

Historia y evolución del acogimiento familiar de menores y el contexto de la Comunidad Valenciana

ANA POYATOS GARCÍA

Universidad de Valencia

Recibido: 1 de marzo de 2012 · Aceptado: 25 de abril de 2012

RESUMEN

En este artículo presentamos la historia y evolución del Sistema de Protección a la Infancia, y más concretamente **el recurso del acogimiento familiar de menores**, a lo largo de los últimos veinticinco años. En el mismo diferenciamos dos partes: La primera, referida a la génesis del marco legislativo -internacional y estatal-, y la concreción de las modalidades de acogimiento en familia ajena y extensa. En la segunda parte se desarrolla el transcurso del acogimiento familiar de menores en el contexto de la Comunidad Valenciana.

PALABRAS CLAVE: acogimiento familiar de menores, marco legal, etapas y modalidades de acogimiento, procedimientos de intervención con las familias educadoras y extensas.

ABSTRACT

*This article presents the history and evolution undergone over the last twenty-five years by the System for Minor Protection, and more specifically the **solution of fostering minors in families**. Two parts can be distinguished in this: the first, referred to as the genesis of the legislative framework -international and state-operated-, and the materialisation of the type of fostering in extensive and other people's families. The second part involves the development of fostering minors in families in the Valencian Community context.*

KEY WORDS: *fostering minors in families, legal framework, stages and forms of fostering, intervention procedures with educating and extensive families.*

CORRESPONDENCIA

ana.poyatos@uv.es

1. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 estableció que, *la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales*. Pero es en la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, en la que se hace más explícito lo que hasta ese momento, habían sido declaraciones más genéricas y donde se especifica que *todos los niños, con independencia de su raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición gozarán de los derechos recogidos en la Declaración*.

La Convención de los Derechos de la Infancia, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1989 (y ratificada por España en 1990) completa y matiza los principios establecidos en la Declaración de 1959. Los Estados firmantes se comprometen a:

- Satisfacer las necesidades básicas de la infancia, proporcionando a los niños atención sanitaria, educación y formación, seguridad social, oportunidades de juego, recreo...
- Proteger a los niños contra toda forma de crueldad y explotación, maltrato y abandono, tortura, pena de muerte, consumo y tráfico de drogas, explotación laboral y sexual...
- Ayudar a las familias, respetando sus responsabilidades y sus derechos, y creando servicios de atención a la infancia para que atiendan convenientemente las necesidades de los hijos.
- Dedicar una atención especial a los niños particularmente vulnerables, como (...) los niños víctimas de malos tratos, abandonos y niños sin familia.
- Permitir al niño expresar su opinión en los asuntos que le conciernen, profesar su re-

ligión (...) y todo ello en función de su edad y madurez.

La Constitución Española de 1978 hace explícito el compromiso con los principios anteriores e indica en su artículo 39 que "los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos". Y como consecuencia de ese compromiso, la Ley 2/1996 proclama en su artículo segundo "**la primacía del interés superior de los menores** sobre cualquier interés legítimo que pudiera concurrir". Tanto la citada ley como su precedente, la ley 21/1987, subrayan y ponen el énfasis en la protección de los niños ante situaciones de desamparo (Amorós y Palacios, 2004:15-17).

1.1 El marco legislativo estatal de protección de la Infancia

Los antecedentes históricos del acogimiento familiar, como señalan Amorós y Palacios, se remontan a los siglos XVIII y XIX en los que ya existían figuras que sin ser idénticas a lo que hoy entendemos como acogimiento familiar guardan cierta similitud. "Existía la costumbre de confiar niños y niñas institucionalizadas a familias para que las cuidasen. Esta práctica, por lo general, no tenía ningún tipo de control y podía provocar abusos por parte de algunas familias". Con la finalidad de esquivar estas situaciones, en 1788 se publicó una Real Orden de Carlos III en la que se recomendaba a los directores de las instituciones "que los niños y las niñas debían ser colocados en familias que pudieran garantizar un mínimo de formación y educación" (Creus, 1994, en Amorós y Palacios, 2004:66).

La figura del *prohijamiento* se reglamenta en la Ley de la Beneficencia de 1822, aunque su aplicación fue mínima. De forma más concreta, es en la orden de 1 de Abril de 1937 en la que se define "el acogimiento familiar como una colocación de la infancia abandonada". Sin embargo es en el decreto de 11 de junio de 1948 donde se regula que "bajo la facultad protectora el Tribunal Tutelar de Menores puede ordenar que un niño o una

niña sea confiado a una persona, a una familia, o a un establecimiento.” (Creus, 1994, en Amorós y Palacios, 2004:66). No obstante, en la postguerra civil española, la medida del acogimiento familiar no fue utilizada como práctica de forma generalizada por las juntas de protección de menores.

La medida más habitual era el internamiento en centros de protección, y la “tendencia generalizada era la existencia de macrocentros [...] en los que crecían juntos niños y niñas pequeños que pasaban luego, con frecuencia, a “ciudades juveniles”, en las que se separaba a los chicos y las chicas” (Creus, 1994, en Amorós y Palacios, 2004:66). Tanto en unos centros como en otros los y las menores vivían en régimen de internamiento sin ningún contacto con el exterior.

En la actualidad, el marco jurídico que regula la guarda y el acogimiento de menores dentro del Sistema de Protección de Menores en España queda recogido en el Código Civil -1996, en el artículo 172.1, que trata de la *guarda y el acogimiento de menores*, y en el que se otorga a las administraciones públicas su tutela en situaciones de desamparo. En el mencionado artículo se expone lo siguiente:

[...] cuando un menor se encuentra en situación de desamparo [la Administración], tiene por ministerio de la Ley la tutela del mismo y deberá de adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniendo en conocimiento del Ministerio Fiscal, y notificando en legal forma a los padres, tutores o guardadores, en un plazo de cuarenta y ocho horas.

Se considera 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 y material.

La asunción de la tutela atribuida a la entidad pública lleva consigo la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria [...]. (Martín, A. 2004:93-94).

No todo incumplimiento o inadecuado ejercicio de la patria potestad es suficiente para apreciar y declarar que un determinado menor se encuentra en situación de desamparo. Para ello habría que valorar el contexto familiar, social, personal y cultural del menor que sólo puede medirse en función de la concreta situación personal del mismo para determinar qué es lo que sería necesario para garantizar el libre desarrollo de su personalidad.

1.2. Evolución del acogimiento familiar en el ámbito estatal

Amorós y Palacios¹, distinguen tres periodos en la evolución y desarrollo del acogimiento familiar en España:

Primer periodo. De la guarda y custodia al acogimiento familiar (1975-1986)

A partir de 1975 se va gestando en España una democratización de los ayuntamientos que, paulatinamente, se va reflejando en las políticas sociales. Simultáneamente la influencia de los movimientos sociales y los procesos de desinstitucionalización, tanto a nivel internacional como nacional contribuyen a que se favorezca una atención más individualizada y en el medio social a la infancia en situación de desprotección, lo que provoca que las macro-instituciones vayan desapareciendo y transformándose en los denominados “colectivos infantiles”, “pisos de acogida” y “pequeñas residencias” que están insertas en la misma comunidad.

Los niños y las niñas viven en pequeñas comunidades o pisos, pero acuden a los colegios de su zona, y participan en las actividades extraescolares. Los menores son atendidos en los centros de salud de su entorno. Estos cambios, en materia de atención a la infancia desprotegida, que se inician a mediados de los años setenta del pasado siglo en algunas comunidades autónomas, se van extendiendo en otras en los años ochenta, y los noventa.

¹ En este epígrafe presentamos una síntesis del capítulo 2: “Evolución del acogimiento familiar y tipos de acogimiento”, en AMORÓS, P. y PALACIOS, J. (2004): *Acogimiento familiar*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 65-91.

Esta etapa se caracteriza por la sensibilización social y una búsqueda de alternativas para la normalización mediante la introducción de procedimientos para la selección y la valoración de las familias postulantes al acogimiento familiar. "En 1975 Luis Sanz, pedagogo y psicólogo, crea en Barcelona una asociación denominada MACI (Movimiento de Atención a la Infancia). Esta asociación tenía como objetivo dar respuesta familiar a los niños y a las niñas en situación de "semi-abandono". Y estableció un acuerdo con los Tribunales Titulares de Menores de Cataluña que permitió que un considerable número de niños y niñas pudieran abandonar la única alternativa existente, "la institucionalización", y poder vivir con familias de acogida.

A finales de la década de los setenta, van surgiendo equipos con profesionales especializados en el área del menor en varias comunidades autónomas (Valencia, Aragón, Asturias, Andalucía, Baleares, Galicia, Madrid y Murcia). En el año 1984 se establecen los primeros servicios de acogimiento familiar "en el sentido moderno del término" en Barcelona y Girona a los que se le denomina acogimientos "temporales" por la previsión de retorno a la familia biológica. De forma paulatina se fue aplicando este nuevo recurso de acogimiento en el País Valenciano, el País Vasco y Madrid, entre otras autonomías (Amorós y Palacios, 2004: 65-68).

Segundo periodo. Los cambios legislativos y la elaboración de una nueva metodología de intervención social (1987-1995)

En la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, se modifican determinados artículos del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y acogimiento familiar, señalándose en su preámbulo que "se ha estimado que la figura posee sustantividad necesaria para ser digna de incluirse en el Código Civil, con lo que también se logrará unificar prácticas divergentes y difundir su aplicación".

Esta Ley favoreció la creación de programas de acogimiento familiar en el 60% de las di-

ferentes delegaciones territoriales de protección de menores existentes en España. Dos años después de la entrada y puesta en vigor de la ley, sólo un 4% de delegaciones no utilizaban todavía el acogimiento familiar.

En esta etapa, "los acogimientos en familia ajena que más se realizaban seguían siendo los preadoptivos", aunque ya se iniciaba la utilización de los acogimientos en familia extensa. Y para los acogimientos permanentes se empleaba, mayoritariamente, el recurso de los centros residenciales.

Es a principios de los noventa cuando convergen varios factores que potencian la figura del acogimiento familiar en las comunidades autónomas más innovadoras:

- Formación de los profesionales.
- Cambio en la utilización de los programas de protección y adecuación a las características de los niños y las niñas en situación de desprotección.
- Determinación de la metodología de intervención.
- Elaboración de guías, instrumentos y programas.

Este periodo se caracteriza por la gran motivación que los profesionales presentaban, la sensibilización de los responsables políticos "respecto a este nuevo recurso y la creación del Centro de Estudios del Menor del Ministerio de Asuntos Sociales que potencia la formación de los profesionales; el intercambio de experiencias y la elaboración de procedimientos que facilita el proceso de intervención. [...] También se potenció la creación de materiales e instrumentos para la valoración y la formación de familias de acogida" (Amorós, 1989; Amorós, Fuertes y Roca, 1994, en Amorós y Palacios, 2004: 69).

Tercer periodo. Los nuevos retos (de 1996 hasta la actualidad)

El tercer periodo destaca por la relevancia de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, en la que se reconoce a los menores como *sujetos ac-*

tivos y de derechos de protección modificando de manera parcial el Código Civil y la Ley de enjuiciamiento Civil, con la que se ha pretendido abordar de una forma más adecuada la protección de la infancia. En esta ley, "las necesidades de los menores son el eje de sus derechos y de su protección". Se concibe a "las personas menores de edad como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad para modificar su propio medio personal y social; de participar en la búsqueda y la satisfacción de sus necesidades y en la satisfacción de las necesidades de los demás" (Amorós y Palacios, 2004: 71).

1.3. Modalidades de acogimiento familiar de menores: familia extensa y ajena (educadora)

A partir de los años ochenta del siglo XX, el acogimiento en familia extensa "se ha convertido en una práctica que está en aumento en países como Holanda, Israel, el Reino Unido y Suecia" (Thoburn, 1994). Si observamos las estadísticas de otros países, el porcentaje de acogimientos de esta modalidad "está alrededor del 30%-50% de los casos en Estados Unidos (Hegar, 1993; O'Brain, 2000) y en torno al 20% en Gran Bretaña (Administration for Children and Families, 1999)" (Amorós y Palacios, 2004:72). En España, los datos que recoge el estudio realizado por Fernández y Bravo² constatan, que de los tipos de acogimientos familiares "acumulados en el año 2002, el 85,5% eran acogimientos en familia extensa y el 14,5 en familia ajena" [...] (Fernández y Bravo, 2003:76).

La mayor utilización y aplicación de esta modalidad se ha producido por diferentes motivos: "regularización de situaciones de hecho; mayor predisposición de las familias extensas, y menor esfuerzo profesional y de gastos económicos por parte de la adminis-

traciones. Sin contar [...] que, en muchos casos, es en sí misma una buena opción, porque supone mantener al niño en contacto con su familia de origen, en un contexto donde es conocido y querido, y en el que la probabilidad de mantener contacto con sus padres" queda en la mayoría de los casos posibilitada.

El acogimiento en familia extensa ha pasado a ser la primera opción a valorar cuando un niño o una niña, o ambos, han de ser separados de sus padres biológicos. Hay que señalar que el acogimiento en esta modalidad no siempre es una alternativa viable -debe haber parientes dispuestos a ser una alternativa familiar para los menores-, y a veces no deseable.

El sistema de protección debe tener en cuenta que este tipo de acogimiento "necesita tantos apoyos, recursos e intervenciones profesionales como cualquier otro acogimiento. Así los acogedores deben estar preparados para proporcionar seguridad, para afianzar el bienestar, para cubrir las necesidades especiales" y para mantener los contactos y los lazos con la familia biológica.

El acogimiento en familia ajena es la alternativa al acogimiento en familia extensa, cuando éste no es viable, pues no siempre "existen los miembros de la familia extensa en disposición de hacerse cargo de los niños o las niñas implicados". Puede darse la situación de que haya familiares dispuestos a acoger a los niños o niñas de sus hijos, sobrinos, hermanos, etc., pero que la valoración que hacen los profesionales de sus capacidades educativas sea negativa, en cuyo caso la opción familiar que conviene a los menores afectados debe buscarse fuera de las relaciones de parentesco. En esta circunstancia nos encontramos ante la elección menos lesiva para los menores, el acogimiento en familia ajena.

En esta modalidad de acogimiento no se dan las ventajas que, evidentemente, hay en la familia extensa: "conocimiento del problema y de los implicados, continuidad en las

2 Véase Fernández, J. y Bravo, A. *Situación actual del acogimiento familiar de menores en España*. Estudio mediante convenio de colaboración entre la Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Universidad de Oviedo. Diciembre de 2003, [consultado 10-10-2009]: disponible: http://www.mepsyd.es/observatoriodeinfancia/documentos/Informe_acogida_familiar.

relaciones, mantenimiento de contextos y ambientes de crianza, menos dudas sobre la identidad propia y la de los cuidadores". Pero cuando se elige dicha modalidad es porque este tipo de acogimiento plantea otras ventajas: ofrece a los niños y las niñas que la necesitan una familia con "buenas capacidades educativas, introduce en sus vidas una discontinuidad que se considera les va a resultar favorable en muchos aspectos, y no necesariamente tiene por qué suponer una ruptura en las relaciones con los padres o con otros miembros de la familia extensa" ya que se puede mantener contacto y visitas periódicas, en función de las peculiaridades y posibilidades de cada caso (Amorós y Palacios, 2004:90-91).

2. EL CONTEXTO DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

2.1. Evolución de la protección de la infancia en la Comunidad Valenciana: de la institucionalización asilar al acogimiento familiar

En la década de los años setenta, y principios de los ochenta, en la Comunidad Valenciana se inició un movimiento social de reforma a favor de la *desinstitucionalización* de las personas más vulnerables: enfermos mentales y menores asilados en macro centros. Fue un "procés lent d'eixida de les institucions de les persones que hi han estat internades durant llarg temps.[...] Ens les seus intencions, totes les reformes es proposaven arribar a superar gradualment l'internament [...] mitjançant la creació de serveis a la comunitat, el desplaçament de la intervenció cap al context social de la persona" (VV.AA., 2005:36).

En el proceso seguido desde sus inicios hasta la actualidad, por el acogimiento familiar de menores en la Comunidad Valenciana podemos observar cuatro etapas. Las tres

primeras abarcan desde el año 1970 hasta el año 1985. Son etapas con mayor protagonismo de la sociedad civil -casi en exclusiva-, previas a la asunción de esta responsabilidad por parte de la Administración Autonómica de la Comunidad Valenciana que caracteriza el cuarto periodo, que se extiende a partir de 1985 hasta el día de hoy.

La primera etapa (1970-1975) se singulariza por la "preocupación de los grupos sociales interesados por la infancia y orientada a humanizar los grandes centros" -Casa de la Misericordia, Casa de la Beneficencia y Colegio San Francisco Javier-, y en "este contexto nace una modalidad de familia que se ocupa de los menores internados, en fines de semana y vacaciones" (Estellés et al., 1999:91).

La segunda etapa (1975-1985), durante la misma la "preocupación se orienta a reducir los macro-centros y achicar sus espacios a través de una descentralización que les acerque a los mundos vitales, y a la creación de las residencias comarcales y de los hogares funcionales. En estos hogares los niños y las niñas conviven en pequeños grupos con sus educadores. Las familias educadoras "se vincularon a estos hogares y residencias como momentos de respiro y de tregua de los internos". En palabras de una de las familias protagonistas: "Los niños venían a nuestras casas cuando necesitaban cambiar de ambiente, o cuando sus educadores creían necesario ofrecerles la vivencia de un hogar familiar" (H.V.²³, en Estellés et al., 1999:91).

La tercera etapa (1985-1986), se caracteriza por la creación del recurso de las *Familias Educadoras* que nacen con el fin "de crear alternativas desasilares". En ese momento "el grupo [de voluntarios] entiende que el desasiliamiento no puede consistir en reducir los espacios ni descentralizar los macro-centros, sino en activar otro modelo de intervención". Las familias que actuaban como "auxiliares de los Centros y de los Hogares Funcionales, por lo que dejan de conside-

3 Véase con más detalle las historias de vida que incluye la publicación de AVAF, en Estellés, A., García, J. y Mondaza, G., 1999:87-110.

rarse instrumentos de los internados para convertirse en agentes educativos” (Estellés, et al, 1999:91). De este modo surge y se formaliza el recurso de familias educadoras, en la Comunidad Valenciana, en marzo de 1986.

En las mencionadas etapas, los modelos de referencia para la formación de los profesionales y el desarrollo de programas de acogimiento en familias *educadoras* fueron importados de los países europeos que tenían experiencia en los programas de acogimiento familiar: Inglaterra, como pionera, y Francia, por su proximidad geográfica. En la actualidad, los referentes teóricos y formativos en toda España son Pere Amorós y Jesús Palacios –profesores respectivamente de la Universidad de Barcelona y Universidad de Sevilla-, ambos son autores, entre otros, de las recientes investigaciones que existen en materia de acogimiento familiar (Traval, 2009).

La cuarta etapa, desde el año 1986, hasta la actualidad, se ha caracterizado por regular el acogimiento familiar en el ámbito autonómico a través de diferentes normativas; desarrollar diferentes modalidades de acogimiento y establecer dos procedimientos diferentes para responder a las situaciones de desamparo de los menores en el ámbito no residencial: el acogimiento en familia extensa y en familia educadora.

El acogimiento familiar, como recurso, se gestó en el año 1985, tiempo en el que se “inician las primeras reuniones con los movimientos sociales, en las que se trata el tema del acogimiento y se elabora el programa de *Familias Educadoras* –plasmándose en una Orden del DOGV, de 1986-. El término *familias educadoras* sólo se utiliza en la Comunidad Valenciana, en el resto de las demás comunidades autónomas se denominan familias *ajenas*, que es el apelativo que figura en la Ley 1/1996, de 15 de enero habiendo sido la Comunidad Valenciana una de las pioneras en España, junto con la de Navarra, en la creación de este recurso (Traval, 2009).

2.2. El marco legal del acogimiento familiar a nivel autonómico

La primera normativa que se instaura en la Comunidad Valenciana, relacionada con el acogimiento familiar, es la Orden de 20 de marzo de 1986, de la Conselleria de Treball i Afers Socials, en la que se establece el recurso de familias educadoras. Con esta Orden nos adelantamos a la regulación estatal (Ley 21/1987) y en ella se señalan las características del acogimiento familiar como medida de protección temporal en situaciones de riesgo, así como los principios rectores de la misma:

- La voluntariedad de las partes.
- La cercanía entre las familias de origen y educadora.
- La temporalidad.

Con posterioridad a la regularización estatal (Ley 21/87), en el Decreto 23/1988 de febrero del Consell de la Generalitat Valenciana, se desarrollan las medidas de protección de menores en situación de desamparo ampliando el recurso del acogimiento dentro del ámbito de las medidas de protección, y en el que también se indican las competencias a asumir en materia del acogimiento, por las administraciones locales, con la finalidad de descentralizar el mismo, destacando los siguientes aspectos:

- Asume la orientación, principios, reglamentación y gestión de la Orden de 1986.
- Pretende la municipalización de la gestión, en aras a su descentralización, y señala como requisitos para su aplicación:
 - La jerarquización de los recursos, agotando previamente las medidas que permitan mantener al menor en su medio natural.
 - La valoración de la idoneidad de las personas acogedoras.

Añade, con relación, a la orden anterior:

- Una organización funcional y competencial en la aplicación de las medidas.

- La colaboración de las instituciones de integración familiar.
- La determinación en la resolución del tiempo y de la cuantía económica.
- La atribución de poder resolutorio a las Comisiones Mixtas.

En la Ley 7/1994 de 5 diciembre de la Infancia de la Generalitat Valenciana⁴ se recoge por quiénes será ejercida la *guarda* de los menores, siempre que tengan competencias y responsabilidad sobre los mismos -Generalitat, ayuntamientos e instituciones de integración familiar-, y que han de ejercerla de manera coordinada. En el desarrollo del *Programa de Convivencia*, en el artículo 22, sobre la *guarda* y la *tutela*, establece que "La Generalitat Valenciana asumirá la *guarda* y *tutela* de los menores", en las condiciones siguientes:

1. La guarda se ejercerá a solicitud de quienes tienen la potestad sobre el menor por causas graves justificadas, o por acuerdo del juez en los casos que legalmente proceda. La no asunción de la guarda por la Administración deberá ser motivada, y cesará de oficio o a instancias de parte por la finalización de la causa que lo motivo.

La guarda será ejercida por la Generalitat Valenciana, por los ayuntamientos y por las instituciones de integración familiar, debidamente acreditadas y coordinadas. (Martín, 2004: 988).

Dicho programa también contempla el acogimiento familiar primario y el especializado, según éste se realice en ámbitos próximos al entorno del menor (familia extensa, vecindario, etc.) o alejados del mismo, y de su finalidad (retorno o adopción). Así queda reflejado en los siguientes artículos:

Art. 24. Acogimiento de carácter primario.- El acogimiento familiar a nivel primario será desarrollado por los equipos sociales de base [de los ayuntamientos] y podrá realizar-

se mediante la simple guarda en su familia extensa o en el vecindario, o a través de una familia educadora.

Art.25. Atención especializada a la convivencia.- El Gobierno Valenciano desarrollará los servicios especializados de convivencia que requiera un alto contenido técnico y profesional con el fin de arbitrar las alternativas a las situaciones de desamparo y al conflicto familiar grave. El programa de convivencia contemplará como servicios especializados, al menos, los siguientes recursos:

- *La terapia familiar dirigida a aplicar a una unidad de convivencia y de prestaciones técnicas que permitan abordar los conflictos relacionales y la desestructuración familiar.*
- *El acogimiento de carácter especializado, ya se produzca en la familia extensa, en un núcleo familiar ajeno al menor o la menor o en una residencia.*
- *La propuesta de adopción ante el órgano judicial competente.*

Art.26. Acogimiento de carácter especializado.- El acogimiento familiar produce la integración de un niño o una niña en otra unidad de convivencia por decisión administrativa o judicial cuando concurre especiales dificultades en el o la menor, o falta de consentimiento de la familia de origen. Si entre el niño o la niña y la unidad de convivencia en que se integra no existieran vínculos parentales, el acogimiento puede revertir una de las dos formas: familia educadora y acogimiento preadoptivo. (Martín, 2004: 989).

Con posterioridad, en el año 2001, el Gobierno Valenciano aprueba, a través un Decreto (93/2001), de 22 de mayo, el *Reglamento de medidas de protección jurídica del menor en la Comunidad Valenciana*⁵, en el que desarrolla en el Título IV (*del acogimiento familiar*) la fi-

4 Véase la Normativa específica de la Comunidad Valenciana, en Martín, A. (2004): *Legislación sobre acogimiento familiar y adopción. Normativa internacional, estatal y autonómica*. Madrid: Tecnos, pp. 983-1029.

5 Véase el *Reglamento de medidas de protección jurídica del menor en la Comunidad Valenciana*, que desarrolla, con detalle, en los artículos 47, 48 y 49, los requisitos que son necesarios para formalizar el acogimiento simple y permanente, por parte de la Administración autonómica.

nalidad, los principios y el procedimiento a seguir para aplicar la medida del acogimiento familiar:

Art. 44. Concepto y finalidad.- El acogimiento familiar es una medida de protección por la que la guarda de un menor se ejerce por una persona o familia que asume las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

Art. 45. Principios.- La aplicación del acogimiento familiar como medida de protección se ajustará a los siguientes principios de actuación:

- a) Teniendo en cuenta que es necesario que los menores tengan una experiencia de vida familiar, se procurará que los mismos sean acogidos en familia, salvo que para la mayor protección de sus intereses sea más conveniente su acogimiento en un centro.*
- b) Se favorecerá la permanencia del menor en su ambiente, procurando que el acogimiento se produzca en familia extensa, salvo que no fuese aconsejable para el interés del mismo.*
- c) Se evitará, en lo posible, la separación entre hermano [...] En el caso de separación, deberá facilitarse la relación entre ellos (Martín, 2004:1004-1005)*

La última norma que regula el acogimiento familiar de menores es la *Ley⁶ 12/2008, de 3 de Julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana*, que en el Título III recoge de nuevo el concepto de acogimiento e introduce algunos matices con relación a la conveniencia de utilizar el recurso del acogimiento del menor, en la medida que éste tenga menor edad; además reglamenta el Registro de Familias Educadoras, tal y como podemos leer en los artículos siguientes:

Artículo 115.

- 1- El acogimiento familiar es una medida de protección por la que la guarda de un menor se ejerce por una persona o familia que asume las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.*
- 2- El acogimiento familiar será de aplicación preferente para los menores, cuanto menor sea su edad, favoreciendo la permanencia en su propio ambiente y entorno familiar, salvo que no sea conveniente para su propio interés.*

En el artículo 119, se recoge que los Servicios Territoriales al ser el

[...] órgano competente de la Generalitat Valenciana en materia de protección de menores inscribirán en dicho Registro las personas que hayan sido declaradas aptas para formalizar un acogimiento familiar simple o permanente con menores, sin vinculación alguna con el menor, en función del interés educativo de éste.

2.3. El procedimiento del acogimiento de menores en las modalidades de familia extensa y educadora

En la descripción del proceso que se desarrolla en las dos modalidades del acogimiento familiar de menores vamos a diferenciar entre el procedimiento que se realiza cuando se trata de una familia educadora y el que se sigue con la familia extensa, dado que cada una de dichas modalidades está gestionada por entidades diferentes. El acogimiento familiar de los y las menores es competencia de la Generalitat Valenciana, pero ésta delega el seguimiento de los que están acogidos en familias educadoras a entidades colaboradoras. Sin embargo, la gestión del recurso de familia extensa es competencia de los ayuntamientos y el seguimiento se realiza a través de los servicios sociales. Según los datos de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social. Dirección General del Menor –datos del

⁶ BOE, nº 200, 19 de agosto de 2008, pp. 34863-34864, publicado en el DOC, nº 5803, de 10 de julio.

2012- los y las menores acogidos en familia extensa atendidos por los equipos base de los ayuntamientos de la provincia de Valencia, Castellón y Alicante, en el año 2011 alcanzan la cifra de dos mil doscientos cincuenta y dos.

En la actualidad, las dos entidades privadas responsables del seguimiento del acogimiento de menores en *familia educadora*, en Valencia y provincia –que atienden, aproximadamente, a trescientos menores- son *EMAFI* (Equipo Multidisciplinar de Atención a la familia y a la Infancia) y *Nueva Infancia*. *EMAFI* realiza los seguimientos de los acogimientos de la zona sur de la ciudad y de la provincia de Valencia. La zona norte de la ciudad y de la provincia de Valencia es competencia de *Nueva Infancia*.

Las figuras profesionales de los equipos que prestan su servicio profesional en estas asociaciones, para realizar los seguimientos de las familias educadoras son: psicólogos/as, pedagogos/as, maestros/as y trabajadores/as sociales.

Cada uno de los equipos interprofesionales tienen la responsabilidad del seguimiento y el apoyo continuado de un número determinado de familias educadoras, con una atención, si la situación lo requiere, de las 24 horas del día, a través del contacto telefónico (Traval, 2009).

2.3.1. El procedimiento que tienen establecido las organizaciones que realizan el seguimiento de las familias educadoras lo desarrollan en cuatro etapas⁷

Etapa inicial de derivación. Esta fase es previa a la asignación de la familia educadora. Los servicios sociales municipales y de salud detectan la necesidad del acogimiento y se dirigen a la Dirección Territorial de Familia,

Menor y Adopciones⁸ de la Consellería de Bienestar Social, con un informe social en el que se propone, como medida más idónea, el acogimiento familiar del menor en otra familia ajena a su familia de origen.

Etapa de planificación y preparación del acogimiento. En esta fase se interviene con la familia biológica y la familia acogedora. Con la primera se trabaja para prepararla ante el acogimiento temporal del menor o la menor por parte de otra familia y se recoge la información más relevante y exhaustiva sobre la misma. Las acciones que se realizan con la familia acogedora van dirigidas a: sensibilizar a la población susceptible de realizar el acogimiento; valorar a las familias candidatas, y seleccionar a la familia más idónea.

Etapa de intervención y mediación. En esta etapa de intervención y mediación se diferencian dos fases: *la de preparación y de acoplamiento*.

La primera tiene como objetivo facilitar el tránsito del menor de su familia de origen a la familia de acogida (educadora). Para preparar el acoplamiento del menor a su nuevo núcleo de convivencia las intervenciones van dirigidas a la coordinación con el personal técnico de referencia, en el caso de estar en acogimiento residencial; establecer una buena relación con el menor; informarle sobre las características del acogimiento: duración, visitas, relaciones; prepararle para la separación temporal de su familia; ofrecer apoyo, orientación y acompañamiento en el proceso, y favorecer su implicación en el acogimiento.

La intervención con la familia de origen tiene como finalidad: explicar las características de acogimiento: duración, visitas...; informarles de los derechos y deberes de las partes implicadas; facilitar el apoyo e información de los recursos existentes; motivarles para la colaboración y coordinación del acogimiento; trabajar los sentimientos de

⁷ El contenido sobre el procedimiento seguido en la intervención con los y las menores acogidos en familias educadoras está basado, en parte, por la información facilitada por Belén Traval y Carmen Martorell, [entrevistas mantenidas en el 2009, 2010], trabajadoras sociales de Nova Infancia y la elaboración propia. Cualquier error cometido es atribuible a la autora de este apartado.

⁸ En la actualidad la denominación es Dirección Territorial de Justicia y Bienestar Social. Servicio de Familia, Menor y Adopciones.

la familia biológica: separación, pérdida...; conocer las características de la familia acogedora, y determinar los objetivos a trabajar.

La preparación de la familia de acogida va dirigida a que conozca las características del acogimiento; transmitir la información sobre el menor y su familia; que asuman el rol de familia educadora ajustado al menor propuesto, la participación en la elección de estrategias para el acoplamiento e integración del menor, y plantear el nivel de colaboración y coordinación.

La segunda fase de acoplamiento, tiene como objetivo proporcionar asistencia técnica para una integración del menor o la menor en su nuevo sistema de referencia familiar. En esta fase también se dirige la intervención hacia el menor, la familia de origen y la familia de acogida.

Para el acoplamiento del menor a su nuevo núcleo familiar se trabaja la coordinación con los profesionales de referencia de las distintas instituciones implicadas: educadores de la residencia, instructor del expediente, trabajador social del equipo municipal y los de la escuela, hospital, centro médico...

Respecto a la familia de origen las acciones van dirigidas a informarle del proceso del acoplamiento del menor; situarla y derivarla a los recursos a los que pueda acceder; orientarla sobre educación familiar, habilidades parentales, autoestima..., y motivarla y sensibilizarla para que colabore en el proyecto.

Las intervenciones con la familia acogedora están orientadas a: favorecer el ajuste en la dinámica familiar; transmitir disponibilidad e ilusión para afrontar las dificultades; facilitar el conocimiento del menor: preferencias, gustos, afectos...; inculcar la transmisión de afecto y aceptación al menor, y aceptar la realidad de la familia de origen del menor.

Etapa de seguimiento y valoración final de la situación. El objetivo central es el seguimiento del proceso y evolución del niño o la niña, y de su integración en el sistema familiar de

los acogedores. En esta etapa se distinguen dos fases: 1) la intermedia, que es el seguimiento propiamente, y 2) la final, que da paso al cese del acogimiento y la evaluación de todo el proceso.

2.3.2 Procedimiento seguido por los servicios sociales municipales en la modalidad de acogimiento en familia extensa⁹

El acogimiento en *familia extensa* ha pasado de ser una práctica espontánea de corresponsabilidad y solidaridad interfamiliar, a un recurso que supera más del 80% de las medidas que toman las administraciones autonómicas y que delegan en los servicios sociales de la Administración local para proteger a los y las menores. A diferencia de las entidades colaboradoras (privadas) del acogimiento en familias educadoras, cuya función primordial es realizar el seguimiento de los niños y niñas que están acogidos, los profesionales de los servicios sociales atienden a toda la demanda de la población de un municipio: menores, personas mayores, violencia de género, drogodependencias, prestaciones económicas, y un largo etcétera. Estas circunstancias inciden sobre el proceso de intervención en el acogimiento de menores en familia extensa.

En el procedimiento que desarrollan los profesionales de los servicios sociales se observan dos etapas: *de estudio y valoración de la situación de riesgo y de intervención: apoyo y seguimiento de las familias extensas.*

Etapa de estudio y valoración de la situación de riesgo y/o desamparo del menor o de la menor, que comienza cuando a los servicios sociales municipales llega la demanda del recurso de acogimiento en familia extensa. Ésta puede llegar por dos vías:

⁹ Parte de esta información está elaborada con la información obtenida en las entrevistas mantenidas con Victoria Belís, Jefa de Sección de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sagunt y Begoña Martínez y M^a José Vila, trabajadoras sociales del equipo de Servicios Sociales de Sagunt y Puerto de Sagunt, respectivamente (2010). Por supuesto los errores cometidos son sólo achacables a la autora de este epígrafe.

- a) A *instancia de partes*. Es la propia familia (padres, tutores...) la que solicita voluntariamente el acogimiento –acogimiento administrativo– de sus hijos por considerar que no los puede atender adecuadamente, y pide que sean acogidos por su propia familia (padres, hermanos...). Los trabajadores sociales de los equipos de servicios sociales de la Administración local elaboran un informe social en el que reflejan la situación socio-familiar del o la menor, o de ambos; la valoran y proponen la medida del acogimiento en familia extensa a la Delegación Provincial de la Dirección General de Familia Infancia y Adopciones, con el consentimiento de la familia de origen, que otorga la guarda del menor, temporalmente, en acogimiento familiar simple, en la modalidad de familia extensa a algunos de sus familiares (padres, hermanos...)
- b) *De oficio* al ser conocida por los profesionales la situación de desamparo de los menores, que habitualmente les llega a través de denuncias o por el conocimiento fehaciente y observable de dejación, vejación o negligencia de las personas adultas (padres, o tutores) que tienen la responsabilidad y el cuidado material y moral de los menores. Y, ante una situación de desamparo, los trabajadores sociales de los servicios sociales municipales estudian y valoran la situación socio-familiar y proponen el acogimiento en familia extensa, emitiendo un informe social que presentan en la Dirección General de la Familia, Menor y Adopciones, de las Delegaciones Territoriales de las respectivas provincias de la Comunidad Valenciana.

En las situaciones de desamparo en las que el acogimiento propuesto por la Administración local no es aceptado por la familia de origen, la Administración autonómica iniciará la judicialización del acogimiento, asumirá la tutela de los menores y emitirá una resolución en la que ratificará, modificará o revocará dicha medida. El proceso legal de la resolución de desamparo es el siguiente: en primer lugar, se ha de notificar la reso-

lución provisional a los padres, tutores o guardadores. En segundo lugar, la tutela del menor será asumida por la entidad pública por ministerio de la Ley o tutela automática. Finalmente, dicha asunción de tutela por parte de la Administración autonómica, lleva consigo la suspensión temporal de la patria potestad o de la tutela ordinaria de la familia de origen.

En el momento en que la Dirección Territorial de Bienestar Social (Servicio de Familia, Menor y Adopciones) se hace cargo de la tutela por resolución judicial, designa la modalidad de acogimiento en familia extensa y determina la duración de la guarda en función de las circunstancias personales, familiares y sociales del menor, evitando que la situación perjudique su desarrollo integral.

Etapas de intervención: seguimiento y apoyo a las familias extensas. En esta segunda etapa, una de las intervenciones, que se realiza y que es común a todas las familias extensas que tienen acogido a un o una menor, es la asistencia material, mediante la prestación económica –*devengos por acogimiento familiar*– a la que tienen derecho por asumir la tutela y la guarda del o de la menor.

El seguimiento y el apoyo a las familias extensas, sólo se realiza si existe una demanda directa de las familias, o indirecta, a través de otros profesionales de los sistemas de bienestar social –escuela, centro de salud, policía municipal...– que solicitan algún tipo de servicio. La situación socio-familiar de los y las menores y de las familias propicia que sean múltiples las intervenciones *reactivas* a petición de los acogedores, relacionadas con otros problemas añadidos y ajenos al acogimiento, como pueden ser problemas relacionados con la salud, discapacidad física, ayudas económicas, y otros cuyo origen son las dificultades escolares y relacionales del menor, y de conflicto entre los padres biológicos y los acogedores.

3. A MODO DE REFLEXIÓN

El acogimiento familiar de menores como medida que la sociedad ha demandado y que el Estado y las comunidades autónomas han legitimado y dado cobertura como derechos de la infancia es muy reciente, apenas han transcurrido más de dos décadas desde la ley de 1986, a nivel autonómico, y en 1987, en el ámbito estatal. Durante este tiempo se han ido desarrollando programas y recursos (profesionales, técnicos y económicos) para proteger a las y a los menores en situación de riesgo y desamparo, proporcionándoles un entorno social y familiar integrador y des-terrando las medidas asilares. En este lapso de tiempo, el acogimiento en familia extensa ha sido el que se ha desarrollado de forma predominante como la medida más idónea para tutelar a los y las menores. No obstante, el acogimiento como medida de protección es muy compleja, porque implica a cuatro sistemas que interactúan entre sí: los y las menores, la familia biológica, la familia acogedora –extensa o educadora- y los y las profesionales.

El sistema del menor: las niñas y los niños, porque su situación es la más vulnerable, se encuentran en dos mundos, a veces muy diferentes: el de sus orígenes, con sus conflictos, afectos y lealtades; y el presente al que se han de adaptar, y con un equilibrio frágil en cuanto a su maduración personal, social y relacional con familia de origen.

Para el *sistema de la familia biológica*, los padres lo pueden vivir como un fracaso de su parentalidad, tanto la salida como la retirada de sus hijos, y con la incertidumbre del retorno de los mismos.

En el *sistema de la familia acogedora*, el acogimiento implica muchos cambios: de roles y funciones –del cuidado-, de adaptación de los miembros del sistema, –de otros hijos, tíos, hermanos...-, de reorganización de la vivienda, del tiempo personal y del trabajo privado y público, sobre todo para el cuidador principal –mayoritariamente cuidadora-

y de la relación tensa o cómoda con la familia biológica.

Desde el punto de vista del *sistema profesional*, el acogimiento familiar está al albor de los recursos que invierta el sistema de protección, y los y las profesionales no siempre disponen de los medios y las destrezas profesionales necesarias para apoyar a las familias con menores acogidos en sus transiciones evolutivas.

Consideramos que ha transcurrido suficiente tiempo –más de veinticinco años- para que desde el Trabajo Social, las trabajadoras y los trabajadores sociales dirijamos nuestra mirada y nuestras observaciones sobre la consolidación y la fortaleza del recurso del acogimiento familiar de menores en la Comunidad Valenciana, pero a la vez hemos de señalar y subrayar también sus flaquezas, a través de la reflexión y la investigación sobre nuestra práctica, los métodos de intervención, las políticas sociales y las aportaciones de los actores principales: los menores y las familias.

5. BIBLIOGRAFÍA

AMORÓS, P. y PALACIOS, J. (2004): *Acogimiento familiar*. Madrid: Alianza Editorial.

ALBIÑANA *et al.* (2007): "Situación de los acogimientos en familia extensa en la ciudad de Valencia". *Anales de psicología*, vol. 23, nº 2 (diciembre), pp. 193-200.

BOE, nº 200, 19 de agosto de 2008, pp. 34863-34864.

FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. y BRAVO, A. (2003): *Situación actual del acogimiento familiar de menores en España*. Estudio mediante convenio de colaboración entre la Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Universidad de Oviedo. Diciembre de 2003 [consultado: 10-10-2009]: disponible: http://www.mepsyd.es/observatoriodeinfancia/documentos/Informe_acogida_familiar.

FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. *et al.* (2008): *El acogimiento familiar en España. Una evaluación de resultados*. Observatorio de la infancia. Ministerio de Educación. Política Social y Deporte. Documentos, Nº 6. [consultado: 6-2-2010]: disponible: <http://www.mepsyd.es/observatoriodeinfancia/documentos/acogimientofamiliarEspaña>.

MARTÍN, A. (2004): *Legislación sobre acogimiento familiar y adopción. Normativa internacional, estatal y autonómica*. Madrid: Tecnos.

VV. AA. (2005): *Glossari de Treball Social, de les paraules als conceptes*. Coediten: Servei de Política Lingüística. Facultat de Ciències Socials. Universitat de València.