusión social. La Intervención social se fundamenta en la aportación de recursos y respuestas a necesidades y problemas de personas en situación de marginación o exclusión social, que no son aceptadas socialmente y que sus expectativas para superar esta situación son inciertas porque carecen de los recursos y medios necesarios o, personas y colectivos en situación de riesgo de exclusión social para facilitar y promover su integración en la sociedad (Aguilar Hendrickson, M. 1996).

A finales de los años cincuenta del siglo XX, N. Babkmikkelsenm Director del Servicio Danés para el retraso mental, lanza un nuevo principio al que denomina normalización y que formula como la posibilidad de que los deficientes mentales lleven una vida tan próxima a lo normal como sea posible (Babkmikkelsenm, 1959). Diez años después B. Nirje, director ejecutivo de la Asociación Sueca para niños retrasados, profundiza en este principio y lo formula como la posibilidad de hacer posible que las pautas y condiciones de la vida diaria de los deficientes sean lo más parecidas posibles a las normas y pautas de la sociedad en la que viven. Desde los países escandinavos este principio se extiende por Europa, Estados Unidos y Canadá, desde donde W. Wolfensberger le da una formulación más didáctica: Normalización es la utilización de los medios que nos ofrece toda la comunidad para conseguir que las condiciones de vida de una persona con dificultades, sean al menos, iguales a las que disfruta un ciudadano medio y mejorar y apoyar sus habilidades y competencias así como su status y reputación actitudes, etc. (Wolfensberger, 1975). Este principio fue evolucionando y de una aplicación exclusiva a las personas con retraso mental se amplía a cualquier persona con discapacidad. Su formulación abre una etapa de revisión de conceptos aplicados al mundo

de la discapacidad, pero todavía en esta formulación es el sujeto con discapacidad el que debe realizar esfuerzos para acercarse al medio. El principio de normalización comienza a tener una importante presencia en la formulación de políticas de intervención sobre la discapacidad y su principal consecuencia será la presentación en el Reino Unido en 1978 del "Informe Warnock". En este documento se manifiesta que "todos los niños tienen el derecho a asistir a la escuela ordinaria de su localidad, sin posible exclusión".

Se produce una generalización del principio de inclusión más allá de la función escolar que se va extendiendo a otras parcelas: se comienza a hablar de "integración social" o "integración laboral". Las bases en que se asienta el principio de integración contempla la "necesidad especial" como situación de excepcionalidad a la que el entorno debe dar respuesta mediante las adaptaciones y medios asistenciales que sean precisos. Hay que destacar la interdependencia entre la propia deficiencia inicial de una persona y las dificultades añadidas que pueden sobrevenir a causa de un medio ambiente hostil. Para evitar estas dificultades, hay que ofrecerle las mismas posibilidades de desarrollo que a las demás personas y esto es aplicable tanto a aquellos que viven en un hogar como a los que lo hacen en una institución. Nirje explica que no se trata de hacer normal a la persona, sino más bien de normalizar las condiciones de vida tanto como sea posible, según las posibilidades de cada persona (Nirje, 1969).

Este principio de normalización que en un primer momento se refería a las personas con deficiencia mental ha ido haciéndose extensivo a todas aquellas personas en situación de desventaja. (García Villaluenga, 1997). La implicación del paradigma de la normalización a nivel teórico para la atención a la infancia se contempla en dos ejes:

- El medio ecológico en el que vive el niño. Todo niño debe de vivir en un ambiente lo más parecido posible a como lo hacen los demás niños de su entorno cultural. Es decir, la vida diaria se ha de desarrollar en los mismos escenarios en los que se desarrolla la vida de los otros niños: la misma escuela, el mismo tipo de vivienda, los grupos informales de pares, etc.

-La estructura de interacciones sociales que son propias de los niños que viven un ambiente familiar. Cualquiera que sea el recurso que se adopte, el menor en situación de necesidad debe contar con un sistema de relaciones sociales que los demás niños de su edad: convivencia con adultos, vecinos, iguales de ambos sexos, etc. (Casas, 1993).

Como consecuencia de la aplicación del modelo de normalización en los centros residenciales para menores se produjeron grandes cambios estructurales que tuvieron su repercusión en el diseño de las nuevas residencias que se implantaron en España. En relación con el tamaño, el medio y la calidad de las relaciones entre residentes y educadores se vienen distinguiendo tres niveles de implantación del modelo:

- Planteamiento de ruptura La propuesta es cerrar físicamente, y en el menor tiempo posible las macro-instituciones. Las alternativas que se adoptaron según los recursos complementarios necesarios para dar solución a la problemática de los menores que allí estaban, con grandes inconvenientes para el retorno a su familia de origen, fueron tres: colocación de los niños en familias alternativas; creación de pequeñas residencias, con un número de miembros entre 12 y 15, similar a las familias ampliadas y el apoyo de la red comunitaria de servicios sociales.
- Estrategia de transformación relativa: los programas tienden a transformar los grandes internados en unidades más pequeñas, pero manteniendo los mismos criterios tanto en la organización como en la separación de roles.
- Programas de remodelación interna: Se pretende reutilizar el espacio de los grandes centros creando módulos más pequeños orientados a crear un ambiente familiar donde puedan convivir hermanos de distintas edades y sexos y así ir generando una red básica de convivencia. (Morente Mejías, 1997)

El proceso de desinstitucionalización iniciado en nuestro país en los años ochenta, trajo consigo la aparición de los Hogares funcionales y el acogimiento familiar. Los Hogares Funcionales son mini-instituciones que se caracterizan por tener un número pequeño de niños (no más de 8/10), instalados casi

siempre en casas de vecindad normales, que permiten a los niños participar en las actividades corrientes del barrio (escuela, grupos de tiempo libre...) y con unos educadores al frente, generalmente, de ambos sexos.

## **4. Desarrollo histórico**

### **4.1 De la Edad Media al siglo XVIII**

Todas las sociedades se organizan en torno al parentesco, aunque las formas familiares varían considerablemente entre las distintas culturas y a lo largo del tiempo. Durante la Edad Media y hasta 1750 la sociedad es fundamentalmente, agrícola y la mayoría de los hombres y de las mujeres trabajan cerca del hogar. La familia es el escenario principal de la producción económica, del aprendizaje y de la vida religiosa. Las inclusas o casas de expósitos eran establecimientos de beneficencia en que se recibía, albergaba y criaba a los niños abandonados por sus padres, ocupándose también de su salud espiritual. En ellas se albergaban además enfermos y pobres. Las inclusas cuidaban de los niños menores de 7 años. Los hospicios albergaban a todos los niños mayores de 7 años que quedaban huérfanos o eran abandonados por sus progenitores (Jimenez Aybar, 1998). A lo largo de la historia la atención a los menores ha sido sobre todo recluirllos en instituciones. Aunque el abandono de los hijos pueda parecer un acto de crueldad, es preciso tener en cuenta que para quienes se encontraban en la miseria y no podían darles de comer, el dejar a los niños para que fueran asilados, era una solución, un recurso que ofrecía una posibilidad, aunque fuera muy remota, de poder sobrevivir. El objeto de estos establecimientos era evitar infanticidios y salvar el honor de las madres, por lo que daban cabida a todas las criaturas que hubieran nacido de modo ilegítimo hasta una edad determinada. También eran admitidos los niños nacidos de legítimo matrimonio siempre que vinieran por conducto de las autoridades siendo huérfanos de padre y sus madres absolutamente pobres.

Hasta finales del s. XIX la única manera de criar a un niño era el amamantamiento, ya que no existían los métodos de lactancia artificial. Las familias acomodadas acostumbraban a que sus hijos fueran criados por nodrizas. El ama de cría podía vivir en la casa, pero era bastante frecuente que los recién nacidos, sobre todo las niñas, fueran enviadas al campo para ser amamantadas por campesinas, con las que solían permanecer hasta cumplir los dos o tres años. Para los pobres, cuando moría la madre, estaba enferma o carecía de leche, la única posibilidad era la inclusa. Desde comienzos del siglo XV existen algunas repartidas por España. Para que el abandono de los niños fuera de forma anónima, los establecimientos disponían de tornos con apertura a la calle, donde se dejaban niños anónimamente a cualquier hora del día o de la noche. Otra manera de proceder al abandono consistía en entregarlos por medio de una tercera persona, que a menudo era la partera, el alcalde o al párroco del lugar, para que se hiciera cargo del envío de la criatura al establecimiento. La persona encargada de recibir a los expósitos, anotaba la hora en que se recibía y a continuación lo llevaba a bautizar, caso de que viniera sin la cédula que acreditaba haber recibido este sacramento. Para preservar la intimidad de los padres, ningún dependiente del establecimiento podía hacer preguntas a quienes llevaban a los expósitos. Si alguna de ellas revelaba querer decir alguna cosa reservada con respecto a la criatura entregada, se le dirigía al Director del establecimiento. También se recibía la ropa o dinero que se quisiera entregar libremente para el niño.

El personal con el que contaban consistía en una directora que llamaban Madre de las Armas, a cuyo cuidado estaban los expósitos; un facultativo; un celador, que tenía diversas funciones tales como recoger las cédulas de los niños, visitar a los expósitos que estaban fuera del centro o proveer de nodrizas al centro; había también una mujer destinada a lavar la ropa. Por último, había amas de leche que lactaban en la casa, siendo la mayoría de ellas las solteras que habían parido en la casa y estando convalecientes se quedaban para amas de los expósitos. Existían también las amas externas, que se comprometían a alimentar a uno o varios niños a cambio de dinero. Cuando los niños cumplían 6 años había dos opciones: "*Entregarlos a personas*

*cristianas y pías que se encomienden de ellos por devoción y los adoctrinen y enseñen la ley cristiana y buenas costumbres*” Es el “prohijamiento” (Jiménez Aybar, 1998 p. 44) El prohijamiento crea un nexo permanente, irrevocable, entre prohijantes y prohijado. La única posibilidad de que termine es que aparezcan los padres del expósito. Para adquirir la condición de prohijante debía solicitarse a la Junta Provincial de Beneficencia, acompañado de un certificado de buena conducta y otro de matrimonio o viudez. También era preciso tener solvencia económica a fin de garantizar la crianza y educación del niño. La segunda opción que existía para los niños recogidos en las inclusas, al cumplir los seis años, es pasar a vivir en los hospicios. Los niños recogidos en esas instituciones (hospitales, hospicios, casas de misericordia, casas de doctrinos, colegios para huérfanos...) eran socializados a través de una mínima instrucción académica (leer, escribir y contar) necesaria para su control y moralización, instrucción religiosa y el aprendizaje de un oficio.

A mediados del siglo XVII es cuando la sociedad “empieza a interesarse por el niño en sí, en su idiosincrasia” (Picontó, 1996.). En este sentido hay que destacar la influencia de algunos pensadores como J.J. Rousseau y sus seguidores que difundieron, entre las clases cultas, la idea de la importancia del trato íntimo con los hijos. La infancia empezó a ser reconocida como una etapa fundamental en la vida. El cariño y la protección de los progenitores eran esenciales para el desarrollo de los individuos. El siglo XVIII, el siglo de la razón, cambia la manera de entender el mundo, se pone el acento en la razón, desplazando a la religión del centro de la vida, aunque sigue teniendo mucha importancia. La política asistencial empieza a ser responsabilidad pública. Se crearon escuelas y colegios y la Iglesia asumió la tarea del cuidado de los menores abandonados, muchos de los cuales vagaban por las calles practicando la mendicidad. El sistema estaba basado en el principio de la caridad cristiana, que pretendía erradicar la mendicidad y apartar a los menores de las calles. A mediados del siglo XVIII el sistema se viene abajo debido a varias causas: las crisis agrícolas y de subsistencia provocadas por las malas cosechas, la falta de nodrizas que amamantase a los niños, el déficit de

centros dedicados al cuidado de menores y la gran dispersión geográfica de dichos centros (Jiménez Aybar, I. 1998).

#### **4.2.- El siglo XIX**

Ante tal situación de cosas, los gobiernos liberales fueron configurando un orden social en el que se asignaba un nuevo espacio social a la infancia. La Constitución de 1812 asignó a los Ayuntamientos ciertas responsabilidades en tres ramas de actividades de fin social:

- 1) Encomienda a los ayuntamientos la “salubridad” local, es decir, la política de salud pública.
- 2) “cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos públicos.
- 3) “cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia”. Estos establecimientos prestaban - unas veces alguna sola y otras todas ellas en conjunto, asistencia sanitaria, educativa y social. (Casado, 2002)

La industrialización hace que la población se traslade desde las poblaciones rurales hasta las ciudades donde se construyen las fábricas. En ellas vive la mayor parte de la población. Los beneficios de las nuevas tecnologías se concentraron en un pequeño sector de la población mientras que la mayoría vivía en la pobreza. Se empieza a conformar la clase obrera. La Revolución industrial trajo mejoras económicas, pero también nuevas formas de pobreza, tanto para la infancia como para las mujeres. Ambos fueron objeto de explotación como mano de obra barata y dócil, sometidas a interminables jornadas de trabajo, en una época en que el mercado se expandía. En las ciudades, los obreros no tienen viviendas, hay hacinamiento, muchas enfermedades contagiosas, las ciudades no tienen alcantarillado. En ese contexto, en el que la pobreza y la ignorancia eran el común denominador de la vida en las ciudades, surgieron instituciones que ofrecieron protección, instrucción y moralización a estos (Palacio y Ruiz, 2002). La nueva sociedad



también afecta al modelo de familia, disminuyendo su significado tradicional como centro de la vida social. La familia extensa se desmiembra y se empieza a formar la familia nuclear formada por dos adultos con hijos.

Durante el siglo XIX las modalidades de abandono fueron experimentando una notable evolución. El abandono es distinto del acto de exposición. La situación de abandono es la producida cuando un niño carece de personas que atiendan a su cuidado, pero dicha situación puede tener su origen en dos circunstancias diferentes: una por causas totalmente involuntarias como la guerra, y otra por causas voluntarias. El ejemplo que utiliza Pelayo Hore es el siguiente: "Así la madre que no atreviéndose a cometer infanticidio con sus propias manos, deja a su hijo en el monte, lo abandona a la voracidad de las alimañas, y eso, es solo abandono, pero si deja al niño en el torno de la inclusa, o en la puerta de una iglesia, o en el rellano de una escalera, está evidenciando que no quiere que su hijo muera, sino que imposibilitada de cuidarlo por sí misma, lo encomienda a la caridad de las, o lo que es igual, lo pone a disposición, no de las alimañas del monte, sino de la sociedad humana, para que esta provea a su cuidado. Y eso se llama exposición." (Pelayo Hore, 1974 Pág. 49-50). La exposición fue descendiendo mientras que se fue implantando un nuevo modo de abandono, característico del siglo: en todas las inclusas se fueron abriendo Departamentos de Maternidad donde ingresaban las embarazadas a partir del séptimo mes. En medio de medidas extremas de clandestinidad permanecían allí escondidas hasta que daban a luz y luego salían, dejando en la gran mayoría de los casos a los niños en el establecimiento.

Desde la Edad Media, la burguesía había estado luchando para conseguir una sociedad no basada en privilegios de nacimiento o fortuna. El tránsito a la modernidad está marcado por una serie de fenómenos históricos: el origen del capitalismo, la aparición del Estado con forma de poder que pretende el monopolio en el uso de la fuerza legítima; la secularización, el individualismo o el racionalismo. También la irrupción de dos revoluciones, una en Estados Unidos y otra en Francia. En este contexto, la burguesía va a consagrar principios como: el respeto del individuo, la defensa de la autonomía personal,

la libertad: especialmente política, jurídica y de expresión; la tolerancia, que permite la convivencia en la misma sociedad de distintas concepciones del mundo; la fundamentación democrática del poder, expresada a través de la separación de poderes y del sufragio universal o las garantías jurídicas y procesales para todos los detenidos. Principios que se irán traduciendo en leyes que pueden ser exigidas y que disponen de medios para garantizar su respeto (Peces-Barba, 1990).

En 1789, la Asamblea Constituyente francesa votó por unanimidad un conjunto de principios considerados esenciales en las sociedades humanas y en las que había de basarse la Constitución Francesa (1791) y después otras muchas constituciones modernas. Tales principios, enunciados en 17 artículos, integran la llamada Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Los estados liberales comienzan a dictar constituciones que protegían los derechos civiles y políticos, y buscaban la protección de las libertades de propiedad y de vida. Esta etapa es llamada "Derechos Humanos de Primera Generación".

Cuando los seres humanos han alcanzado conciencia de su dignidad, de su autonomía personal, y de su libertad, ya no parecen predispuestos a aceptar las limitaciones que les rodean. Se esfuerzan por conseguir los cambios sociales para que sus condiciones de vida sean cada vez más dignas y justas. Hasta que se produce la Revolución de 1848<sup>12</sup> en Europa todavía se mantienen esperanzas de alcanzar lo que la Revolución Francesa proclamaba, pero después de esta fecha se tiene ya el convencimiento de que es imposible lograr un acuerdo. Los intereses de la burguesía y del proletariado son contradictorios. La burguesía ya ha alcanzado el poder, desbancando a la nobleza. Los obreros comienzan a asociarse para defender sus intereses. La burguesía se pone a la defensiva empleando todos los instrumentos que tiene a su alcance. El socialismo en sus diferentes variantes y sobre todo el movimiento obrero va a defender los derechos humanos con un sentido más profundo y progresivo. El objetivo no va a ser tanto el cumplimiento de unos derechos finales, sino el de las condiciones materiales que hagan posible que

---

<sup>12</sup> Oleada de revoluciones en Europa que acabó con el Absolutismo

esos derechos pueden tener algún sentido, por eso se luchará por el derecho a la sindicación, por la jornada de ocho horas, por la mejora de los salarios o por unas condiciones dignas de vivienda y asistencia médica para llegar a conseguir que sean incluidas en el ordenamiento jurídico de las naciones (Peces Barba, 1990). Esta etapa se llama "Derechos de Segunda Generación"<sup>13</sup>.

Nace el concepto del Estado social y el derecho social. Empieza a haber movimientos de oposición a aquellos grupos conservadores que pretendían reducir la cuestión social a un problema de orden público, que había de ser resuelto con la represión. Las motivaciones para que se dé el Estado interventor son motivaciones filantrópico-higienistas y fundamentalmente de control social del potencial revolucionario, sobre todo cuando van cobrando fuerza los movimientos obreros al amparo de la II Internacional (1862-64). "A finales del siglo XIX, cuando los derechos políticos comienzan a desarrollarse y los sociales a reivindicarse, el niño corría la misma suerte que los adultos, pero detrás de ellos, pues oculto como estaba entre los mayores hasta que no se comienza a tener en cuenta los derechos humanos no se empieza a considerar que estos derechos hay que adaptarlos a las necesidades específicas de la infancia" (Navarro, 2012 Pág. 194) También se insistía en la necesidad de moralización de la infancia: «La preocupación de los médicos y jueces por la infancia aumentó al vincularla a la delincuencia, a la prostitución, a la trata de blancas [...], fueron los sectores más conscientes de la burguesía y clases medias los agentes de tan filantrópicas acciones y los encargados de inculcar a los grupos marginales los valores del trabajo asalariado y a aceptar su posición dentro de las jerarquías sociales (Borrás, 1996 Pág. 500).

En este contexto aparecieron otros agentes que intervinieron en la protección de la infancia. Los reformadores sociales y las visitadoras de los pobres. Los reformadores sociales, muchos de ellos médicos con criterios

---

<sup>13</sup> Los derechos humanos son algo abierto ya que las necesidades de la vida crecen, se intensifican...A finales del s. XX los Derechos Humanos adquieren nuevas dimensiones tratando de configurar lo que se entiende como una sociedad justa y solidaria. Es el nacimiento de los "Derechos de Tercera Generación" entre los que se encuentran el derecho a la paz, al desarrollo económico de todos los pueblos, de los recursos naturales, del patrimonio cultural y artístico...

higienistas, pensaban que debían influir en el terrero político y social para combatir las enfermedades sociales. La participación de la medicina no se limitó a intentar solucionar el problema de la mortalidad infantil y la protección sanitaria sino que comprendió otros aspectos del desarrollo del niño. Muchos de estos médicos serían los responsables de las reformas y de redactar medidas legislativas de protección a la infancia<sup>14</sup>. Figura destacada dentro de los reformadores, es Concepción Arenal, primera mujer penalista de España. En el marco del primer Congreso Proteccionista de la Infancia (Cádiz, 1887) planteó el tema de la explotación de los menores en el trabajo y la situación de las casas de expósitos.

Las visitadoras de los pobres también intentaron proteger a los menores de los peligros que provocaba el nuevo pauperismo: el abandono físico y moral. Las mujeres de la clase media, comenzaron a salir con mayor frecuencia a la calle. En sus desplazamientos, fueron reconociendo y palpando la miseria en la que vivían las clases populares. Este grupo femenino encajaba sus labores caritativas entre compromisos sociales. Las visitadoras sociales, no sólo fueron las encargadas de evidenciar la realidad de las condiciones de vida de la clase obrera sino que actuaron de mediadoras y articuladoras en proponer y estudiar las soluciones a sus principales problemas.

### **4.3-El siglo XX**

#### **4.3.1 De 1900 hasta la transición democrática**

En España, entre 1900 y 1935 transcurre un período de estabilidad política y hay un cierto crecimiento económico. En los años posteriores a la I Guerra Mundial la coyuntura económica mejoró debido fundamentalmente a cierta industrialización, el desarrollo del ferrocarril y la entrada de capital, tanto internacional como procedente de las últimas colonias. Las reformas económicas fueron acompañadas de reformas institucionales. En 1903 se creó el Instituto de Reformas Sociales, antecedente del Ministerio de Trabajo que funcionó hasta 1923. Fue suspendido por Primo de Rivera. Este nuevo

---

<sup>14</sup> El Doctor Tolosa Latour a quien se debe en buena medida la Ley de Protección a la infancia

organismo constituyó el instrumento principal que permitió la intervención del Estado en los problemas socio-laborales (Montagut 2008).

La Ley de Protección a la infancia y Represión de la mendicidad<sup>15</sup>, promovida por la Sociedad Española de Higiene entre 1900 y 1902, supuso la muestra más representativa de la actuación del Estado en el ámbito específico de la infancia a comienzos del siglo XX, si bien las instituciones creadas a partir de su promulgación se incluyeron en el marco general de la Beneficencia, (los consultorios médicos para niños y las gotas de leche). La norma fue propuesta y discutida en el Congreso Español de Deontología médica en mayo de 1903, ante las altas tasas de mortalidad infantil, fenómeno asociado generalmente a la ignorancia y la incultura de los adultos. De ella derivó en 1908, la creación de las Juntas Provinciales y Locales de Protección de la Infancia y del Consejo Superior de Protección de la Infancia y Represión de la Mendicidad<sup>16</sup>, organismo que impulsó la promulgación de la Ley de Tribunales de Menores<sup>17</sup>(Ruiz Rodrigo 2004).

En los países de Europa en los que el capitalismo se afianzaba, se dieron las primeras condiciones para la reivindicación de la protección a la infancia, con la creación de instituciones tutelares. Igualmente ocurrió en las regiones más industrializadas de España: País Vasco y Cataluña. Bilbao y Tarragona fueron las sedes de los dos primeros Tribunales Tutelares de Menores en nuestro país. El menor, más que un culpable a castigar, era considerado un enfermo al que curar. Al no existir responsabilidad penal, la actuación de los Tribunales debía considerarse más bien administrativa y educadora. Por esta razón los Presidentes, además de formación jurídica debían poseer, teóricamente, una preparación pedagógica o contar con el asesoramiento de profesionales al respecto. El juez, más que como jurista, debía actuar como psicólogo o pedagogo. La regulación legal, basada en una Ley del año 1918, que ordenaba qué hacer con los niños desprotegidos y con los que habían

---

<sup>15</sup> Sancionada por Alfonso XIII el 12 de agosto de 1904

<sup>16</sup>WWW Censo Guía de Archivos de España e Iberoamerica Archivo histórico provincial de Asturias

<sup>17</sup> Ley de Bases de 2 de agosto de 1918 decreto ley de 25 de noviembre sobre la creación y funcionamiento de los tribunales para niños

delincuente, se organizó de forma muy concreta a partir de la guerra civil. La Obra de Protección de Menores se encarnaba en la Junta de Protección de Menores de cada una de las regiones y provincias del Estado español. Estas Juntas formaban un todo que se englobaba en el Consejo Superior de Protección de Menores. La actuación se llevaba a cabo en unas Juntas que estaban formadas por personas de distinta procedencia. También existían los Tribunales Tutelares de Menores<sup>18</sup> compuestos por un juez y dos vocales, que fueron estableciéndose paulatinamente en todas las capitales de provincia, creándose el primero de ellos en Bilbao, en 1920. Eran los que decidían lo que se debía hacer con los niños abandonados, desprotegidos o que habían delinquido.

La II República fue un intento democratizador que obligó al gobierno a promulgar una serie de leyes que hicieran efectiva la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Se eliminaron las reglamentaciones laborales<sup>19</sup> que establecían discriminaciones genéricas, pero no logró introducir una política social moderna y acorde con el entorno europeo.

Durante la guerra civil cada uno de los bandos estableció sus propias instituciones de protección para los menores. El Auxilio Social, creado en la zona insurgente intentó paliar con comedores, que en un principio se sufragaban con aportaciones voluntarias, las grandes necesidades durante el invierno en la retaguardia. Se convertiría a partir de 1940 en una de las instituciones más emblemáticas del régimen de Franco. El propósito de la nueva institución asistencial era convencer a los españoles de las bondades de la «Nueva España», una fórmula necesaria en plena sociedad de masas para completar los éxitos del ejército franquista en el campo de batalla (Cenarro Lagunas, 2009). Los hogares del Auxilio Social tenían como fin resocializar a la población infantil, dentro de los valores nacionalsindicalistas y nacionalcatólicos. Por otra parte, en la posguerra, los huérfanos o hijos de

---

<sup>18</sup> Estos organismos pervivieron hasta 1987.

<sup>19</sup> Constitución de 1931: Art. 25 "No podrán ser fundamentos de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas"; Art. 40 "Se admite a todos los ciudadanos, sin distinción de sexo en los empleos y cargos públicos" y Art. 46 "El estado tiene la obligación de regular el trabajo de las mujeres y proteger la maternidad".

presos políticos quedaron sometidos a la tutela del Estado lo que dejó a sus dirigentes las manos libres para entregarlos en adopción a familias afines al régimen (Cenarro Lagunas, 2009).

En la zona republicana, la organización que atendía las necesidades era el Socorro Rojo, que nació en 1922 por impulso de la III Internacional, con el propósito de ser un servicio social internacional independiente de cualquier organización o confesión religiosa y con el objetivo de oponerse al fascismo en múltiples frentes. En España, se desarrolló tras la insurrección de Asturias de 1934, para hacer frente a la dura represión desatada por la reacción y conseguir la liberación del gran número de encarcelados que ocasionó. Durante la guerra civil es la organización que presta la asistencia sanitaria en la zona republicana, con respecto a la población infantil sus principales actividades consistieron en ayudar en la alimentación de los niños. Fue ilegalizada por el Decreto número 1084 de la Junta de Defensa Nacional, ratificada por la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939. Sus militantes fueron represaliados.

En 1940 vuelven a reestructurarse las Juntas sobre la base del establecimiento de tribunales colegiados no profesionales en las provincias que cuenten con establecimientos de protección y corrección, con la excepción de Madrid, que se personifica en un solo juez retribuido. La excepción pasa a convertirse en regla en 1948 y se adopta el modelo de tribunal unipersonal en las capitales de mayor población. La ley de 1948, establecía que todos los niños debían ser protegidos, pero a la vez no existía un sistema de garantías para los que habían delinquido. Se daba la extraña situación de que se protegía, pero a la vez se reprimía sin ningún tipo de garantías. Esta Ley estará vigente hasta bien consolidada la democracia.

Los poderes públicos, para garantizar la protección de los derechos y atender a las necesidades de quienes no pueden defenderse ni pueden cuidarse por ser menores de edad, les atienden en grandes instituciones. La razón que se dio para confinar a los niños pobres y abandonados en instituciones, aproximadamente desde el siglo XVII, fue la necesidad de educarlos moral y religiosamente y convertirlos en brazos útiles a sí mismos y al Estado a través del trabajo obligatorio en los talleres de las propias

instituciones asilares (*work-houses* en Inglaterra, *hospitaux généraux* en Francia, hospicios y casas de misericordia en España). "Esta atención consistía en ser recogidos por tiempo indefinido en edificios de tamaño considerable y a distancia de los centros urbanos de manera que se pudiera ver de lejos el continente pero no el contenido de los mismos...Donde se suponía que atendían totalmente al asilado, sin necesidad de salir fuera de ese entorno en ningún caso: allí se alimentaban, se educaban, se entretenían, les visita el médico, iban a misa etc....Se abarcaban todos los aspectos de la vida de los niños donde lo esencial era la supervivencia física, -era relativamente fácil ingresar y abandonar a un niño en estas instituciones: bien por pobreza de los progenitores, mal comportamiento de los mismos, o de los niños que querían internar. La sociedad reconocía la función social de estas instituciones como lugar de recogida de problemas no solucionables de otra forma". (Navarro, 2004).

Otro de los rasgos fundamentales de estas instituciones era la mezcla de situaciones que se daban. En ellas se mezclaban situaciones de beneficencia con otras de protección. Unos niños eran abandonados allí por quienes no podían hacerse cargo de ellos, frecuentemente por los imperativos sociales impuestos por la prohibición social de la maternidad en solitario, de los hijos extra-matrimoniales o de la pobreza de sus progenitores; otros llegaban como consecuencia del apoyo que se brindaba a algunas familias para que sus hijos pudieran educarse en establecimientos de beneficencia con contactos y relaciones padres-hijos que no se interrumpían por la institucionalización (Palacios, 2010). Al acercarse a la adolescencia eran separados por sexo. Los niños pasaban a residencias donde aprendían un oficio; carpintería, mecánica, etc. Las chicas; secretariado, corte y confección, etc. La formación recibida permitía a cada uno ganarse la vida fuera. Se puede afirmar que eran instituciones totales tal como las define Irving Goffman (1961). Una forma específica de organización donde las personas son aisladas del resto de la sociedad y manipuladas por el personal administrativo. Tienen tres características particulares. En primer lugar, los miembros del personal supervisan todos los ámbitos de la vida cotidiana, incluyendo donde comen,



duermen y trabajan los residentes. En segundo lugar, un sistema rígido proporciona a los internos una alimentación, unos dormitorios y unas actividades iguales para todos. En tercer lugar existen normas y horarios que dictan cuándo, dónde y cómo los internos pueden desempeñar cada una de las actividades que conforman la vida cotidiana. Las instituciones totales a menudo imponen estos regímenes con el objetivo de resocializar a los internos, alterando su personalidad mediante la manipulación deliberada de su entorno. El poder de la institución total se ve potenciado al aislarles del "mundo exterior", mediante barreras físicas tales como muros, vallas, ventanas con barrotes y puertas cerradas con llave. Fuera de la corriente de la vida social, los internos pueden ser manipulados por el personal administrativo para producir un cambio en la imagen que tienen de sí mismos (Macdonald, Plummer & Pearson, 2007).

#### **4.3.2 La transición democrática (1975-1982)**

La transición a la democracia se produce en el contexto de una grave crisis económica internacional. La economía española se ve afectada tardíamente por la crisis de 1973. Los últimos gobiernos de Franco no tienen capacidad ni legitimidad política. Sólo las primeras elecciones democráticas del 77 y los posteriores pactos de la Moncloa y la llegada al poder del PSOE, es el único momento con legitimidad política para llevar a cabo las políticas de ajuste económico necesarias para levantar la economía española. Se acomete la modernización de las estructuras productivas y nuevas tecnologías, lo que genera un aumento del desempleo y pobreza. En 1986, España se integra en la C.E.E.(Comunidad Económica Europea)

En el aspecto social, las mujeres acceden masivamente a la educación y al mercado de trabajo, aparece la epidemia del sida y son los años más virulentos de la droga con su secuela de delitos comunes. Pierden importancia las ataduras tradicionales con la iglesia, las comunidades locales y la familia y se constata un aumento de la libertad individual. Se dan cambios demográficos que comportan el envejecimiento de la población al descender la tasa de mortalidad al mejorar la alimentación y la salud. Desciende también la tasa de fecundidad y de natalidad al perder importancia el mantener familias

numerosas (mano de obra que se incorpora a la explotación familiar automáticamente) e incrementarse la consideración del coste de mantener a los hijos.

En España hasta 1975 no se puede hablar propiamente de política social. El estado de bienestar se inicia con los mencionados Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977, constituyen el primer elemento democratizador y moderno de política social. Son el equivalente a los acuerdos que en los países europeos configuraron los Estados asistenciales y representan la voluntad de todas las fuerzas democráticas que permiten la transición de la dictadura a la democracia. Estos pactos tenían dos apartados: uno de acuerdos políticos y otro de acuerdos económicos. Por medio de los acuerdos económicos, los trabajadores aceptaron la limitación de sus salarios a cambio de mejoras institucionales (Montagut, 2008).

Los acuerdos políticos se encuentran en la base de la Constitución aprobada en 1978, en la que se proclama España (art. 1.1) como Estado:

- Social, garantizando los derechos sociales.
- Democrático, garantizando los derechos políticos
- De derecho, garantizando los derechos individuales y los derechos civiles.

Prueba de ello son los artículos siguientes:

Art. 9.2 "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Arts. 14-54 sobre derechos y libertades, incluidos los principios rectores de la política social y económica.

Estos principios rectores de la política social y el reconocimiento expreso de las obligaciones contraídas al ratificar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales son la base del reconocimiento de nuevos derechos para los españoles.

Durante la transición democrática (1976-1981: Adolfo Suarez, 1981-1982: Calvo Sotelo) se inicia la configuración de un Sistema Público de Servicios Sociales, y se establecen las bases jurídicas, legales y políticas para el desarrollo del Estado de Bienestar Democrático, siguiendo las tendencias de los países europeos más avanzados. En 1978 se crean cuatro institutos sociales: el INSALUD para la protección de la salud; el INSS para gestionar las prestaciones de jubilación o pérdida de ingresos; el INSERSO para gestionar los servicios sociales a la vejez o a las personas con disminuciones y el INEM para las situaciones de desempleo.

#### **4.3.3 A partir de 1982**

En el orden político se da el paso de la dictadura a la democracia, se modifica la configuración territorial del Estado, con la descentralización administrativa y política. En materia de servicios sociales, esta descentralización fue ampliamente desarrollada en todas las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Se inicia una etapa de consenso sobre un proyecto de modernización vinculada al proceso democrático que incluye la ampliación del sector público y políticas sociales inspiradas en unos principios rectores como la universalidad o la descentralización. El primero de ellos, la universalidad, se refiere a que los servicios sociales se dirigen a todas las personas como un derecho ciudadano. No sólo para los más necesitados, ya que se reconoce, que todos los ciudadanos tienen derecho al bienestar social y, dado que toda persona puede tener en algún momento obstáculos en su desarrollo personal y social, precisará apoyos y servicios para superarlos. A estos apoyos y servicios tiene derecho como ciudadano. Con la aplicación de este principio se trata de evitar la estigmatización que puede suponer la opción por unos servicios sociales selectivos, en los que se reduce la oferta a las personas dependientes física, psicológica o socialmente. La universalización será efectiva en el sistema educativo y en el sanitario.

La descentralización consiste en la transferencia de competencias de decisión y gestión en materia de servicios sociales desde la Administración Central a los niveles administrativos autonómico y local, tratando de acercar

los servicios al ciudadano y responder a las necesidades del modo más adecuado a las peculiaridades de cada territorio. Se refiere tanto a la descentralización administrativa de las competencias en materia de servicios sociales como en la organización. Una de las razones de la descentralización es que es una condición necesaria para la participación. Esta descentralización facilita el trabajo con grupos y con la comunidad, así como una estrecha relación entre la acción de los servicios públicos y las entidades de interés social en cada municipio (García Villaluenga, 1997). Por medio de la aplicación de estos principios, desde la perspectiva tanto teórica como práctica, se dio un gran salto hacia la "integración" y la "normalización".

El proceso de transferencias duró desde el año 1981 a 1984. Con los decretos de transferencias, todas las Comunidades Autónomas recibieron sus competencias, en el ámbito de lo que hoy entendemos como aspecto de protección, que tienen que ver con todas aquellas situaciones en las que el niño es sujeto de algún tipo de abandono, maltrato, desprotección, etc. Y todas aquellas situaciones en las que el niño era sujeto de actos que estaban tipificados en el Código Penal como delictivos, es decir, asumen las competencias asignadas a la Obra de Protección de Menores tras la desaparición del Consejo. El proceso de transferencia representó un cambio importante en el panorama de la problemática de los temas de protección y reforma, de tal manera, que todo lo que antes era competencia de las Juntas fue transferido bajo el nombre de Protección y Tutela a las distintas Comunidades Autónomas.

En 1985 se produjo una reestructuración del Ministerio de Justicia y se crea la Dirección General de Protección Jurídica del Menor que recogió todos aquellos aspectos que no eran competencia de las Comunidades Autónomas y se ocupa, entre otras tareas, de la protección jurídica, no de la protección social en sentido estricto. Se nombró como Director General al anterior presidente del Consejo Superior de Protección de Menores D. Enrique Miret Magdalena. Le sucedió en 1986 D. Dolores Renau i Manen. Su llegada supuso un cambio de actuación recogida en los "Principios Generales" en que se basaría su actuación:

-“Se potenciaran las medidas que supongan la atención al menor en su medio social natural y priorizando los recursos en su propia comunidad”,

- “Dentro del abanico de recursos que aseguren el derecho del menor a la protección y el deber del cumplimiento de las normas de convivencia social del mismo, el internamiento en un centro, aislado de su medio natural, deber ser el último recurso a utilizar, y se aplicará sólo cuando los otros hayan fracasado o cuando excepcionales medidas de seguridad así lo exijan”

-“Se prestará especial atención a la formación y educación profesional de los especialistas que intervengan en el proceso de atención o tratamiento de los menores, y se sensibilizará a todo aquel profesional que desarrolle sus tareas en el ámbito del menor, sobre los derechos y deberes de los mismos”.

Y en los “Ejes principales de la política” (Palacios, 1997, p. 323-328) entre los que se encuentra:

- Separar la función protectora de la reformadora en la práctica de atención al menor.

Tradicionalmente los sistemas de ejecución en el ámbito de la justicia juvenil y el aspecto protector han estado integrados pues los campos protección y reforma de menores iban unidos. En el año 1987, la Directora General de Protección Jurídica del Menor en la Comisión de Justicia e Interior al definir lo que se entiende como prevención habla en estos términos: “Los sistemas de ejecución en el ámbito de la justicia juvenil y el aspecto protector han estado integrados, pues los campos de protección y reforma de menores iban unidos. A partir de ahora la prevención se entiende en los siguientes términos: Hay una prevención primaria que no es competencia del Ministerio de Justicia. La prevención primaria entendida como el prever a través de los mecanismos de la vida cotidiana que aparezcan situaciones de desprotección o de delito está absolutamente arraigado en los ámbitos de la vida cotidiana pasa por la familia, la escuela, el barrio, la posibilidad de trabajo y en estos ámbitos es donde realmente se puede realizar una prevención primaria... ” “Es imposible pensar en una prevención primaria desde Justicia... Solamente

poniendo gentes en forma de educadores de calle servicios sociales, se puede llevar a cabo una auténtica prevención". "Existe un segundo nivel de prevención, que ése sí debe funcionar. Es la prevención de aquel joven que ha cometido algún acto delictivo y a quien hay que ayudar para que no entre en un proceso de degradación personal o en una escalada que lleve a una vida de delincuencia. Y propone las siguientes medidas":

- Colaborar con la Administración de Justicia y con los Tribunales en la búsqueda de nuevas formas de tratamiento para menores, en medio abierto, de acuerdo con las Comunidades Autónomas.
- Impulsar los sistemas de Adopción, Guarda y custodia y Acogimiento familiar, que aseguren los derechos del menor a ser protegido.

Las instituciones públicas son las que van a garantizar los procesos de adopción y acogimiento. Con la modificación del Código Civil, van a ser las responsables de esta intervención judicial ya que: "Demasiado a menudo ha habido una canalización a través de clínicas privadas, de ciertas instituciones religiosas, etc., que han permitido situaciones en las que la adopción se ha hecho de forma absolutamente privada, a veces quizá con un neto tráfico de niños."Se va a regular lo que hasta ahora era un contrato privado entre adoptante y adoptado"<sup>20</sup>.

La Dirección General de Protección Jurídica del menor trabajó en leyes para permitir: a) ordenar realmente la respuesta social a la situación de desprotección en la que vivían los menores, b) dar una respuesta coherente a las situaciones de los niños o jóvenes menores de edad penal que cometen actos delictivos. Otra de sus tareas es mantener un contacto con los Tribunales de Menores para convertirlos en Juzgados de Menores e impulsar la coordinación de estos Juzgados con los recursos de las Comunidades Autónomas, sobre todo de los niños conflictivos e intentar con ello que haya conexión directa entre la respuesta jurídica, las necesidades sociales y los recursos de que dispone la Comunidad Autónoma.

---

<sup>20</sup> Comparecencia de la Directora General de Protección Jurídica del Menor ante la Comisión de Justicia e Interior para informar sobre prevención de la delincuencia juvenil, instituciones de adopción y acogimiento y centros pilotos nacionales, especialmente el de Viernoles (Cantabria) (A petición de la agrupación del PDP, grupo Mixto 19 de febrero de 1987.

El niño es considerado como ser desvalido, persona "in fieri" tiene atribuidos una serie de derechos más que para ejercerlos directamente, para disfrutarlos a través de su realización por parte de los obligados a ello padres e instituciones sociales afectadas. Se dice que el niño más que sujeto de derechos lo es de necesidades. La aprobación de la ley del divorcio (1981) supuso tensiones entre los que ven peligrar los pilares básicos de la sociedad y los valores morales más establecidos. En especial preocupa la influencia que puede tener el ambiente de "disipación" entre los menores: "En nuestros días el coste social e individual de los desajustes sociales es elevadísimo. La delincuencia, la drogadicción, el alcoholismo, la marginación en todas sus formas... acarrean problemas de marginación e inadaptación de la infancia y la juventud. Un ambiente hostil es el mejor caldo de cultivo para generar individuos hostiles... a la sociedad. Hay que trabajar en la prevención para eliminar las peores raíces de los males de nuestra sociedad, que tienen su origen en la marginación social. (Ledesma, F<sup>21</sup>). En contraposición Miret Magdalena, presidente del Consejo Superior de Protección de Menores, opinaba que "El principal motivo de la actitud antisocial de los jóvenes es el abandono físico y emocional que han padecido desde su niñez. Por eso hay que buscar una solución familiar a estos problemas de inadaptación o marginación del menor: una familia sustituta, un acogimiento o una adopción". (Citados por Martín Hernández, J. 2009 Pág. 64).

Las transformaciones sociales y culturales operadas en la sociedad provocaron un cambio en el status social del niño que consiste fundamentalmente en el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos de los menores y de una capacidad progresiva para ejercerlos. La legislación nacional<sup>22</sup> refleja esta tendencia, introduciendo la generalización del interés superior como principio inspirador de todas las actuaciones relacionadas con él, la configuración del acogimiento como nueva institución de protección del menor, la diferenciación entre situaciones de riesgo y de desamparo, el incremento de las facultades del Ministerio Fiscal en relación con los menores y

---

<sup>21</sup> Ministro de Justicia 1982-1988

<sup>22</sup> Ley 21/1987 de Noviembre.

sobre todo la condición de sujeto de derechos. La Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de Noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de Noviembre de 1990, marcó una nueva filosofía en relación con el papel que éste desempeña en la sociedad y en la exigencia de un mayor protagonismo del mismo.

Como consecuencia de los cambios de mentalidad social y profesional y por la aplicación de las nuevas leyes, las grandes instituciones fueron desapareciendo. Las políticas sociales se ocuparon de la protección social como derecho ciudadano y se desterró la idea de beneficencia como magnanimidad de los poderosos. Las instituciones para menores se hicieron cada vez más pequeñas y cada vez menos autárquicas de manera que los niños que vivían en ellas acudían a los centros escolares de la zona (Palacios, 2010).

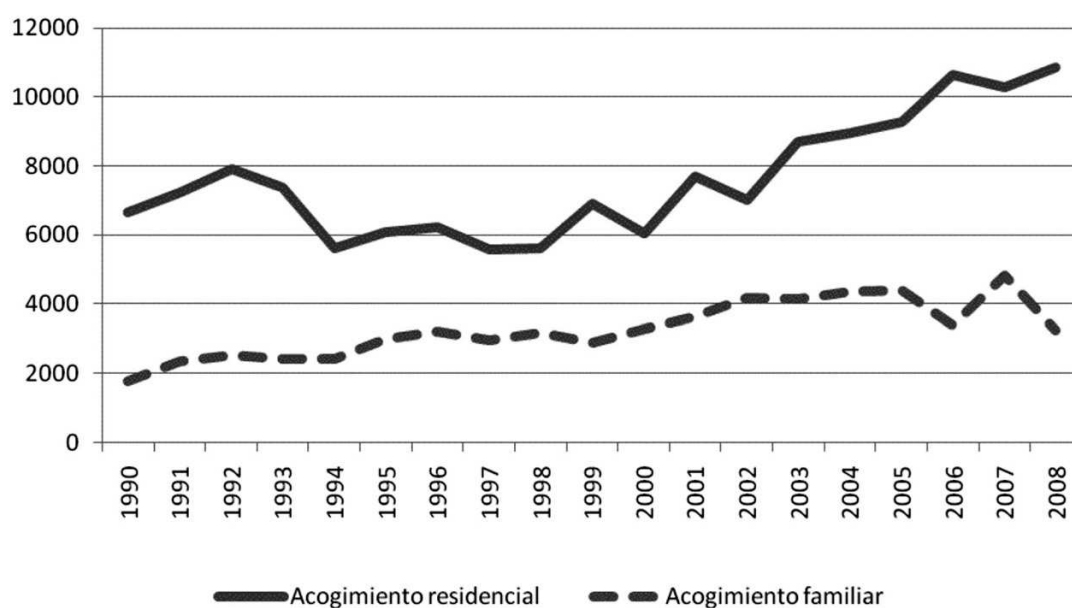
Había una cierta convicción del fracaso de la institución cerrada para solucionar los problemas de los menores en situación de desamparo. Las nuevas concepciones respecto al tratamiento y la intervención educativa y psicosocial insistían cada vez más en la convivencia familiar como la opción más eficaz y beneficiosa, cuando ésta no fuera posible en la propia, en una familia ajena con el fin de evitar el desarraigo y la estigmatización consecuente, pero para llevar a cabo esto hay que disponer de una serie de recursos que hasta este momento había consistido sólo en la posibilidad del internamiento, porque históricamente, el modelo predominantemente practicado había sido el internamiento, pero empieza a cambiar. La nueva concepción de la infancia junto con la tendencia de las normas institucionales apuesta por la integración social de los menores y por su inserción en las instancias que naturalmente le son propias: familia, escuela, comunidad, etc., según un modelo desinstitucionalizador. Esta nueva concepción mantiene la importancia del trabajo con la familia de origen para la reinserción del menor. Ha provocado un cambio en la forma de intervenir con los menores, respetando su derecho a una protección que garantice su desarrollo integral como personas en el seno de una familia. Las instituciones empiezan a hacerse más pequeñas y se convierten en Hogares funcionales.



Siempre es mejor este modelo que los grandes internados pero las instituciones que llevan años trabajando en esta línea se encuentran con dos grandes dificultades: el cambio de educadores cada cierto tiempo y qué hacer con los chicos cuando llegan a la mayoría de edad. También empiezan a implantarse medidas de acogida temporal familiar: Se trata de que familias o personas adultas con capacidades, motivaciones y dedicación, que acojan temporalmente al niño cuando los padres no pueden atenderlo por alguna causa que se prevé superable en un cierto período de tiempo. Por ejemplo: hospitalización, enfermedad estancias cortas en la cárcel horarios de trabajo incompatibles con el trabajo. Lo más característico de este servicio es la temporalidad. Desde el principio tiene que existir una intención clara de todos los que intervienen de que el niño vuelva a su familia en cuanto esta haya superado la situación que provocó la salida. Estas alternativas irán afianzándose y evolucionando en cada una de las comunidades autónomas que se organizaron administrativa y políticamente tras el proceso de transferencias que les otorgó libertad plena para desarrollar su propio sistema de protección a la infancia.

Múltiples investigaciones han demostrado que las instituciones no son lugares adecuados para el buen desarrollo infantil y todo el mundo está de acuerdo en que salvo en el caso de chicos y chicas con problemática más grave y/o con necesidades especiales, que necesitan una intervención más especializada para responder a su mayor complejidad, el mejor sitio para el buen desarrollo infantil es la familia. Sin embargo, de cada diez niños o niñas que son separados de la familia en la que han nacido, entre siete ocho van a parar a una alternativa no familiar (Palacios, 2010). El gráfico siguiente muestra como el acogimiento residencial supera al familiar como medida de protección de menores.

Gráfico 1: Relación del acogimiento residencial y familiar



Fuente: El derecho a la protección de los niños y niñas en la Comunidad de Madrid, Vol I

#### 4.4 Hogar Pignatelli: La institución total en Zaragoza

Desde comienzos del siglo XV existen algunas inclusas como la de Zaragoza, dependiente del Hospital Real y General de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza fundada en 1425 durante el reinado de Alfonso V quien propuso las Ordenaciones mediante las que se debía de regir. Su dirección estaba encomendada a la Junta de la Sitiada. Estas Ordenaciones estuvieron vigentes hasta el Trienio Liberal (1820-1823). En el año 1669 la Junta de Consiliarios de la Hermandad de la Santa Escuela de Cristo comunicó de forma oficial la apertura de la Casa de Misericordia, a petición de Ignacio Garcés, Padre de Huérfanos. Este proyecto se llevó a cabo debido a la necesidad de edificar un hospital para ayudar a aquellos que vagabundeaban por las calles de la ciudad. La institución se mantuvo desde el principio mediante donativos. El Arzobispo Castrillo, en el año 1683, dio las Constituciones, en las que se potenciaba el trabajo de los acogidos y el desarrollo y funcionamiento de los talleres del establecimiento con dos objetivos: aprendizaje de un oficio por parte de los acogidos, que así podían ganarse la vida a la salida del establecimiento, y ayuda económica de la Casa de Misericordia. Doscientos

años más tarde, la Comisión de Beneficencia de Diputación dividió a los niños acogidos en la Casa Misericordia por edades.

La primera edificación se hizo en el Campo del Toro, en los terrenos cedidos por el Ayuntamiento, cerca del Hospital de Nuestra Señora de Gracia. En el siglo XIX, y por decreto del general Suchet de 14 de abril de 1811, se agrega a la Casa de Misericordia el Hospitalico de Huérfanos de la Parroquia de Sta. María Magdalena, aunque debido a la cantidad de protestas la Junta de la Sitiada volvió a separar nuevamente las dos instituciones en 1813. Años más tarde, el Hogar Pignatelli en sí fue una continuación de la Casa de la Misericordia. Albergado en principio en el Hospital de Ntra. Sra. de Gracia, creció y evolucionó hasta convertirse en un establecimiento independiente, trasladándose al Hospital y Real Casa de Misericordia.

En el año 1871, los ancianos que todavía vivían en la Misericordia pasaron a la Casa Amparo, consiguiéndose con este hecho la especialización de los acogidos de cada establecimiento benéfico. A partir de esta fecha la Casa de Misericordia se especializa en niños y cambia su nombre por el de Hospicio Provincial. En abril de 1872, la Diputación Provincial de Zaragoza establece un convenio con la orden de las Hermanas de Santa Ana para que se encargaran del Hospicio y la Inclusa, únicos establecimientos de beneficencia provincial que no tenían encomendados. En 1935, por acuerdo de la Sección de Beneficencia de la Diputación Provincial de Zaragoza, cambia su anterior denominación por la de Hospicio Provincial Ramón Pignatelli, en recuerdo a este gran benefactor e impulsor del hospicio. En ese mismo año se empezó a construir la Maternidad Provincial, un edificio próximo al Hogar Pignatelli. Allí iban las mujeres solteras embarazadas que querían ocultar su estado. Eran las "secretas", nadie podía preguntarles nada y, todo se hacía bajo estricto secreto. Tras el nacimiento del niño, solían dejarlo en la institución para que se encargaran de su crianza. En este centro el niño permanecía hasta los dos años de edad, cuando era trasladado al Hospicio de Calatayud, a los ocho años volvían al Hospicio Pignatelli de Zaragoza. La nueva Inclusa se inauguró en 1936 con 100 niños, 25 "secretas" y 20 amas. En 1946, disminuye el número de madres solteras y se abre el pensionado. Este era destinado a las jóvenes

que habían nacido y crecido en la Inclusa y no tenían a nadie fuera de este lugar. Salían a trabajar y volvían para dormir. Pagaban una pequeña cantidad (5 pesetas al día). Allí podían estar hasta que se independizaran. El número de hermanas que trabajaban en el centro era de cuarenta. Todas ellas vivían en el edificio y hacían turnos de guardia nocturna. Las chicas no tenían una edad establecida para salir de la Casa, los chicos sí, acabado el servicio militar. La formación recibida permitía a cada uno ganarse la vida fuera. Las chicas aunque trabajaran, solían permanecer en régimen de “pensionado” en la institución hasta que se casaban.

El Organigrama del personal del centro tenía en una estructura piramidal claramente jerarquizada. En la cima se encontraba el Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza, auxiliado por el Diputado-Delegado. Salvo excepciones, estas figuras tenían un papel meramente teórico y muy limitado en la vida del hogar. En la práctica, la máxima autoridad del Hogar Pignatelli era su Director, encargado de marcar las directrices del funcionamiento del Centro y de velar por el cumplimiento de sus normas. Junto a él, eran figuras fundamentales el administrador y el maestro de educadores. Un nivel inferior lo ocupaban los maestros y oficiales de los diferentes talleres (algunos de ellos alumnos de la Casa), los maestros de las escuelas de niños y los profesores de las actividades de formación de música, danza, dibujo, teatro, etc. El capellán era un cargo muy presente en la vida diaria del Centro. El grueso del trabajo y del funcionamiento del día a día del Centro lo realizaban las 40 Hermanas de la Caridad de Santa Ana, que se ocupaban de las tareas de la cocina, los comedores, la lavandería, las salas de pequeños y mayores, los roperos, las porterías y la enfermería. Además, ejercían la docencia en las aulas de las chicas y eran las maestras de los talleres de punto, corte y confección.

La organización del Hospicio Pignatelli se basaba en la separación por sexos tanto en la residencia como en la escuela, diferenciándose las materias impartida a cada uno de los sexos. La misión fundamental del hogar era la formación de sus acogidos hasta lograr integrarlos como personas autónomas en la sociedad de su momento. En el reglamento de la Casa se establecía la asistencia obligatoria de todos los acogidos a la escuela “cualquiera que sea su

sexo y edad, hasta que sepa, por lo menos leer con soltura y escribir sin gran dificultad” (Martínez, Navarro y Gay, pág.152). La mayoría de los niños sólo realizaban estudios reglados hasta los 14 años, pero había muchachos que por su especial capacidad continuaban su formación fuera del Centro en el Instituto Goya, o incluso enseñanzas universitarias o técnicas. Para la mayoría de los acogidos la escuela era una obligación y su deseo era pasar a los talleres donde comenzaban a ganar dinero y donde se les preparaba para su integración en el mundo laboral. (Martínez, Navarro y Gay, 2008).

Los talleres fueron un elemento esencial dentro de la vida del Centro. Su función era doble: por un lado, daban formación profesional a los muchachos que, una vez superada su educación obligatoria optaban por la integración laboral, y por otro, el de aportar medios y fondos para el propio funcionamiento del Hogar. Los talleres que se ofrecían a los jóvenes eran: albañilería, jardinería, zapatería, electricidad, panadería, fontanería, imprenta, peluquería, cocina, herrería, sastrería y pintura, entre otros. Los talleres a los que las chicas podían acceder eran costura, cocina, corte y confección, punto, enfermería, secretariado. Cuando los mayores, chicos y chicas, empezaban a trabajar fuera de la casa, el sueldo que percibían continuaba siendo controlado por el administrador del centro, quien entregaba una parte del mismo para los gastos diarios, mientras que reservaba el resto para ser ingresado en una cuenta de ahorro de cada joven, que le sería entregada en propiedad en el momento de su emancipación definitiva.

En 1971, se busca un sitio que esté alejado de la población. Se trata de evitar las molestias que puedan ocasionar los chicos al vecindario, pero que a la vez también esté bien comunicado para poder acceder con facilidad a determinados servicios (Entrevista M.M.). Se construye la “Ciudad Escolar Pignatelli” en la carretera de Madrid. Consta de un gran edificio central de 6 plantas con capacidad para 750 alumnos donde se ubicaban dos colegios: uno de E.G.B. con 15 unidades desde preescolar a octavo y otro de Educación Especial con 8 unidades, un jardín de infancia, una iglesia y 4 chalets para el equipo directivo. Todo está pensado para una educación de grupos numerosos: grandes dormitorios, grandes comedores...Los talleres dejan de existir. Desde

la estructura física del edificio, hasta la situación laboral de algunos trabajadores, pasando por la rígida organización en compartimentos estancos separados por sexos, edad, etc., la primacía de la disciplina sobre la pedagogía respondía a las características de las instituciones totales.

El perfil de los niños que estaban en el orfanato era muy dispar. Había niños maltratados, niños que no tenían a nadie que los cuidara, niños con problemas de comportamiento, hijos de policías... Había chicos que simplemente, vivían en un pueblo y estaban internos en el centro. Cuando llegaba el fin de semana, se iban a su casa, volvían con su ropa nueva, juguetes, etc. En cambio, otros sólo tenían lo que les compraban las monjas o los preceptores...en algunos aspectos era como un colegio con niños internos. (Extracto entrevista técnico M.M.)

El personal estaba compuesto sobre todo por maestros del Estado que recibían un plus por estar en el hospicio. También estaban las religiosas (Hermanas de la Caridad de Santa Ana) que vivían dentro de la institución, las 24 horas del día, incluso dormían allí. Algunas de ellas eran maestras, aunque la mayoría no tenía formación académica, pero sí mucha implicación en la obra. Gozaban de cierto poder (ostentaban la subdirección). Otra figura dentro del funcionamiento del hogar eran los vigilantes-preceptores, puesto al que se accedía sin formación específica, sólo era necesario tener bachillerato superior. Eran jóvenes sensibilizados con el tema de la protección a la infancia que cuidaban de los chavales internos. El director tenía una casa dentro de la ciudad escolar Pignatelli.

La manera de intervenir era tratar de que el niño tuviera todo lo necesario para desarrollarse dentro del espacio donde vivía y se movía. Cuando se construye la ciudad escolar se busca un sitio que esté alejado de la población para evitar las molestias que puedan ocasionar los chicos al vecindario pero que a la vez también esté bien comunicado para poder acceder con facilidad a determinados servicios (Así si pegaban una pedrada al cristal y lo rompían no pasaba nada, ( Extracto entrevista M.M.).

#### **4.5 MACI-ALBAYDA: Alternativa a la institución total**

MACI “Moviment d’Atenció a Certs Infants” era un movimiento dedicado a la atención de la infancia marginada, que tuvo su origen en Barcelona. Se constituyó en asociación en 1979 y en 1982 fue declarada Entidad Colaboradora del Consejo Superior de Protección de Menores.

Su objetivo principal era el de procurar una familia estable al niño que por las circunstancias que fuera, no podía ser acogido en el seno de su familia natural. Para MACI la familia era el medio más natural e idóneo para responder a las necesidades del niño. Por ello, cuando los padres biológicos no eran capaces de dar una respuesta válida a las necesidades de sus hijos, había que confiarlos a otros miembros de la familia extensa. Sólo cabía pensar en una nueva familia cuando se había comprobado que la familia natural quería desentenderse de las obligaciones que conllevaba su acogimiento.

La opción que promovía iba encaminada a reintegrar estos niños a un ambiente familiar comunitario, por medio de la acogida en familia en régimen de guarda y custodia, según estaba previsto en la legislación vigente<sup>23</sup>. Entre los principios que regían esta asociación, el punto de partida fundamental era el derecho del niño en general. De un modo especial el derecho a su seguridad física y psíquica, al amor a y a los cuidados necesarios para su evolución personal. Y todo esto entendiéndolo de forma que los derechos de los padres jamás pudieran lesionar los derechos de los hijos, ya que todo niño tiene el derecho inalienable a ser reconocido y respetado como persona que es, con existencia propia. Desde el principio contó con un equipo interdisciplinar, para no dar una respuesta unidimensional a una realidad cargada de múltiples connotaciones: legal, psicológica, pedagógica, etc. Se establecieron contactos con los Tribunales Tutelares de Menores de Barcelona, Gerona y Tarragona, al igual que con Ayuntamientos, hospitales, diputaciones. M.A.C.I. promovía la acogida en familia en régimen de guarda y custodia, tratando de brindar al niño semi-abandonado una alternativa que le posibilitara superar la vivencia de una situación despersonalizadora y evolucionar mediante una nueva relación

---

<sup>23</sup> Ley de Tribunales Tutelares de Menores aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948 Art. 17 apartado b, 79 y ss.

podiera evolucionar hacia su desarrollo integral. Demostró que mediante la aplicación de la figura de la guarda y custodia, por medio del Tribunal Tutelar de Menores, los menores podían ser acogidos en un nuevo hogar.

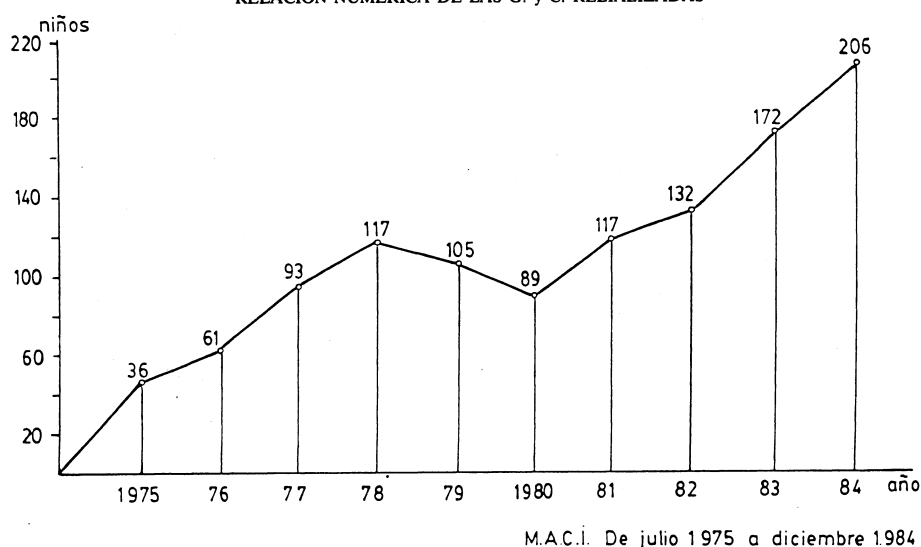
Para ser familia acogedora era necesario: ser un matrimonio, tener plena conciencia y aceptar los deberes sobre el tema de la guarda y custodia, y estar dispuestos a acoger incondicionalmente en el seno de su hogar al menor, estableciendo con él una auténtica relación paterno-filial. No se aceptaban solicitudes de hombres o mujeres solteras, porque se consideraba que debía prevalecer el derecho del niño a una experiencia de hogar con posibilidad de identificación masculina y femenina. De los 3232 matrimonios entrevistados, solo se aceptaron el 40%. En el mes de noviembre de 1984, el total de niños entregados en guarda y custodia por medio de MACI en toda España era de más de 1000. De ellos 581 estaban ya adoptados. Solamente 30 tuvieron que volver a su situación anterior, unos porque no se habían integrado en la familia y otros porque decisiones posteriores anularon la decisión inicial de guarda y custodia. (Gomez de Valenzuela, 1985).

En los resultados obtenidos influyeron de manera decisiva el estudio de las características del niño y la rigurosa selección de matrimonio solicitantes. MACI siempre tuvo muy claro que su objetivo primordial no era el de intentar solucionar el problema de un matrimonio que no tenía hijos, sino el de hallar solución a la situación de un niño que no tenía padres, y si los tenía, era como si no los tuviera.

A la vista de los resultados obtenidos se establecieron contactos con grupos y profesionales de otras regiones de España, en pocos años se expandió por varias provincias. Existían equipos de trabajo en Baleares, Asturias, Galicia, Madrid Almería y Murcia y Zaragoza.



GRÁFICO 2  
RELACION NUMERICA DE LAS G. y C. RELIALIZADAS



Fuente: Revista de documentación social n. 59

En Zaragoza existía la asociación ALBAYDA, nacida en 1977 para la atención a madres solteras que además colaboraba con las Religiosas Oblatas que gestionaban una residencia de madres solteras. La asociación fue ampliando sus fines a la atención general de la infancia marginada. Paulatinamente fue ofreciendo nuevos servicios para los menores: Un centro de acogida, orientación y diagnóstico para niños/as de tres a doce años, situado en el centro de Zaragoza., con una capacidad de 15 plazas; una guardería infantil para niños de cero a cuatro años, con plazas en régimen de mediopensionado, externado e internado. Las 14 plazas de internado estaban reservadas exclusivamente para niños procedentes de los organismos dependientes del Tribunal Tutelar de Menores. Las 25 de mediopensionado eran ocupadas por los menores procedentes de la Junta de Protección de Menores, el resto eran externos. El número total de plazas era de 80; tres hogares funcionales que estaban situados en pisos de la ciudad, en cada uno había seis niños y un educador y una educadora que se ocupaban de ellos.

Se había pasado de la institución total a espacios más reducidos y con una atención más personalizada. Los niños estaban en estos hogares que se ubicaban en pisos normales, acudían a la escuela del barrio, incluso contaban con servicios de apoyo. Sin embargo esto no resuelve el futuro de los niños que se siguen considerando propiedad de los padres. Éstos, ni se ocupan de ellos, ni van a verlos, pero cuando va a cumplirse el plazo para que el menor pase a la situación de posible adopción “aparecen” con lo que el proceso se detiene y comienza a contarse un nuevo plazo. De esta manera la estancia en los pisos solo sirve para que la familia se desentienda todavía más del niño. Se empieza a tomar conciencia de que el niño en realidad está en situación de “orfandad”, porque las posibilidades de que recupere su familia de origen son prácticamente inexistentes y en muchos casos, en realidad, se está encubriendo el abandono de los progenitores. Refiriéndose a estos niños, entre los profesionales que se ocupaban de ellos se acuñó el término de niño semi-abandonado. (Extracto entrevista técnico J.G.)

Financieramente, la asociación se sustentaba por las aportaciones de los socios, subvenciones de la Diputación General de Aragón (D.G.A.) y por las pensiones que el Tribunal Tutelar de Menores establece por niño y día (En 1979 establecieron contactos con MACI ARAGON, que tenía establecidos en Zaragoza:

- Un servicio de detección de casos en los que se estuvieran vulnerando los derechos del niño
- Un servicio de selección de familias que pudieran desempeñar el papel de guarda y custodia y en su caso la adopción, de menores cuando lo demandaban los organismos judiciales.
- Un servicio de investigación y denuncia.

En los casos en que un niño era acogido por orden judicial en una familia seleccionada por MACI, esta se encargaba de seguimiento y se responsabilizaba de trabajar para conseguir la correcta integración del niño en su nuevo hogar. (Gómez de Valenzuela, 1985).

Desde MACI se había comenzado a realizar un proceso de selección de familias potenciales candidatas a acoger a un menor. Los entrevistadores eran

siempre parejas de hombre y mujer técnicos o no, lo que enriquecía y ampliaba enormemente la perspectiva y visión. Posteriormente se realizaba la valoración que partía siempre de la premisa de que había que “buscar una familia para un niño” y no “un niño para esta familia”. Durante el trato de con los potenciales acogedores se trataba de mostrar la realidad de los menores y la finalidad del proyecto. (Extracto entrevista técnico A.).

En la sociedad estaba todavía muy arraigada la idea de que la posición económica era fundamental para adoptar a un niño, no solo entre los posibles acogedores. Algunos de los cuales preguntaban ¿Cuánto me va a costar? También entre algunos profesionales que también preguntaban ¿cómo les vas a denegar la adopción con la cuentas corrientes, los inmuebles...Que tiene? (entrevista a C.A.)

Entre los padres posibles acogedores también estaban los que una vez que se les había explicado las situaciones que habían vivido los menores, los acogían aceptando las previsibles dificultades con los que iban a tener que enfrentarse. La regla de oro que resume el trabajo de selección “buscamos padres para niños” no “niños para padres”. Contaba con un equipo técnico compuesto por un pediatra, trabajadora social, psiquiatra, abogado y coordinador pedagógico, todos ellos voluntarios a excepción del coordinador. (Extracto entrevista técnico J.G.). Su financiación provenía del Consejo Superior de Protección de Menores y de la dirección General de Acción Social del Gobierno de Aragón. Como resultado de los contactos citados anteriormente se constituyó la asociación MACI-ALBAYDA Los miembros de la Asociación Albayda lo eran también de la delegación MACI ARAGON aunque eran legalmente independientes. La junta ejecutiva estaba compuesta por miembros de ambas. Las dos entidades se definían como entidades colaboradoras de los organismos oficiales que están encargados de la tutela del menor, sin pretender sustituirlos en su función. Cada una mantuvo sus órganos de gestión, pero el trabajo lo llevaron a cabo conjuntamente, lo que supuso gran eficacia en la gestión. Su experiencia en el internamiento de niños les hacía sostener que la situación de internado, en especial cuando es

indefinida en el tiempo y en centros masificados, provoca un agravamiento en los problemas del niño, que dan lugar al “síndrome del hospitalismo”

Consideraban la familia como el agente socializador más importante que tiene el ser humano. En el mismo sentido, la carencia de familia, su desestructuración, el abandono o agresión de ésta al niño era algo que había que tratar de evitar ya que las situaciones de abandono y semi-abandono producían en los niños efectos devastadores. El objetivo primordial de su atención fue el niño semi-abandonado, es decir, aquel que está abandonado de un modo real, quizás no legal. Diseñaron un camino posible y legal para los menores en esta situación basado en la guarda y custodia. Esta figura implicaba por una parte una respuesta humana y social: unos padres que se ofrecen a acoger a un niño; por otra se necesitaba una gestión coordinada para hacer el seguimiento del proceso de integración del menor a su nueva familia y un trabajo conjunto de todos los implicados.

Por regla general, los casos eran propuestos por el Tribunal Tutelar de Menores y otras veces, por las asociaciones que habían efectuado denuncia ante el Tribunal. Dependiendo de la edad del niño se procede, si es necesario, a un internamiento provisional en la Casa de Acogida o Guardería. En el centro que había sido internado el niño se elaboraba un informe médico, psíquico, escolar y de la conducta del niño. También se emite un informe socio-familiar que contempla las posibilidades reales de reincorporación a la familia de origen. En el momento que el Tribunal recibía los informes podía tomar varias medidas: a) vuelta a casa con alguna ayuda económica, b) internamiento, c) privación de los padres de la patria potestad y paso a una nueva familia. A esta familia irá en situación de guarda y custodia., que es una situación reversible, sin embargo lo normal es que el proceso acabe en una adopción. Final de un proceso lógico y natural para MACI. (Gómez de Valenzuela, 1985)

La publicación del estudio “Pobrezas y marginación” en 1983 sobre la realidad de la pobreza en España, por Cáritas<sup>24</sup> puso en evidencia y con datos que en España existían 8 millones de pobres y que la pobreza tiene un carácter

---

<sup>24</sup> Cáritas es una organización de la iglesia católica que tiene como misión específica conocer y atender a las personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión

estructural y que por lo tanto implica también soluciones del mismo carácter. Desde esta organización no se pone solo el énfasis en los efectos que conllevan las situaciones de pobreza sino en acometer las causas. Desde su red de Cáritas parroquiales, continúan con el trabajo de acogida a las personas necesitadas y los datos reflejados en la encuesta avalan las realidades que vienen detectando. Junto a acciones de lucha contra el paro, problema de gran magnitud en estos años, se promueve la atención a colectivos que se consideran más vulnerables como la infancia. En 1985 se celebra el I congreso sobre el Niño Abandonado donde se denuncia la situación de semi-abandono en que viven los niños dentro de las instituciones raíz de este congreso, Cáritas dedicará la campaña de Navidad de ese año a recaudar fondos para la infancia.

#### **4.6. La ciudad Escolar Pignatelli: un modelo de desinstitucionalización**

A pesar de que tanto el Diputado Provincial como el Diputado Delegado tenían un papel muy teórico y poco decisivo en la vida del hogar, fue la llegada del Diputado Delegado (C.A).en 1983 la que desencadenó el proceso de desinstitucionalización de los internos y posterior cierre del Hogar. A su llegada al hogar, quiso conocer la situación en que vivían los residentes por lo que optó por entrevistarse con todos los estamentos: dirección, subdirección (en manos de las religiosas), educadores, maestros y trabajadora social. Según este responsable político, de todos los profesionales entrevistados, la trabajadora social fue la que expresó una posición más radical: "Si Ud. No cierra esto, me decepcionará profundamente". En una primera exploración encontró (además de una mezcla de situaciones, ya que convivían niños con situaciones de desprotección, con chicos que habían cometido "delitos" aunque no tenían edad legal penal), situaciones chocantes: Niños que ingresaban de corta edad, que todos los fines de semana iban a su casa y a los 14 años volvían con sus padres sin haberse hecho ninguna labor de integración. A la vista de esta realidad y dado que políticamente no se podía plantear nada sin un estudio previo que lo justificara, encargó un estudio al I.C.E. (Instituto de Ciencias de la Educación), que permitiera elaborar un informe y el planteamiento de las

posibles soluciones. Al cabo de unos meses el informe estaba hecho y era concluyente: Cualquier solución pasa por su cierre. (Extracto entrevista C.A.). Para llevar a cabo el proceso de des-institucionalización, era necesario contar con una persona nueva, ajena al centro, que coordinase todas las labores de transformación. Además esa persona tenía que reunir una serie de características específicas: ser funcionario, licenciado en derecho y sociología, además de maestro. Desde El I.C.E.(Instituto de Ciencias de la Educación se propuso y fue aceptada, una persona que en aquel momento estaba en la Diputación Provincial de Barcelona y que reunía todas las características. Esta persona fue quien coordinó todo el trabajo. En primer lugar se formó un equipo compuesto por: el nuevo director del centro, el coordinador de educadores, psicólogo, psiquiatra, sociólogo y trabajadora social<sup>25</sup>., todos ellos personas ajenas al Hogar. Su función fue la de realizar un estudio pormenorizado de cada niño que estaba en la Ciudad Escolar Pignatelli.

Motivado sobre todo por la trabajadora social (P) y uno de los preceptores (P.E.) el nuevo equipo se “encerró” durante una semana para elaborar un amplio cuestionario para aplicar a cada uno de los casos que se atendían en la Ciudad Escolar Pignatelli. Este estudio de caso individualizado del menor consistía en:

- Un estudio social de la familia del menor. Este estudio constaba de una entrevista en profundidad, informe de las características de la vivienda, motivaciones de los padres (más bien la madre ya que los padres no colaboraran) para haber enviado allí al hijo.
- Un estudio psicológico tanto de la familia como de cada niño.
- Un estudio psiquiátrico y otro médico de cada uno de los menores.

Se elaboraron 275 fichas individuales de la situación en que se encontraba cada niño. Se descubrió que algunos de ellos estaban ahí no por criterios técnicos sino por tenerlos colocados y hacer un favor a los padres, no por las necesidades de los niños. (Extracto entrevista técnico A). También se detectó que había menores que estaban tomando tranquilizantes desde los 3 ó

---

<sup>25</sup> Uno de los preceptores y la T.S. del hogar también colaboró con ellos

4 años, porque tenían problemas de comportamiento, pero no tenían ningún déficit ni enfermedad.<sup>26</sup>

Dentro de la propia institución existía personal (trabajadora social y voluntarias) que clamaban porque los niños salieran al menos los fines de semana.

Por otro lado, entre las personas que formaban parte del equipo de investigación, había profesionales que conocían otros modelos de intervención distintos a las macro institucionales. Estos modelos se estaban implantando desde hacía ya algún tiempo en algunos países de Europa. Entre estas se aplicaban medidas familiares como el acogimiento familiar u hogares funcionales, en las que participaban movimientos asociativos. Todas apostaban por el abandono de modelos segregadores y buscaban un modelo integrador como alternativa al internamiento.

A partir de los años 80 el número de niños comenzó a disminuir. En 1985 su número era de 267 de los que 201 eran internos y el resto medio pensionistas. Además de los 267 internos, estaban los externos, que no recibían otra atención que la de del profesorado. Esto daba una relación de 1 trabajador por cada 2,5 niños. Contando solamente los internos, la relación era de 1 trabajador por cada 1,9 niños. Debido a los inmensos gastos fijos por instalaciones, la disminución del número de niños suponía un importante encarecimiento. El coste sólo se podía abaratar con un internamiento masivo. (Ansó, Casió , Gimenez , Moliner, Sierra, 1990).

Todas y cada una de estas razones influyeron a la hora de tomar a decisión de cerrar la Ciudad Escolar Pignatelli.

Todas las soluciones apuntaban a buscar ambientes lo más parecido a una familia, pero la preocupación de los profesionales no era solo que se cerrara, sino que no se volviera a abrir el centro (entrevista a C.A.)

Los apoyos para llevar a cabo este proceso y el posterior cierre de la Ciudad Escolar vinieron sobre todo de Asociación MACI en Aragón. La oposición a este proyecto estaba dentro de la propia institución sobre todo por parte de

---

<sup>26</sup> Estudio y alternativas sobre la infancia acogida por la DPZ, publicado en marzo de 1985 Premio Nacional de Investigación social, 1985

los maestros, en algunos agentes sociales que tenía ciertas reticencias y sobre todo en el ámbito político por el P.A.R. (Partido Aragón Regionalista).

Dentro de la propia institución, los maestros que trabajaba en la Ciudad Escolar son los profesionales que ejercieron mayor oposición. Todos ellos tenían su plaza en un pueblo y percibían además de su salario por parte del Ministerio de Educación un plus por estar en el centro. Los ratios en algunos casos eran de 2 ó 3 alumnos por aula. El director además vivía en un chalet, dentro de la propia Ciudad Escolar (que luego se convertiría en la residencia Medina Albaida). Cuando se realizó el cierre, todos ellos tuvieron que volver donde tenían su destino y dejaron de percibir el plus.

Entre los agentes sociales, estaba muy arraigada una tradición de siglos de utilizar las instituciones de acogida como alternativa sencilla y para la cual existían los recursos, bien dotados por otra parte. Algunos planteamientos como el acogimiento debían de partir prácticamente desde la nada. El proceso de des-institucionalización tuvo que combatir la idea de que las instituciones totales eran una respuesta válida a los problemas de los niños desprotegidos o abandonados.

La oposición política surgió por parte del Partido Aragón Regionalista (PAR), que interpretaba que el cierre del centro la Ciudad Escolar significaba que "se abandona a los niños". (Entrevista C.A.)

En el ámbito nacional no había nada como lo que se hizo en el Pignatelli. Lo que se estaba haciendo en otras instituciones era cambiar a las monjas y frailes por educadores, pero manteniendo la misma estructura. Lo que se hizo en la Ciudad Escolar Pignatelli, fue un paso más allá de todo lo que había porque se creó algo totalmente distinto y en un escaso período de tiempo (1983-1985). El equipo encargado de realizar el estudio fue el mismo al que se le encomendó el desalojo. Posteriormente estuvo asesorando a otras diputaciones. El PSOE como el resto de partidos de aquella época era una entelequia. No fue un planteamiento de partido, pero sí que contó con la colaboración de personas del partido que estaban en el Ministerio de Educación y en el Ayuntamiento. Gracias a la colaboración del Ministerio de Educación el



31-5-1985 todos los niños estaban escolarizados. Con el Ayuntamiento se estableció un convenio para erradicar la mendicidad infantil. (Entrevista C.A.)

#### **4.7 Encuadre del acogimiento**

El proceso de des-institucionalización implicaba no solo el cierre de estos establecimientos sino la aplicación de medidas protectoras alternativas. El principio que subyace para proteger a los menores es evitar el desarraigo de los niños de su ambiente natural, sus propias familias. A partir del estudio llevado a cabo, había que dar una alternativa global, abandonando modelos segregadores y basándose en un modelo integrador

En el estudio se detectaron tres grupos distintos de familias que necesitaban actuaciones distintas

a) Alrededor de un 70% de familias presentaba una serie de características de normalidad. Esto significaba que los niños podían reintegrarse sin ningún tipo de intervención o con un mínimo apoyo se podía garantizar una buena reinserción

b) Un grupo de familias, 18% aproximadamente, que presentaba problemas de gravedad, pero solucionables. Con una adecuada intervención educativa podrían ofrecer un marco adecuado para la integración familiar de los niños.

c) Otro grupo de familias, en torno al 20% acusaban problemas especialmente graves, en los que la posibilidad de recuperación se preveía difícil o nula.

En consecuencia las alternativas a la institucionalización se centraron en 3 opciones: a) Integración en su propia familia; b) separación provisional y c) separación definitiva.

Se constata además que el coste por niño y año es de 1.500.000 pesetas y que con la vigésima parte se puede enviar al niño/a a su casa y ayudar económicamente a la familia, ya que los problemas que presenta esta son económicos. Es la medida aplicada a algunas de las familias del primer grupo, aunque no a todas, ya que un 20% de ellas podían acoger a los menores con total normalidad, sin ningún tipo de apoyo, ni siquiera económico. Cuando los

problemas de la familia aun siendo graves existían posibilidades de intervención para que a medio plazo pudieran asumir a sus hijos estos estarían temporalmente en pequeñas residencias. Estas se enclavaron dentro de la propia Ciudad escolar en los chalets que habían servido de vivienda al director, jefe de maestros, etc. También en algunos pisos en barrios poniendo al frente de ellos a un educador y a una educadora. Se ofreció a las Hermanas de Santa. Ana el que ocuparan los puestos de educadora, pero con la condición de que dejaran de vestir el hábito. En un principio se negaron rotundamente, después aceptaron... y se implicaron mucho .Según testimonio de algunas de ellas fue una experiencia preciosa. Cuando las posibilidades de recuperación de la familia son escasas o inexistentes se propone la separación definitiva. (Entrevista C.A.)

Se reconoce que la familia es el mejor lugar para la educación de un niño ya que las relaciones entre sus miembros son más cercanas que en ningún otro sitio. Todos los estudios realizados coinciden en que la familia debería ser el medio ambiente natural y básico para la educación y socialización de los niños. Los principios que inspiran las medidas superada la des-institucionalización son:

- El centro residencial no proporciona las mejores condiciones para el normal desarrollo de los niños.

- La relación afectiva del niño en la familia es lo más conveniente para el desarrollo equilibrado de la personalidad del niño.

- El restablecimiento de la relación paterno-filial es la razón básica de la des-institucionalización

Las carencias de la familia pueden ser paliadas con ayudas monetarias, Los horarios incompatibles, los ingresos escasos no son argumentos válidos para la institucionalización de un niño.

En Aragón se abandonó el modelo institucional y se optó por el modelo familiar. El traspaso de competencias a las CCAA como nuevos agentes de la política social les dio la capacidad de desarrollar nuevos programas y servicios en respuesta a los problemas específicos de cada región, de acuerdo con su derecho propio (como en el caso de Aragón). En contraposición en algunos

casos heredaron una serie de recursos dispersos, heterogéneos e inadecuados y tuvieron que construir una estructura institucional nueva

En las distintas comunidades autónomas se estructuró el sistema a través de los servicios de base o comunitarios y los servicios especializados. Los servicios de base son la puerta de acceso para todos los ciudadanos y se les asigna un papel fundamental en el desarrollo del trabajo a nivel comunitario para abordar las necesidades existentes en un determinado territorio, el fomento de la participación ciudadana, la coordinación y vertebración de los recursos. Son los encargados de asegurar una efectiva acción preventiva y detección temprana. Permiten descubrir situaciones de riesgo a edad más temprana y establecer mejores diagnósticos. En relación con los menores tienen encomendado los programas específicos de infancia: educación de calle y educación familiar, ofertados desde los centros de servicios sociales de los barrios: ludotecas, centros de tiempo libre que incluyen también la actuación con las familias de los niños.

Esta red de servicios comunitarios es completada con una atención especializada para abordar problemas que no pueden ni deben ser atendidos en el ámbito comunitario como en el caso del maltrato o las conductas disociales de los menores, entonces deben de entrar los servicios especializados de protección al menor. Los servicios sociales especializados se organizan en torno a programas desde donde se contemplan las medidas más adecuadas para satisfacer las necesidades de cada uno según sean sus circunstancias personales, familiares y sociales.(García Lorente y Martínez Mora, 2003)

Los programas abarcan desde el trabajo por la reestructuración de la familia de origen del menor hasta la separación definitiva, los programas de autonomía y emancipación, así como el acogimiento en residencias y el acogimiento familiar. Se prefiere la familia de origen, pero cuando la convivencia con la familia biológica se hace imposible, porque no existe o porque no es capaz de atender adecuadamente al menor, existe la posibilidad de que éste se incorpore a otra familia, integrándose como un miembro más. El objetivo es que la nueva familia le aporte elementos que no se encuentran

en su entorno familiar de origen. Se trata de la figura del acogimiento familiar, instrumento de protección que es una alternativa de convivencia no institucional para aquellos niños que no pueden vivir con su familia biológica.

Para todo esto se necesita una flexibilidad y agilidad en las respuestas que difícilmente puede asumir la Administración sin la participación del tejido social. El sector público debe facilitar la existencia de los servicios necesarios gestionándolos directamente o bien asegurando que se presten por medio de convenios o contratos administrativos con entidades privadas. Las organizaciones no gubernamentales colaboran con este fin. Además encarnan el derecho de los ciudadanos de participar en la vida social, económica y cultural de la nación como lo garantiza la ley<sup>27</sup>

Las asociaciones de familias acogedoras forman parte del tercer sector. Se definen como entidades sin ánimo de lucro, no gubernamentales y nacidas de la libre iniciativa ciudadana. El funcionamiento de estas asociaciones se caracteriza por la autonomía y la solidaridad. Su finalidad es lograr la cohesión, la inclusión social de los menores en situación de vulnerabilidad. La función de las asociaciones no es exclusivamente la ayuda a las familias para afrontar sus necesidades. También se explicita en una relación con las instituciones que se lleva a cabo en dos niveles: a) A nivel local apoyando a las familias en su relación con los servicios sociales, actuando como interlocutores para la realización de iniciativas como la formación para las familias, la colaboración en la búsqueda de nuevas familias y en la promoción del acogimiento. b) A nivel nacional contribuyendo a la sensibilización de la opinión pública sobre la situación de los menores en riesgo y buscando a través de los órganos de coordinación espacios de colaboración y de dialogo con las instituciones. La sensibilidad de las asociaciones con respecto al nivel institucional nace de su conciencia de desarrollar no solo una tarea de servicio a la persona sino a toda la sociedad. Su actividad afecta por una parte a las relaciones familiares y por otra va más allá de los intereses de cada familia para perseguir intereses de carácter general (Fumagalli et al, 1995) En la Comunidad Autónoma de

---

<sup>27</sup> Ley 30/94 de 24 de noviembre de Fundaciones e incentivos fiscales a la participación ciudadana en actividades de interés general

Aragón la asociación se denomina A.D.A.F.A. (Asociación de Acogimientos Familiares de Aragón). Nació como movimiento asociativo en 1998 constituida por 70 familias acogedoras de menores en situación de riesgo o desamparo y todas aquellas personas sensibilizadas y promotoras del Acogimiento Familiar no Pre-adoptivo, impulsada desde la Administración por los técnicos responsables del programa pero con una clara separación de tareas.

Los fines de la institución son: 1) el desarrollo, la promoción, la divulgación y el fomento de los acogimientos familiares, a título de voluntariado Social, prestando una colaboración efectiva con los organismos competentes en la materia; 2) la defensa de los derechos del menor y la mejora de su situación; 3) el fomento de la figura legal del acogimiento familiar no pre-adoptivo; 4) la promoción del apoyo mutuo entre las familias acogedoras para un mejor desarrollo y desenvolvimiento de cada acogimiento familiar; y finalmente; 5) ofrecer un cauce de representación a las familias acogedoras ante los organismos públicos competentes.

El primer convenio de colaboración entre el I.A.S.S. y la asociación se formalizó en 2004 con el propósito de poner en funcionamiento el programa de acogimientos familiares de urgencia. El convenio tenía dos objetivos: garantizar la existencia de familias para niños de 0 a 8 años, con el fin de que no tuvieran que pasar por ninguna institución antes de ir a una familia de acogida. El segundo la captación de familias, formación y seguimiento de los acogimientos no pre-adoptivos. En el año 2011, se reformula el planteamiento inicial basado en convenios, pasando a la fórmula de contrato de gestión de servicios públicos.

En 1985, con la ciudad Escolar Pignatelli clausurada, se reestructuró el Servicio de Infancia de la Diputación Provincial de Zaragoza en 5 departamentos. 1) De Seguimiento y Educación familiar, 2) Departamento de Acogida Familiar, 3) Departamento de Grupos Familiares (Área de Jardín de Infancia y Pisos) 4) Departamento de Diagnóstico y Terapia (Centro de Observación y Acogida y 5) Departamento Social. Cuando un menor era abandonado, era acogido en el C.O.A., donde no podía estar más de dos meses, hasta dar una alternativa a su situación. Los departamentos de

diagnostico y social valoraban las posibilidades de integración, así como los apoyos que serían necesarios para trabajar con la familia y garantizar una correcta atención de los niños/as y el Departamento de Seguimiento y Educación Familiar se ocupa de esa área.

Cuando las posibilidades de recuperación no permitían la integración del niño y esta situación no era temporal, se proponía la alternativa de una familia acogedora. La medida no tenía la finalidad que el acogimiento acabara necesariamente en adopción.

#### **4.8 Las transferencias del Servicio de Infancia al Gobierno de Aragón, el sistema de protección de menores.**

En 1987 el gobierno de Aragón asume las competencias en materia de menores. El servicio de infancia de la D.P.Z. decide cerrar el departamento de Acogida Familiar y reestructurar el Servicio. La mayor relevancia la tiene el Departamento de Seguimiento y Educación Familiar, los otros departamentos quedaran exclusivamente de apoyo. La asunción de competencias por el Gobierno de Aragón y la promulgación de la ley 21/1987 que introdujo la figura del acogimiento, como nuevo instrumento de protección de menores, pero sin regularlo provocó que la D.G.A. se encontrara con un cúmulo de expedientes y sin los medios necesarios para asumirlos., había miedo a implantar el programa, estaba todavía muy arraigada la cultura del internamiento. No obstante los acogimientos habían comenzado en el año 1985 y continuaron..

Con la aprobación de la ley 1/1996 que reguló la figura del acogimiento se crearon los cauces necesarios para llevarlo a efecto. Se solicitó a los técnicos un programa de acogimiento. El proyecto una vez hecho y validado por técnicos de Barcelona fue aceptado sin grandes reticencias para su implantación.

## 5. Resultados de los primeros acogimientos en Aragón

### Características socio-económicas de las familias acogedoras

El número de hijos propios en la unidad familiar es en el 47% de los casos de dos, un 23% no tenía hijos cuando iniciaron el acogimiento 16% de hogares tienen un hijo, el 12% tenía tres hijos y apenas un 2% tenía cuatro o más hijos. En cuanto al estado civil de los acogedores el 78% está casado, poco más del 3% están constituidos como parejas de hecho, un 10% están separados o divorciados y casi un 7% son personas solteras. La mayoría de los hogares acogedores están formados por parejas casadas con dos hijos, que por otra parte es el modelo de familia más extendido en nuestra sociedad. Sin embargo en el siglo XXI ya no se concibe a la familia como una institución fija. Se define la familia como un conjunto de relaciones íntimas y no tanto en términos de vínculos legales basados en el matrimonio. Las familias monoparentales como consecuencia del divorcio, el fallecimiento del cónyuge o la elección de una persona soltera de cuidar a un niño son parte del grupo de familias acogedoras. Igualmente las familias homoparentales tienen su presencia, aunque en un porcentaje pequeño.

Esto demuestra como la evolución de la sociedad repercute en la protección de los menores. Basta recordar como la asociación MACI establecía como premisa la necesidad de ser matrimonio y rechazaba las solicitudes de hombres y mujeres solteros/as.

Tabla 1. Número de hijos propios en la unidad de convivencia antes del acogimiento

	Porcentaje
Ninguno	23
Un hijo	16
Dos hijos	47
Tres hijos	12
Cuatro hijos	1,1
Cinco hijos o más	1,1
	100%

Tabla 2. Estado civil de los padres de acogida antes del primer acogimiento

	Porcentaje
Soltero	6,9
Casado	78
Pareja de hecho	3,4
Divorciado / Separado	10
Otros	1,1
	100%

Las redes de la familia biológica a la que pertenece el niño se caracteriza por el hecho de tener generalmente una estructura débil. Las funciones de apoyo son también débiles por la carencia de recursos tanto materiales como relacionales. En contraposición, las familias acogedoras, según han descrito algunos estudiosos<sup>28</sup> se caracterizan por relaciones más amplias constituidas por la familia extensa, vecinos y amigos. También es característico el perfil relacional de las familias acogedoras. Estas familias no solo forman parte, en su gran mayoría de asociaciones de familias acogedoras sino que además pertenecen a grupos religiosos 25%, asociaciones de voluntariado 49%, plataformas vecinales 14%, partidos políticos.

<sup>28</sup> D. Bramante,, *La famiglie accoglienti: un analisi sociopsicologica dell affidamento familiare*, Franco Angeli, Milano 1991



Tabla 3. Participación social de las familias acogedoras en la actualidad

	Porcentaje
En un sindicato	20
En una parroquia o asociación religiosa	25
En una O.N.G.	49
En una plataforma o asociación vecinal	14
En un partido político	5,7
Otros	13

Nota: Los porcentajes suman más de 100 porque las familias tenían la posibilidad de elegir más de una opción

En relación con el nivel de formación del padre de acogida, vemos cómo el 43% de los encuestados posee una titulación universitaria. Solamente el 17% tiene estudios primarios y un 38% estudios secundarios o de bachillerato. Según datos del Instituto Aragonés de Estadística, solamente el 14% de la población aragonesa mayor de 16 años tienen estudios universitarios, el 35 % tiene estudios primarios y un 44% estudios secundarios, por lo que podemos concluir que las familias tienen un nivel de estudios superior a la población en general.

Tabla 4. Mayor nivel formativo alcanzado por el padre de acogida en la actualidad

	Porcentaje
Estudios primarios	17
Estudios secundarios	14
Bachillerato	24
Estudios universitarios	43
Otros	2,5
	100%

Respecto a la formación académica de las madres acogedoras es similar a la de los padres. Las que poseen estudios universitarios representan más del 40%. Tienen estudios primarios un 18% y las que tienen una formación de bachillerato o secundaria, representan el 38%. Por lo que se puede decir que las familias acogedoras tienen un nivel de formación superior a la media de la población aragonesa.

Tabla 5. Mayor nivel formativo alcanzado por la madre de acogida en la actualidad

	Porcentaje
Estudios primarios	18
Estudios secundarios	19
Bachillerato	19
Estudios universitarios	41
Otros	3,5
	100%

### **La visibilidad de los programas de acogimiento**

Es significativo que la fuente de información mayoritaria (32%) sea a través de amigos o conocidos. La visibilidad de los programas de acogimiento es escasa a través de los medios de comunicación y no se ha conseguido crear una imagen en el imaginario colectivo de lo que es esta medida. Es preciso que esta medida se conozca mucho más; no sólo para que haya más familias acogedoras sino, para que cuando haya madres que por circunstancias excepcionales o puntuales no puedan cuidar a sus hijos, sepan que pueden pedir ayuda y que pueden ser ayudadas.

Tabla 6. Fuente de información

	Porcentaje
Por amigos o conocidos	32
Por la radio	9,2
Por la prensa	21
Por internet	5,7
Por la televisión	6,3
Por carteles informativos	6,9
Por folletos	4,6
Información proporcionada desde AAPP	5,1
Por profesionales del ámbito educativo	1,8
Otros	7,2
	100%

Desde el inicio de los contactos hasta el momento de acoger a un niño transcurre un tiempo que en un 51% de los casos es de más de 6 meses. Entre 3 y 6 un 29% y solamente un 17% tiene que esperar menos de 3 meses. Los acogedores manifiestan que es un tiempo excesivamente largo y que se vive en un clima de intranquilidad, sobre todo una vez superada la fase de formación.

Tabla 7. Tiempo transcurrido entre la solicitud y el inicio de la convivencia con el primer menor asignado

	Porcentaje
Menos de tres meses	17
Entre tres y seis meses	29
Más de seis meses	51
No sabe	2,3
	100%

## **Inicio del acogimiento**

El 58% de las familias valora como adecuada la formación recibida, pero existe un 37% que la considera mejorable y casi un 6% inadecuada. La incorporación de un niño con necesidades especiales en áreas de su desarrollo requiere que los adultos que asumen la responsabilidad de cuidarlo reciban una preparación, formación y acompañamiento desde las entidades responsables de ello. Se debe proporcionar a las familias herramientas para la acción de la vida cotidiana. Por ello la disponibilidad del aprendizaje es un recurso que hay que valorar y potenciar.

Tabla 8. Formación recibida por las familias

	Porcentaje
Adecuada	58
Mejorable	37
Inadecuada	5,7
	100%

## **Valoración del acogimiento**

La finalización del acogimiento en un 25% de los casos es porque va a otra familia para ser adoptado. Un 33% vuelve a su familia de origen donde superadas las dificultades que motivaron la decisión de retirarlo vuelve a reintegrarse. El acogimiento familiar sirve como periodo de prueba tanto para el niño como para la familia biológica en donde se puede comprobar las posibilidades de recuperación que se atisbaban cuando se aplicó la medida, o la opción por otra medida más definitiva cuando esas expectativas no se han confirmado.

Tabla 9. Motivos por los que finaliza el acogimiento familiar

	Porcentaje
Mayoría de edad	0,5
Interrupción del acogimiento	14
Fin de la medida y regreso a la familia de origen	33
Fin de la medida, pero el menor continúa en la familia acogedora	2,9
Fin de la medida, pero el menor se fue cuando quiso independizarse	1,4
Salida a familia extensa	3,4
Salida a adopción	25
Otros	7,2
El acogimiento no ha finalizado	13
	100%

En cuanto a la obligatoriedad de pedir permisos a la administración un 54% las considera adecuadas, mientras que un 32 sostiene que son inadecuadas. Un 14% las considera necesarias pero mejorables. Si bien todos en general opinan que deben informar a la administración su queja fundamental es la lentitud con que esta responde a sus peticiones, y el tiempo de anticipación con el que hay que solicitar el permiso. "Algunos fines de semana nos ha surgido hacer un viaje con amigos a algún lugar fuera de la ciudad, aunque próximo, sin hacer noche siquiera, donde pensábamos que el

niño podía pasarlo bien, pero hemos tenido que renunciar por no tener el permiso.” (Madre acogedora).

Tabla 10. Petición de permisos a la Administración

	Porcentaje
Adecuadas	54
Necesarias pero mejorables	14
Inadecuadas	32
	100%

Acerca de la influencia del apoyo institucional recibido, los acogedores no le conceden demasiada importancia, solamente el 41% considera que ha tenido bastante o mucha influencia. La aplicación de medidas protectoras necesita agentes familiares protectores de carácter incondicional. El sostenimiento de las competencias, aptitudes, etc. que en su día certificó la resolución de idoneidad deben de cuidarse. La proximidad de apoyos al alcance de las familias cuando sea necesario es indispensable. Sin esperar a que se produzcan tensiones sino antes, en todas aquellas situaciones de dificultad es preciso convertirlas en oportunidades de generar cambios y construcción de dinámicas reparadoras y promotoras del de crecimiento en sentido amplio.

Tabla 11. Relación del éxito del acogimiento con el apoyo institucional proporcionado

	Porcentaje
Bastante/mucha influencia	41
Alguna influencia	37
Poca/Ninguna influencia	22
	100%

## Valoración del Programa de acogimiento familiar

La mayoría de los acogedores lo valora con una nota muy alta pero aclarando que es pensando en lo bien que ha supuesto para el menor y que esta valoración no se puede extrapolar a la Administración o las asociaciones. Solamente el 4,6 % lo valora por debajo del porcentaje que podríamos llamar insatisfactorio pero no en el sentido de que exista un rechazo hacia el niño o un arrepentimiento de haber realizado el acogimiento.

Tabla 12. Valoración del Programa de Acogimiento Familiar

Puntuación	Nº Familias	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
1	2	2,3	2,3
2	0	0	2,3
3	2	2,3	4,6
4	1	1,1	5,7
5	6	6,9	12,6
6	8	9,2	21,8
7	12	14	35,6
8	28	32	67,8
9	12	14	81,6
10	16	18	100
87		100%	

Entre los aspectos del programa que podrían ser mejorados un 25% señala un mayor apoyo a las familias. Seguido de la necesidad de mejorar la información y la coordinación 21% entre los servicios sociales y sanidad o educación. Se constata grandes discordancias entre los servicios sociales y la escuela. "La niña llegó en junio y hasta el mes de febrero no se pudo matricular. Además pusieron las visitas del padre en la misma hora en que la niña tenía apoyo escolar en el colegio" (madre acogedora I)

"Yo soy maestra y pedí que el niño fuera escolarizado en el colegio en el que yo trabajo o en el que acuden mis hijos, pero no lo hicieron ni en uno ni en el otro" (otra madre acogedora")

Tabla 13. Aspectos del programa con capacidad de mejora

	Porcentaje
Mayor apoyo a las familias	25
Mayor grado de coordinación y de información	21
Menor grado de burocracia	20
Mayor seguimiento y estudio de los casos	13
Incremento de recursos económicos y humanos	12
Otros aspectos	4,2
	100%

Respecto a si recomendarían o no el acogimiento a otras personas el 79% de los encuestados sí que recomendaría realizar el acogimiento. Los padres reconocen que ha habido momentos difíciles que han tenido que ser superados, pero la relación con el acogido y la situación actual les compensa de los esfuerzos realizados.

Tabla 14. Recomendación del programa de acogimiento

	Porcentaje
Sí recomendaría el programa	79
No, recomendaría el programa	21
	100%



## **6.-Conclusiones**

La reflexión sobre la historia en la atención de la infancia nos sirve sobre todo para poder aprender de ellas y mejorar las actuaciones futuras. De esta forma se ha podido constatar la inadecuación de la institucionalización indiscriminada para la atención e inclusión de los niños en los grandes centros de internamiento. La experiencia nos ha llevado a reflexionar y valorar los beneficios de la atención preventiva y la preferencia de la atención desde el ámbito familiar (propia o ajena) al acogimiento residencial, quedando esta elección en el caso de no ser validas o ineficaces las anteriores opciones de intervención.

Los programas para las familias en situación de vulnerabilidad deberían incluir servicios de ayuda dentro del propio hogar para evitar que los problemas evolucionen hasta alcanzar una situación en que ya no sea posible acometerlos dentro de la propia familia y haga necesarias intervenciones más drásticas.

Múltiples investigaciones han demostrado que la acción preventiva es la mejor manera de conseguir una integración social e incrementar las oportunidades para los menores en situación crítica y poder reducir el número de jóvenes abocados a la posibilidad de un futuro de una vida abocada a la marginación o la inadaptación social. Sin embargo, no se ha hecho lo suficiente para proporcionar los medios ni planificar las actividades preventivas que corresponden a la importancia de estos problemas.

El objetivo principal debe ser expandir el sistema de protección hacia una política de prevención dirigida a todos los niños. No sólo aquéllos que deben ser protegidos sino, con una visión holística, el gobierno debería apoyar políticas de apoyo familiar para la infancia en general. Políticas de prevención más fuertes ayudarían a disminuir el número de niños que necesitan la atención del sistema de protección infantil. Mayor número de servicios comunitarios que palien las situaciones de necesidad de los niños y sus familias, tales como guarderías, becas de comedor, facilitar la conciliación

familiar y laboral,... con todos estos recursos comunitarios se conseguiría una mayor integración social, evitar situaciones de desatención de los menores, etc

Las carencias que afectan a los niños son diversas y lo hacen en distintos grados de intensidad, por ello las respuestas deben ser también diversas, procurando acomodarse a las necesidades que se presentan, medidas más flexibles capaces de adaptarse a la singularidad de cada caso y a la multiplicidad de situaciones de riesgo que hoy en día pueden darse (colegio, extraescolares, internet y medios de comunicación,...). Esta diversificación debería apostar más por los servicios ligados a la red de soporte exterior que tienen como base las alternativas familiares, pero sin olvidar los centros residenciales que siguen siendo necesarios: como hogar sustituto para aquellos que han fracasado en la convivencia familiar (niños que han pasado por varios acogimientos en familias). También para aquellos menores con necesidades específicas a los que una atención profesionalizada incide de forma muy positiva en su bienestar.

El proceso de normalización que se ha venido desarrollando en nuestro país aplicado a los centros residenciales para menores ha conseguido introducir cambios en el diseño de las nuevas residencias en relación con su tamaño y la calidad de las relaciones entre residentes y educadores. Estos centros buscan recrear un ambiente familiar.

El acogimiento ha mostrado ser una alternativa válida para la infancia en situación de riesgo, alcanzando altos porcentajes de satisfacción obtenidos por las familias que refleja el buen acoplamiento que se ha realizado.

En el momento actual, en el que se habla mucho de promoción del acogimiento familiar, se necesita una política social en la que se valore la libertad de los agentes sociales, reconociendo su capacidad para hacerse cargo de las necesidades, elaborar respuestas y formas de intervención, siempre que sean apoyadas sin ser sustituidas en sus competencias.

Las asociaciones familiares asumen una tarea de mediación entre las instituciones y la sociedad civil. Ofrecen la posibilidad de que las familias integren una red colaboradora de los servicios sociales favoreciendo la práctica de la subsidiaridad.

La iniciativa social ofrece un capital esencial para formalizar respuestas colectivas que complementan a los servicios de los poderes públicos ofreciendo herramientas nuevas para el desarrollo de sus responsabilidades. Y a su vez los poderes públicos deben facilitar y fomentar la colaboración ciudadana, de esta forma se podrá conseguir una sociedad más cohesionada.

La Administración debe dar soluciones rápidas, flexibles y coordinadas para dar la respuesta definitiva y adecuada a las necesidades del menor y la familia. Los procesos de diagnóstico e intervención no pueden alargarse en el tiempo más de lo necesario y en cualquier caso se debería fomentar y anteponer el acogimiento familiar al acogimiento residencial, sobretudo en los menores de más corta edad. Los menores en el jardín de infancia deben de estar lo menos posible.

Frente a la complejidad de las alternativas familiares (captación, formación, valoración, seguimiento, apoyo, atención a sus necesidades), las instituciones son mucho más simples de gestionar o y mantener, aunque más caras. Sin embargo, el beneficio que reportan estas familias, tanto a los menores, a los que se les muestran perspectivas que no tenían, como a la propia sociedad es extraordinario. Las administraciones deben tener vacíos los centros no por dinero, sino porque disponen de otras opciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Hendricken, M. (2009). Los servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente. En Moreno Ed., *Reforma de las políticas de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Amorós Martí, P. (1987). *La adopción y el Acogimiento familiar*. Madrid: Nancea S.A.
- Ansó Llera, J.L., Casión Muñoz, J.M., Gimenez Alvira, J.A., Moliner Mallen, P.E., Sierra Sanchez, J. 1990. *Integración sociofamiliar y Marginación infantil*. Zaragoza: D.P.Z.
- Bank-Mikkelsen, N (1975) *El principio de normalización*, Revista Siglo Cero n.º 37 pp.16-21.
- Borras, J.M. (1996) Historia de la infancia en la España contemporánea 1834-1936. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación Sánchez Ruiperez.
- Branciforte, L. (2011). *El socorro rojo internacional (1923-1939)*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva S.L.
- Bustos Valdivia, C., Bustos Valdivia, I., Moreno Quesada, B. Trujillo Calzado, I. 2006 *Derecho civil de la persona y de la familia. Para estudios de Trabajo Social* (4.ª Ed.). Granada: Editorial Comares, S.L.
- Caparrós Civera, Neus y Jiménez-Ayba, Ivan (2001). *El acogimiento familiar Aspectos jurídicos y sociales*. Instituto de Ciencias para la familia. Universidad de Navarra. Ediciones Rialp, S.A.
- Casado, Demetrio. (2002). *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid: Editorial CCS.
- Cenarro Lagunas, Á. (2009). *Los niños del auxilio social*. Madrid: Espasa SLU.
- Colmenar, C. (2006) *La protección a la primera infancia en España en el primer tercio del siglo XX History of Education & Children's Literatura n.º I* pág. 167-196.
- Del Valle, J.F. et al (2008) El acogimiento familiar en España: implantación y retos actuales Papeles del psicólogo: *Revista del colegio de psicólogos n.º 30* pág. 33-41.
- Funes Artiaga, J., (2008). *El lugar de la infancia*. Barcelona: Editorial Grao de Irif, S.L.

- Funagalli, D. et al (2009). *Esta es tu casa*. Madrid: Encuentro S.A.
- García Lorente, M. A, Martínez-Mora, L (2003). *The process of deinstitutionalization in Spain. Children in institutions: The Beginning of the end?* Florencia: Tipografía Giuntina.
- García Villaluenga, L. (1997). *El derecho y los servicios sociales*. Granada: Comares.
- Gómez de Valenzuela, J. (1985) La guarda y custodia como una de las alternativas que pueden ofrecerse a la infancia semi-abandonada. *Revista Documentación Social* n.º 59 pág. 187-202.
- Gómez de Valenzuela, J. (1985). Servicios a la infancia marginada. *Revista Documentación Social* n.º 59 pág. 213-220.
- Jarne, A. (2004). Niños “vergonzantes y “pequeños rojos”. La población marginal infantil en la Cataluña interior del primer franquismo. *Revista Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*. Pág. 25-42.
- Jiménez Aybar, I. (1998) *Pasado, presente y futuro de la protección de los menores en Aragón*. Zaragoza: Ayuntamiento área de servicios públicos.
- Lázaro, I. MorA, N. (2012) Pobreza y exclusión social de la infancia. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Linares, E. (1985), Las alternativa familiares frente a la institucionalización de menores. *Revista Documentación Social* n.º 59 pág. 171-185.
- Macionis, J., Plummer, K., Pearson, (2007) *Sociología* (3.ª Ed.). Madrid: Pearson Educación.
- Martín Hernández, J. (2009). *Protección de Menores. Una institución en crisis*. Madrid: Ediciones Pirámide (Grupo Anaya, SA).
- Martínez Verón, J., Navarro, A., Gay, J. *Historia y vida cotidiana del Hogar Pignatelli 1666-1971*. Zaragoza: Ed. Los Fueros.
- Maza Zorrilla, E. (1999). *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1836)*. Madrid: Ariel.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1988) Catálogo de prestaciones de Servicios sociales de Atención Primaria. Subdirección General de Publicaciones del Ministerio de trabajo y Asuntos sociales. Madrid.
- Ministerio de Asuntos sociales. (1990) El acogimiento familiar. Centro de Publicaciones. Madrid.

- Miret Magdalena, E. (1984). *La educación de nuestros jóvenes difíciles: Un punto de vista psicológico*. Pamplona: Ediciones Rialp.
- Moliner, P.E. (1993) Ponencia presentada en el II Congreso Estatal sobre infancia maltratada. Vitoria: Servicio central de publicaciones del gobierno vasco.
- Montagut, T. (2000). *Política social* (3ª Ed.). Barcelona: Ariel, S.A.
- Morente Mejías, F.(1997). Los menores vulnerables: aproximación sociológica a los orígenes de la desigualdad social. Jaén: Universidad de Jaén.
- Murillo Jaso, L (2005). La acción administrativa de protección y reforma de menores en Aragón. Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- Navaro, A.L. (1983). Organización autonómica de los servicios sociales para la prevención de la marginación infantil y juvenil. Investigación presentada a la D.G.A. Zaragoza.
- Navarro, A.L. (2012). *Los derechos de la infancia y de la protección inicial (en el tiempo de C. Arenal) a la promoción actual*. Revista Acciones e Investigaciones Sociales n.º 32 Pág. 194-213.
- Navarro, V. (2006). *El subdesarrollo social en España*. Barcelona: Anagrama, S.A.
- Palacios, J. (2010). El derecho a la protección de los niños y niñas en la comunidad de Madrid Vol. I. *Protección de la infancia en España la transición que no llega*. Edita el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo social y Asistentes sociales en Madrid pág. 13-35.
- Palacio Lis, I, Ruiz Rodrigo, C. (2002) *Redimir la inocencia. Historia, marginación infantil y educación protectora*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Palacios Sánchez, J. (1997). *Menores marginados. Perspectiva histórica de su educación e integración social*. Madrid: editorial CCS.
- Peces- Barba, G. (1990). *Garantía Internacional de los derechos sociales*. Madrid: Ed. Ministerio de Asuntos sociales.
- Pelayo Hore, S. "Aspectos sociológicos de la adopción" en Boletín del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, n.º 53 1 de abril 1974 pp 49-50

- Rios Martin, Juan Carlos, Segovia Bernabé, Jose Luis Rios martin, julian Carlos. La infancia en conflicto social. Tratamiento socio juridico. Colección estudios e investigación n.º 5.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004) *El desarrollo del Estado de Bienestar (1975-2000)*. El estado del bienestar en España: Debate, desarrollo y retos pp. (95-152). Madrid: Fundamentos.
- Rodríguez-Ocaña, E (1996) Repositorio institucional universidad de Granada la encuesta sanitaria como contribución original de Philipp Hauser a la salud pública española.
- Roigé, Mariana. (2010) *Miñez, marginalidad y políticas públicas*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
- Ruiz Rodrigo, C. (2004.) *Protección a la infancia en España. Reforma Social y Educación*. Universitat de Valencia. Dpto. Educación Comparada e Historia de la Educación Valencia.
- Serrano Garcia, I.(1997) La protección jurídica del menor.Junta de Castilla y Leon (Salamanca).
- Wolfensberg, W *El debate sobre la normalización*. Revista siglo cero n.º 105 pp.12-28.

## **Índice de tablas**

Tabla 1. Número de hijos propios en la unidad de convivencia antes del acogimiento.....	63
Tabla 2. Estado civil de los padres de acogida antes del primer acogimiento...	64
Tabla 3. Participación social de las familias acogedoras en la actualidad.....	65
Tabla 4. Mayor nivel formativo alcanzado por el padre de acogida en la actualidad.....	65
Tabla 5 Mayor nivel formativo alcanzado por la madre de acogida en la actualidad.....	66
Tabla 6 Fuente de información.....	67
Tabla 7 Tiempo transcurrido entre la solicitud y el inicio de la convivencia con el primer menor.....	67
Tabla 8 Formación recibida por las familias.....	68
Tabla 9 Motivos por los que finaliza el acogimiento.....	69
Tabla 10 Petición de permisos a la Administración.....	70
Tabla 11 Relación del éxito del acogimiento con el apoyo institucional prestado.....	70
Tabla 13 Valoración del programa de Acogimiento Familiar.....	71
Tabla 14 Aspectos del programa con capacidad de mejora.....	72
Tabla 15 Recomendación del Programa de Acogimiento.....	72

## **Índice de figuras**

Figura 1 Relación entre el acogimiento familiar y el residencial.....	42
Figura 2 Relación numérica de las guardas y custodias realizadas.....	49

## **Lista de abreviaturas**

A.D.A.F.A. Asociación de Acogimiento Familiares de Aragón

C.E.E. Comunidad Económica Europea



D.G.A. Diputación General de Aragón

D.P.Z. Diputación Provincial de Zaragoza

E.G.B. Educación General Básica

I.A.S.A. Instituto Aragonés de servicios sociales

M.A.C.I. Moviment d Atenció a Certs Infants”

## **Anexos**

Anexo 1 Cuestionario

## DATOS DE LA ENCUESTA



**Universidad**  
Zaragoza

Número de cuestionario: .....

Fecha de realización: .....

Hora de inicio de la entrevista.....

Hora fin de la entrevista.....

Lugar de realización.....

- Comunidad Autónoma.....
- Provincia.....
- Municipio.....
- Barrio .....

Encuestador/a.....

Valoración de la encuesta:

- Desarrollo de la encuesta:

1 Muy buena	2 Buena	3 Regular	4 Mala	5 Muy Mala

- Sinceridad del encuestado:

1 Mucha	2 Bastante	3 Poca	4 Ninguna

## DATOS DE LOS ENCUESTADOS

### Quién contesta el cuestionario:

- ☐ Padre de acogida
- ☐ Madre de acogida

### Composición de la familia antes del acogimiento:

- Número de miembros de la unidad familiar (1; 2; 3; 4; 5 ó más)<sup>29</sup>
- Padres (1 padre; 1 madre; 2 padres; 2 madres; 1 padre y 1 madre; otros)
- Número de hijos en la unidad de convivencia (0; 1; 2; 3; 4; 5 ó más)<sup>30</sup>
- Edades de los hijos
- Estado civil del/los padres: (soltero; casado; pareja de hecho; divorciado/separado<sup>31</sup>; otros)

### Características del/los acogimientos:

- ¿Cuánto tiempo lleva participando en el Programa de acogimiento no preadoptivo? (*Nº exacto de meses y años*). .....
- Número exacto de acogimientos que han realizado: .....
- Tipo de acogimientos que han llevado a cabo (*nº exacto de acogimientos de urgencia, simple y permanente llevados a cabo*). .....
- Tienen actualmente menores acogidos **Si / No**
- Dígame las dos primeras iniciales del nombre de los siguientes menores acogidos: (*para preservar la confidencialidad*)

URGENTE	SIMPLE	PERMANENTE
Primero:	Primero:	Primero:
Último:	Último:	Último:

Las siguientes preguntas se realizan en relación a los menores que hayan tenido acogidos de los que hemos recogido las iniciales:

- Dígame qué edad tenía el menor cuando se inició el acogimiento

URGENTE	SIMPLE	PERMANENTE
Primero:	Primero:	Primero:
Último:	Último:	Último:

- Dígame cuánto tiempo permaneció con Ustedes (indicar número de días, meses o años)

URGENTE	SIMPLE	PERMANENTE
Primero:	Primero:	Primero:
Último:	Último:	Último:

<sup>29</sup> Miembros que conviven o no conviven con la familia antes del acogimiento.

<sup>30</sup> Miembros que conviven con la familia antes del acogimiento.

<sup>31</sup> De uniones anteriores

## FECHA DE LA SALIDA DEL MENOR:

**1º Urgente:** ¿Cuándo se produjo la salida del menor..... de la familia de acogida?

- ☐ Hace menos de un año
- ☐ Hace más de un año y menos de cinco.
- ☐ Hace más de cinco años.
- ☐ No ha salido todavía de la familia acogedora.

**Último Urgente:** ¿Cuándo se produjo la salida del menor..... de la familia de acogida?

- ☐ Hace menos de un año
- ☐ Hace más de un año y menos de cinco.
- ☐ Hace más de cinco años.
- ☐ No ha salido todavía de la familia acogedora.

**1º Simple:** ¿Cuándo se produjo la salida del menor..... de la familia de acogida?

- ☐ Hace menos de un año
- ☐ Hace más de un año y menos de cinco.
- ☐ Hace más de cinco años.
- ☐ No ha salido todavía de la familia acogedora.

**Último Simple:** ¿Cuándo se produjo la salida del menor..... de la familia de acogida?

- ☐ Hace menos de un año
- ☐ Hace más de un año y menos de cinco.
- ☐ Hace más de cinco años.
- ☐ No ha salido todavía de la familia acogedora.

**1º Permanente:** ¿Cuándo se produjo la salida del menor..... de la familia de acogida?

- ☐ Hace menos de un año
- ☐ Hace más de un año y menos de cinco.
- ☐ Hace más de cinco años.
- ☐ No ha salido todavía de la familia acogedora.

**Último Permanente:** ¿Cuándo se produjo la salida del menor..... de la familia de acogida?

- ☐ Hace menos de un año
- ☐ Hace más de un año y menos de cinco.
- ☐ Hace más de cinco años.
- ☐ No ha salido todavía de la familia acogedora.

## MOTIVOS DE LA SALIDA DEL MENOR

**1º Urgente** Motivos por los que se da fin al acogimiento familiar del menor.....:

- ☐ Alcanzó la mayoría de edad.
- ☐ Se interrumpió el acogimiento.
- ☐ Fin de la medida, vuelta a la familia de origen.
- ☐ Ha finalizado la medida pero sigue con nosotros.
- ☐ Finalizó la medida, pero se fue cuando quiso independizarse.
- ☐ Salió a familia extensa

- ☐ Salió para adopción

**Último Urgente** Motivos por los que se da fin al acogimiento familiar del menor.....:

- ☐ Alcanzó la mayoría de edad.
- ☐ Se interrumpió el acogimiento.
- ☐ Fin de la medida, vuelta a la familia de origen.
- ☐ Ha finalizado la medida pero sigue con nosotros.
- ☐ Finalizó la medida, pero se fue cuando quiso independizarse.
- ☐ Salió a familia extensa
- ☐ Salió para adopción

**1º Simple** Motivos por los que se da fin al acogimiento familiar del menor.....:

- ☐ Alcanzó la mayoría de edad.
- ☐ Se interrumpió el acogimiento.
- ☐ Fin de la medida, vuelta a la familia de origen.
- ☐ Ha finalizado la medida pero sigue con nosotros.
- ☐ Finalizó la medida, pero se fue cuando quiso independizarse.
- ☐ Salió a familia extensa
- ☐ Salió para adopción

**Último Simple** Motivos por los que se da fin al acogimiento familiar del menor.....:

- ☐ Alcanzó la mayoría de edad.
- ☐ Se interrumpió el acogimiento.
- ☐ Fin de la medida, vuelta a la familia de origen.
- ☐ Ha finalizado la medida pero sigue con nosotros.
- ☐ Finalizó la medida, pero se fue cuando quiso independizarse.
- ☐ Salió a familia extensa
- ☐ Salió para adopción

**1º Permanente** Motivos por los que se da fin al acogimiento familiar del menor.....:

- ☐ Alcanzó la mayoría de edad.
- ☐ Se interrumpió el acogimiento.
- ☐ Fin de la medida, vuelta a la familia de origen.
- ☐ Ha finalizado la medida pero sigue con nosotros.
- ☐ Finalizó la medida, pero se fue cuando quiso independizarse.
- ☐ Salió a familia extensa
- ☐ Salió para adopción

**Último Permanente** Motivos por los que se da fin al acogimiento familiar del menor.....:

- ☐ Alcanzó la mayoría de edad.
- ☐ Se interrumpió el acogimiento.
- ☐ Fin de la medida, vuelta a la familia de origen.
- ☐ Ha finalizado la medida pero sigue con nosotros.
- ☐ Finalizó la medida, pero se fue cuando quiso independizarse.
- ☐ Salió a familia extensa
- ☐ Salió para adopción

## PREVIO AL ACOGIMIENTO

1. ¿Cómo conoció la existencia del programa de acogimiento familiar?

*No se lee esta lista. La familia contesta libremente. Luego clasificaremos su respuesta según esta lista:*

- ☐ *Por amigos o conocidos*
- ☐ *Radio*
- ☐ *Prensa*
- ☐ *Internet*
- ☐ *T.V.*
- ☐ *Carteles informativos*
- ☐ *Folletos informativos*
- ☐ *Otros*

2. En una escala del 1 al 3 valore en qué medida estas motivaciones han influido en la decisión de ser familia de acogida.

1 Ninguna / Poca influencia	2 Alguna influencia	3 Bastante / Mucha influencia	NS/NC
--------------------------------	------------------------	----------------------------------	-------

	1	2	3	NS/NC
Solidaridad y altruismo				
Motivaciones religiosas				
Tener la experiencia de la paternidad/maternidad				
Especial sensibilización con la infancia desfavorecida				
Conocimiento de experiencias en otras familias				
Otras ¿Cuáles?				

3. ¿Cómo definirían la relación que ha establecido con los menores que ha acogido?

(Elegir sólo una opción)

	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
Como si fueran un hijo más						
Cercana						
Cordial						
Distante						
Tensa						
Otras ¿Cuáles?						

4. Con que sentimientos recibió la noticia de que iba a acoger al menor.....

	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
Alegría	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Ilusión	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Ansiedad	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Miedo	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Otros ¿Cuáles?	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO

(Se leen uno a uno y el encuestado va contestando SÍ o NO).

5. ¿Considera que la información acerca del menor proporcionada por la Administración y por ADAFA (en casos de acogimiento urgente) antes del acogimiento ha sido la adecuada? Valórela del 1 al 3 siendo:

	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
1 → No ha sido adecuada						
2 → Es útil pero mejorable						
3 → Ha sido adecuada						

6. Antes de iniciar el acogimiento, ¿le informaron sobre?:

Teniendo en cuenta que en urgente puede no informarse de edad, etnia o sexo

	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
Edad	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Etnia	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Sexo	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Situación escolar	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Salud y situación sanitaria	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO
Antecedentes familiares y sociales	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO

7. **Cuál es su opinión sobre la formación recibida para formarse como acogedor ¿ha sido útil para su proceso? Valórela del 1 al 3 siendo:**

*Si piden aclaración: Nos referimos a la formación proporcionada por el IASS en el proceso de valoración de la idoneidad.*

1 Poco o nada	2 Algo	3 Si, mucho

8. **¿Cuándo realizó usted la solicitud en el programa de acogimiento no preadoptivo?**

*(Que digan año).....*

9. **¿Tienen resolución de idoneidad? SÍ / NO**

*Si la respuesta es sí:*

a) **¿De qué fecha?.....**

- 10a. **¿Cuánto tiempo transcurrió entre la solicitud del acogimiento y la formación? .....**

*Que responda libremente. Si no lo hace se le pide que sitúe la duración en un intervalo)*

- < 3 meses
- de 3 a 6 meses
- > 6 meses

- 10b. **¿Cuánto tiempo transcurrió entre la solicitud y la resolución de idoneidad? .....**

*Que responda libremente. Si no lo hace se le pide que sitúe la duración en un intervalo)*

- < 3 meses
- de 3 a 6 meses
- > 6 meses

- 10c. **¿Cuánto tiempo transcurrió entre la solicitud y el inicio de la convivencia con el primer menor?.....**

*Que responda libremente. Si no lo hace se le pide que sitúe la duración en un intervalo)*

- < 3 meses
- de 3 a 6 meses
- > 6 meses

## **DURANTE EL ACOGIMIENTO**

11. **Algunas familias optan por pagar servicios privados para satisfacer algunas necesidades del menor, ¿alguna vez ha utilizado los siguientes servicios?:**

- Sanitarios o Terapéuticos de carácter privado **Sí / No**

**¿Cuál?.....**

*No se lee la lista. La familia contesta libremente. Luego nosotros clasificaremos su respuesta según esta lista:*

- ☐ Médicos privados
- ☐ Psicólogos privados



☐ Logopeda

☐ Otros \_\_\_\_\_

- Educativos de carácter privado **Sí / No**

¿Cuál?.....

*No se lee esta lista. La familia contesta libremente. Luego nosotros clasificaremos su respuesta según esta lista:*

☐ Clases particulares

☐ Academia

☐ Guardería

☐ Otros \_\_\_\_\_

- De ocio y tiempo libre de carácter privado **Sí / No**

¿Cuál?.....

- Otros de carácter privado **Sí / No**

¿Cuáles?.....

12. **Según su experiencia, ¿en qué medida los siguientes aspectos le han ocasionado problemas con el menor.....?**

1 Ningún / Pocos problemas	2 Algún problema	3 Bastantes / Muchos problemas	NS/NC			
	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
Pataletas	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Apego a la familia de origen	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Incumplimiento de las normas familiares	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Rendimiento escolar	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Participación en las tareas del hogar	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Exigencias de tipo material o económico	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Hábitos de convivencia e higiene	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Conflictos con sus hijos (de la familia acogedora)	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Adicciones	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Otros ¿Cuáles?	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3

13. **Como Ud. Sabe para realizar actividades fuera de la rutina diaria hay que pedir permiso a la Administración. Considera estas medidas:**

☐ Adecuadas

☐ Necesarias pero mejorables

○ ¿Cuales son inadecuadas?.....

○ ¿Por qué?.....

☐ Inadecuadas

○ ¿Cuales son inadecuadas?.....

○ ¿Por qué?.....

**14. ¿Cómo considera que influyen las visitas establecidas del menor..... con la familia de origen en la convivencia familiar?**

*Se leen las opciones todas seguidas y el encuestado debe elegir una).*

	1er urgente	Último urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
Suponía una influencia negativa						
Provocaban periodos de desestabilización						
No producía ningún cambio						
Positivamente						
Otras ¿cuáles?						

*Hacer la pregunta 15 en caso de que la familia de acogida tenga hijos propios:*

**15. Valore si ha utilizado los siguientes métodos educativos con el menor..... de igual modo que con sus propios hijos.**

1 Más con el hijo propio	2 De igual manera	3 Más con el menor acogido	NS/NC
-----------------------------	----------------------	-------------------------------	-------

	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
Felicita al niño porque hace las cosas bien	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Le da un tiempo para que reflexione sobre lo que ha hecho	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Le levanta la voz o le grita	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Le amenaza con castigarle	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Le castiga <i>(sin salir de la habitación, sin ver la tele, sin jugar al ordenador o videoconsola, etc.)</i>	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Le da un cachete	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3
Otras ¿cuáles?	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3

**16. En general, ¿Cómo calificaría el día a día de la convivencia con el menor.....?**

1 Nada / Poco difícil	2 Algo difícil	3 Bastante / Muy difícil	NS/NC
--------------------------	-------------------	-----------------------------	-------

1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3	1 / 2 / 3

17. ¿Cómo les llamaba el menor ..... al final del acogimiento?

	1er urgente	Último urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
Mamá / Papá						
Por su nombre de pila						
Otras ¿cuáles?						

#### **FIN DEL ACOGIMIENTO**

*Hacer las preguntas 18 y 19 si el menor abandona la familia cuando todavía es menor de edad (por retorno a la familia de origen, traslado a otra familia o a centro de menores):*

18. ¿Cómo se sintió ante la salida del menor..... de su domicilio?

	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente	¿PÓR QUE?
Triste por su marcha	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	
Ilusionado por su futuro	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	
Preocupado por su futuro	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	
Sentimientos enfrentados	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	SI / NO	
¿Algún sentimiento más?							

19. ¿Mantiene algún tipo de relación con el menor..... una vez que han abandonado la familia de acogida? Marcar con X la opción que diga el encuestado.

	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
No mantengo / he mantenido ningún tipo de contacto						
Sí mantengo / he mantenido contacto						

*Si responde Sí a la pregunta 19, hacer la siguiente pregunta:*

20. ¿Qué tipo de contacto mantienen / han mantenido con el menor.....?

	1º Urgente	Último Urgente	1º Simple	Último Simple	1º Permanente	Último Permanente
Nos vemos ocasionalmente						
Mantenemos contacto telefónico, por mail, etc.						
Pasa temporadas con nosotros						
Otras, ¿cuáles?						

#### **VALORACION DEL ACOGIMIENTO**

21. Díganos en qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre sus experiencias con los menores:

1 Poco / Nada de acuerdo	2 Algo de acuerdo	3 Bastante / Muy de acuerdo	NS/NC			
			1	2	3	NS/NC
Han sido satisfactorias por la relación que he podido establecer con los menores						
Han sido satisfactorias por la posibilidad de apoyar a la infancia desfavorecida						
Nos han ayudado a crecer como personas						
Nos han fortalecido como familia						
Han sido duras pero enriquecedoras						
Dan más quebraderos de cabeza que satisfacciones						
Han sido duras y poco gratificantes						
Han supuesto problemas en nuestra familia						
Otras ¿cuáles?						

22. ¿Recomendaría a otras familias la experiencia de ser familia acogedora?

- ☐ Sí  
☐ No ¿por qué?.....  
☐ No sé

***Sí la respuesta a la pregunta 22 es Sí, hacer la pregunta 23:***

23. ¿Por qué razones haría esta recomendación?

*No se lee esta lista. La familia contesta libremente. Luego clasificaremos su respuesta según esta lista. Marcar con una X la opción que más se ajuste a su respuesta.*

	MARCAR X
Por la satisfacción personal que aporta	
Por el beneficio social que se aporta	
Por ser una experiencia próxima a la paternidad/maternidad	

Por ser una experiencia solidaria	
Por ser una forma de ayudar a la infancia desfavorecida	
Por la ayuda económica	
Otras ¿cuáles?	

24. A su juicio, valore en una escala del 1 al 3 el grado de influencia que pueden tener los siguientes factores para que un acogimiento sea exitoso.

1 Poca / Ninguna influencia	2 Algo de influencia	3 Bastante / Mucha influencia	NS/NC
--------------------------------	-------------------------	----------------------------------	-------

	1	2	3	NS/NC
La capacidad de dedicar tiempo al menor				
La formación recibida como familia de acogida				
La historia personal de los menores				
El apoyo institucional (de la Administración Pública, asociaciones, etc.)				
La situación económica de la familia acogedora				
La actitud de los menores				
La implicación de la familia de origen				
El hecho de tener experiencia previa como padres				
Otras ¿cuáles?				

#### **ASOCIACIONISMO**

25. ¿Pertenece usted a alguna asociación de apoyo a familias acogedoras?

- ☐ Sí, ¿cuál?..... ¿Desde cuándo?.....
- ☐ No ¿por qué?.....

*Si la respuesta a 25 es NO hacer la siguiente*

a) ¿Ha pertenecido alguna vez?

- ☐ Si ¿por qué la dejó? .....
- ☐ No ¿por qué nunca ha pertenecido?.....

*No se lee esta lista. La familia contesta libremente. Luego clasificaremos su respuesta según esta lista.*

- ☐ No conozco la asociación ADAFA/ No conozco ninguna asociación
- ☐ Apenas tengo información
- ☐ No me han hablado bien de ésta
- ☐ No estoy interesado en ser socio
- ☐ N.S.
- ☐ Otros motivos.....

b) ¿Cuál es el principal motivo por el que se asoció?

*Que sólo nos digan un motivo: .....*

*No se lee esta lista. La familia contesta libremente. Luego clasificaremos su respuesta según esta lista:*

- ☐ Ayuda e información
- ☐ Respaldo
- ☐ Experiencias similares
- ☐ Sentimiento de pertenencia
- ☐ Problemas con el acogimiento
- ☐ Me lo recomendaron
- ☐ Por los cursos de formación
- ☐ Otros \_\_\_\_\_

¿Algún motivo más? .....

**Preguntar la 26 si la familia pertenece a ADAFA**

26. ¿Esta Ud. implicado actualmente en el funcionamiento de la ADAFA en alguna de estas actividades?:

	SI	NO	Si dice no, ¿ ha estado implicado en el pasado?
Participa en los encuentros.			SI/NO
Acude a las reuniones de formación.			SI/NO
Pertenece a la junta de la asociación.			SI/NO
Tiene alguna responsabilidad dentro de ella.			SI/NO
Colabora con artículos, aportando ideas para la confección del Boletín de la Asociación			SI/NO
Ayuda a organizar salidas y otras actividades			SI/NO
Otros:.....			SI/NO

**Preguntar la 27 y la 28, si la familia pertenece o ha pertenecido a ADAFA**

27. ¿En qué medida le ha ayudado en el proceso de acogimiento familiar pertenecer a ADAFA? Valórela de 1 a 3, siendo:

1 Poco o nada	2 Algo	3 Bastante/mucho

28. ¿Cuál es su valoración de los siguientes servicios que presta ADAFA?

Valórela de 1 a 5, siendo: 1 muy mala, 2 mala, 3 regular, 4 buena y 5 muy buena.

	1 Muy mala	2 Mala	3 Regular	4 Buena	5 Muy Buena	NS/NC
Apoyo a la familia						
Formación continua						
Atención de guardia						
Interlocutor con la Administración						

Servicio de ropero						
Otras ¿cuáles?						

### **VALORACIÓN DEL PROGRAMA**

29. **Si piensa en la atención que presta el Servicio de Menores del IASS. ¿Cuál es su valoración:**  
**Valórela de 1 a 5, siendo: 1 muy mala, 2 mala, 3 regular, 4 buena y 5 muy buena.**

	1 Muy mala	2 Mala	3 Regular	4 Buena	5 Muy Buena	NS/NC
El número de técnicos para atender las necesidades del programa de acogimiento						
La disponibilidad por parte de los técnicos para atender las demandas de las familias.						
La implicación y compromiso de los técnicos						

30. **Haciendo balance de todo lo que hemos hablado ¿cómo valora el programa de acogimiento en que usted ha participado en una escala del 1 al 10?**

1 Muy negativo	2	3	4	5	6	7	8	9	10 Muy positivo

31. **¿Qué aspectos cree que se podrían mejorar en el programa?**

- .....
- .....
- .....

32. **Desde su punto de vista, ¿cree que existen suficientes familias acogedoras?**

- ☐ Sí
- ☐ No, ¿cuál sería la causa principal?

*Que indique sólo una causa, la principal:.....*

*No se lee la lista. La familia contesta libremente. Luego clasificaremos su respuesta según esta lista:*

- ☐ La falta de visibilidad del programa
- ☐ La falta de recursos económicos de las familias
- ☐ La falta de compromiso social
- ☐ La carga de trabajo y responsabilidad que conlleva
- ☐ El temor a los problemas de los menores y sus familias de origen
- ☐ Otros \_\_\_\_\_

**¿Cree que habría alguna causa más? .....**

33. ¿Cómo calificaría usted la visibilidad de los programas de acogimiento en los medios de comunicación? Valórela de 1 a 3, siendo:

1. Nada/poco visible
2. Algo visible
3. Bastante/ muy visible

34. ¿Ha tenido alguno de los siguientes problemas administrativos durante el acogimiento?

	SI	NO
Problemas a la hora de matricular al menor en el colegio.		
Problemas a la hora de inscribirlo en el centro de salud.		
Lentitud en la percepción de la manutención del menor		
Trabas burocráticas con documentos		
Otros:.....		

#### **DATOS SOCIOECONÓMICOS.**

Características socioeconómicas de la familia acogedora:

- **Formación del padre (¿Cuál es la titulación más alta que consiguió?):**
  - ☐ Estudios primarios o inferiores (EGB, Certificado de escolaridad)
  - ☐ Estudios secundarios (BUP, FP1, FP2, Ciclo Formativo Grado Medio)
  - ☐ Bachillerato (COU, Ciclo Formativo Grado Superior)
  - ☐ Estudios universitarios (Diplomados, licenciados, doctores)
  - ☐ Otros
- **Formación de la madre:**
  - ☐ Estudios primarios o inferiores (EGB, Certificado de escolaridad)
  - ☐ Estudios secundarios (BUP, FP1, FP2, Ciclo Formativo Grado Medio)
  - ☐ Bachillerato (COU, Ciclo Formativo Grado Superior)
  - ☐ Estudios universitarios (Diplomados, licenciados, doctores)
  - ☐ Otros
- **Situación laboral del padre:**
  - ☐ Paro
  - ☐ Trabajo
  - ☐ Inactivo (Jubilado, Ama de casa, Estudiante)
- **Situación laboral de la madre:**
  - ☐ Paro
  - ☐ Trabajo
  - ☐ Inactivo
- **Vivienda:**
  - ☐ En propiedad
  - ☐ alquiler
  - ☐ otros
- **Sin contar ADAFA, ¿es miembro o colabora con alguna otra asociación/entidad social, cívica o política?**
  - ☐ Un sindicato
  - ☐ Una parroquia o asociación religiosa



- ☐ Una ONG
- ☐ Una plataforma o asociación vecinal
- ☐ Un partido político
- ☐ ¿Otra? ¿Cuál?

**OBSERVACIONES.**