



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL MENOR EN ESPAÑA

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

DOBLE GRADO EN CRIMINOLOGÍA Y **TRABAJO
SOCIAL**

Autora: Beatriz Sarasa Sánchez-Cervera

Director: Jorge Uroz Olivares

Curso 2022 - 2023

RESUMEN

Este trabajo trata de establecer una base para la reflexión sobre el funcionamiento del sistema de protección de menores en España. Para ello, se explica qué es el sistema de protección y cuál es su funcionamiento, poniendo el énfasis en las diferentes medidas de protección que pueden establecerse ante un caso de desamparo. Así, se establecen cuáles son los principales fallos del sistema destacados por los autores, del mismo modo que se recogen las principales propuestas para la mejora de su funcionamiento.

Por último, se pone el foco en el papel fundamental que realiza el trabajador social en el sistema de protección al menor, las funciones que realiza y su protagonismo a lo largo de las intervenciones realizadas.

Palabras Clave: protección, infancia, menores, medidas de protección, acogimiento, trabajo social.

ABSTRACT

This paper aims to establish a basis for reflection on the functioning of the child protection system in Spain. To this end, it explains what the protection system is and how it works, with an emphasis on the different protection measures that can be established in the event of a case of abandonment. The main shortcomings of the system highlighted by the authors are established, and the main proposals for improving its functioning are also included.

Finally, focus is placed on the fundamental role played by the social worker in the child protection system, the functions he or she performs and his or her protagonism throughout the interventions carried out.

Key Words: protection, childhood, minors, protection measures, foster care, social work.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN	4
2.	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS	5
2.1.	Preguntas de investigación.....	5
2.2.	Objetivo general.....	5
2.3.	Objetivos específicos	6
3.	METODOLOGÍA.....	6
4.	CAPÍTULOS DE CONTENIDO	8
4.1.	Cómo surge el sistema de protección de menores	8
4.1.1.	Los principios del sistema de protección de menores	10
4.2.	El funcionamiento del sistema de protección de menores	12
4.2.1.	Medidas adoptadas para la protección del menor.....	14
4.2.2.	El acogimiento.....	16
4.2.2.1.	El acogimiento familiar	16
4.2.2.2.	El acogimiento residencial	17
4.3.	Dificultades del sistema de protección	18
4.4.	Propuestas de mejora	21
4.5.	El trabajador social en el sistema de protección	26
5.	CONCLUSIONES.....	30
6.	LIMITACIONES Y LÍNEAS DE FUTURO	32

7. BIBLIOGRAFÍA 34

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La intención de realizar este proyecto surge tras completar dos de mis periodos de prácticas de la universidad: el primero realizado en uno de los Centros de Atención a la Infancia de la red del Ayuntamiento de Madrid, y el segundo realizado en un centro de menores en acogimiento residencial. Ambas instituciones son consideradas pilares fundamentales del sistema de protección al menor en España: si bien la primera es la puerta de acceso al mismo, la segunda es uno de los recursos que protege al menor cuando ya no quedan más opciones.

A lo largo de la historia, el papel del menor ha variado desde el niño como una fuerza de trabajo más hasta el niño como una lacra en las épocas de mayores crisis, pasando por ser instrumento para la mendicidad o llegándose a dar fenómenos como el abandono y el maltrato infantil de forma habitual. En la actualidad, sin embargo, el papel del menor en la sociedad está a años luz de estas consideraciones: entendemos al menor como una de las figuras más vulnerables de la sociedad, con una necesidad especial de protección (Vidal Casero, 2002).

Por ello, las Administraciones Públicas han creado una serie de medidas e instituciones que no solo tratan de proteger al menor, sino de garantizar su desarrollo integral y la cobertura de todas sus necesidades: el sistema de protección del menor (Vidal Casero, 2002). En España, este sistema surge como una forma de dar respuesta a todas aquellas formas de violencia – entendida esta como todo aquello que causa un perjuicio – que afectan a los niños y niñas, ya tengan un carácter transitorio o permanente (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016).

Como he explicado anteriormente, realicé mis prácticas de la universidad en dos de las instituciones fundamentales para este sistema de protección en la Comunidad de Madrid: en un Centro de Atención a la Infancia y en un centro de menores en acogimiento residencial. En mi contacto con estas dos instituciones y al conocerlas desde dentro, he podido comprobar que no siempre el funcionamiento es cómo teóricamente se plantea. Me llamó la atención el hecho de que quienes en muchas ocasiones no están satisfechos con los resultados de las intervenciones o con los procedimientos a seguir son los propios profesionales, por lo que decidí realizar mi trabajo de fin de grado sobre este hecho que tanto me había llamado la atención.

Partiendo de esta idea, nuestra investigación se estructurará en tres grandes bloques:

Primeramente, se tratará de establecer cuál es el funcionamiento del sistema de protección en nuestro país, cuáles son las instituciones que forman parte de él, qué nivel de implicación tiene cada una de ellas y cuáles son las debilidades y fortalezas que se enfrentan en la realidad.

Con esta base teórica, se tratarán de elaborar una serie de propuestas para la mejora del funcionamiento del sistema de protección, aglutinando las diferentes ideas que se han resaltado a lo largo del desarrollo de este, tanto en nuestro país como a nivel internacional.

Para terminar, pondremos el énfasis en el papel fundamental que desempeña el trabajador social en el sistema de protección en nuestro país, cuáles son sus funciones y qué intervenciones realiza con los menores bajo la protección del sistema.

2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

2.1. Preguntas de investigación

- ¿Cómo es el funcionamiento del sistema de protección de menores en España?
- ¿Qué instituciones están implicadas en el sistema de protección y hasta dónde llega dicha implicación?
- ¿Qué funciones realiza cada una de las instituciones que forman parte del sistema de protección?
- ¿Se corresponde la teoría sobre cómo debe funcionar el sistema de protección con su funcionamiento real?
- ¿Qué propuestas de mejora se han realizado a lo largo del desarrollo del sistema de protección?
- ¿Cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema de protección?
- ¿Qué papel desempeña el trabajador social en el sistema de protección?

2.2. Objetivo general

- Analizar y describir el funcionamiento del sistema de protección al menor en España.

2.3. Objetivos específicos

- Conocer el funcionamiento del sistema de protección al menor.
- Delimitar qué instituciones están implicadas en el sistema de protección.
- Determinar qué funciones realiza cada una de las instituciones implicadas en el sistema de protección.
- Recoger las principales propuestas existentes para mejorar el funcionamiento del sistema de protección de menores en España.
- Resaltar la importancia del papel del trabajador social en el sistema de protección.

3. METODOLOGÍA

En esta investigación estudiaremos el funcionamiento del sistema de protección de menores en España, con el fin de proporcionar una base teórica sobre cuáles son sus fortalezas y debilidades que pueda contribuir a su mejora. Para ello, esta investigación utilizará una metodología cualitativa.

La metodología cualitativa es aquella que, en su investigación, como explican Taylor y Bogdan (1987), “produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observada”. Esta metodología permite estudiar la realidad social desde diferentes perspectivas, teniendo en cuenta no solo la objetividad de lo estudiado, sino también la subjetividad con la que es percibido por las diferentes personas (Walker Janzen, 2016).

Esta metodología se concreta en la realización de una profunda revisión bibliográfica de artículos académicos, tesis doctorales, investigaciones previas en la materia estudiada y páginas web – especialmente gubernamentales – que proporcionan información de interés para la consecución de los objetivos planteados. Esta revisión se ha realizado entre los meses de octubre de 2022 y abril de 2023, de forma paralela a la redacción de los capítulos de contenido.

Para la búsqueda de documentos se han utilizado diferentes bases de datos como Dialnet, Google Scholar, el repositorio de la propia universidad y Social Works Abstract. De hecho, destacan las informaciones obtenidas de Dialnet, pues gracias a sus diferentes filtros se han podido realizar búsquedas más específicas que han facilitado el

cumplimiento de los objetivos de este trabajo. Teniendo esto en cuenta, a continuación se presentan los artículos encontrados en Dialnet.

Tabla 1

Búsquedas realizadas en Dialnet

Palabras clave	Documentos totales	Documentos utilizados
Metodología cualitativa	22.227	2
Sistema protección menores España	562	4
Protección menores España	1.419	5
Guarda y tutela menores	115	3
Acogimiento menores	1.210	5
Crítica sistema protección menores	263	4
Fallos sistema protección menores	110	3
Propuestas mejora sistema protección menores España	266	4
Planificación concurrente	152	2
Planificación concurrente sistema protección menores	9	1
Papel trabajador social sistema protección menores	190	2
Trabajo social sistema protección menores	512	1

Nota. Elaboración propia.

Al tratarse la protección del menor de una materia que competencialmente se encuentra descentralizada en España y para la cual existen recursos diferentes en cada Comunidad Autónoma, ha tenido un papel fundamental para el establecimiento de un marco base la revisión de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como del Código Civil español. Del mismo modo, es destacable la utilidad de la información que han proporcionado las diferentes páginas webs de los gobiernos autonómicos o de las asociaciones y ONG que forman parte del sistema de protección de menores en nuestro país.

De este modo, analizando, comparando y contrastando todas las informaciones obtenidas, se redactan los siguientes capítulos de contenido, en los que se busca dar respuesta a los objetivos planteados al inicio de este trabajo.

4. CAPÍTULOS DE CONTENIDO

4.1. Cómo surge el sistema de protección de menores

En la antigüedad, el menor era considerado propiedad de sus progenitores, quienes lo utilizaban como instrumento o fuerza de trabajo. De hecho, junto a las mujeres, en la Antigua Grecia, el niño tenía una consideración similar a la del esclavo. Del mismo modo en que cambian las sociedades, durante el siglo XVII esta percepción comienza a transformarse: si bien se sigue considerando que el niño es propiedad del padre, se empieza a percibir como un sujeto necesitado de protección. Sin embargo, pese al progresivo reconocimiento de derechos de las personas, se asume que el niño, aunque titular de determinados derechos inherentes al nacimiento, no es un sujeto capaz de ejercerlos por considerarse que no tiene razón. Es decir, se sigue confundiendo dependencia con incapacidad para el ejercicio de derechos (Gutiérrez Vega & Ayerbe, 2013).

Durante el siglo XX comienza a evolucionarse hacia una consideración del menor más cercana a la realidad actual, reconociéndosele la titularidad plena de sus derechos a finales de este siglo. Así, aunque se establece que la capacidad para su ejercicio será progresiva – acorde a su desarrollo –, se considera a los menores uno de los colectivos más vulnerables de la sociedad, cuyos derechos deben ser defendidos y protegidos en cualquier circunstancia (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016a).

Partiendo de esta percepción, comienzan a surgir diversas definiciones de las situaciones en las que se puede encontrar un menor y que se consideran de maltrato, además de establecerse el concepto de “desprotección infantil”.

La Organización Mundial de la Salud (2022) define el maltrato infantil como

cualquier forma de abuso o desatención que afecte a un menor de 18 años, abarcando todo tipo de maltrato físico o afectivo, abuso sexual, desatención, negligencia y explotación comercial o de otra índole que vaya o pueda ir en

perjuicio de la salud, el desarrollo o la dignidad del menor o poner en peligro su supervivencia en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder.

Además, establece que afecta a unos 300 millones de niños el mundo, destacando los efectos que produce en ellos no solo en el momento de sufrirlo, sino a largo plazo en sus vidas: consecuencias físicas, estrés, ansiedad, depresión, disminución del rendimiento académico, implicaciones en su vida laboral y social... Todos estos efectos producen graves alteraciones en el desarrollo del niño o la niña, pudiendo las consecuencias alargarse hasta limitar su vida adulta (OMS, 2022).

En cuanto al concepto de desprotección infantil, Martín Cabrera y Suárez Martín (2018) señalan la definición proporcionada por Arruabarrena (2011), que establece la desprotección infantil como “aquellas situaciones en las que hay un comportamiento inadecuado de los adultos que ha provocado o que puede provocar un daño significativo en el niño” (p.190).

En el ámbito internacional, la primera regulación de los derechos del niño que implicó su protección fue la Declaración de Ginebra, el 24 de septiembre de 1924. A esta primera aproximación le sigue la Declaración de los Derechos del Niño en 1959, que establece diez derechos fundamentales inherentes al menor. Posteriormente, en 1989 se completa esta declaración con la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, que resalta la consideración de los niños como sujetos de protección y de derechos; además, como punto culmen, establece que todas las decisiones que afecten al menor se deben tomar respetando su interés superior (Vidal Casero, 2002). Tras esta Convención, el Parlamento Europeo aprueba en 1992 la Carta Europea de los Derechos del Niño, que reafirma los derechos establecidos en la Convención y determina los principios que afectan a los niños de la actual Unión Europea.

En España, la Constitución Española menciona en varias ocasiones los derechos del niño, atribuyendo a la familia el deber de su cuidado, educación y protección. Así, considera a la familia la institución básica para el desarrollo del niño, estableciendo en su artículo 39.3 que “los padres deben prestar asistencia en todo orden a los hijos” (Constitución Española, 1978). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la familia es una institución que se ve afectada tanto por las circunstancias generales que la rodean,

como por las circunstancias individuales que afectan a cada uno de los miembros que las conforman, por lo que en diversas ocasiones puede no cumplir esta obligación que tiene para con los menores que pertenecen a ella. Por ello, en su artículo 39.2, reconoce que “los poderes públicos asegura, asimismo, la protección integral de los hijos” (Constitución Española, 1978).

Así, aunque la familia es la primera institución encargada de la protección del menor, cuando esta atraviesa diversas circunstancias que la hacen imposible, son las instituciones públicas quienes se encargarán de cubrir las necesidades de los menores, asegurar sus derechos y garantizar su protección. Dando respuesta a esta necesidad, al conjunto de instituciones que tienen como fin último amparar y asistir a los menores en caso de que las familias no puedan hacerlo es lo que conocemos como el sistema de protección al menor (Argelich Comelles, 2017).

Para concretar la protección que ofrecen las instituciones públicas, en España se promulga la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que fue modificada posteriormente por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la ley 16/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Además, se produce una modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

4.1.1. Los principios del sistema de protección de menores

Tratando de garantizar el correcto ejercicio de sus funciones, las instituciones que conforman el sistema de protección en España se rigen por una serie de principios que deben guiar sus actuaciones, constituyendo así la base de toda decisión que tiene alguna implicación para los menores. Así, la Comunidad de Madrid (s.f.) se refiere a ellos en la descripción del sistema de protección, enunciándolos así:

- Interés superior del menor.
- Mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés.
- Integración social y familiar.

- Prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal y reinserción familiar.
- Sensibilización.
- Participación y solidaridad social.
- Seguridad jurídica, objetividad e imparcialidad.
- Las medidas adoptadas al amparo de Ley deberá tener carácter educativo.
- Interpretación restrictiva de cualquier limitación a la capacidad de obrar de los menores.

De estos principios, destacamos como más importantes y desarrollados el interés superior del menor y la reintegración familiar, pues el primero constituye la primera norma de actuación y el segundo el fin de las actuaciones que se realizan en las instituciones del sistema de protección.

En cuanto al interés superior del menor, la Convención sobre los Derechos del Niño (1991) lo enuncia en su artículo 3.1 estableciendo que

en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (p.8).

El interés superior del niño hace referencia a la necesidad de garantizar el pleno y libre desarrollo al menor, partiendo de su necesidad de protección. Así, envuelve no solo el respeto de sus derechos, sino la cobertura de sus necesidades, la no discriminación, la escucha y consideración de su voluntad y opiniones, etc. En este punto, es importante destacar que otro de los principios fundamentales es la escucha del menor y sus deseos, que deberán ser oídos en todo procedimiento que les afecte; sin embargo, aunque es obligatoria y necesaria, la decisión será tomada por el correspondiente equipo de profesionales atendiendo a aquello que consideren más favorable para el menor, aunque sea contrario a su voluntad (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016).

Por otra parte, el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen es también enunciado en el artículo 9.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que explica que

Los Estados parte velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño (p.10).

Por ello, las intervenciones que realizan las instituciones de protección estarán siempre encaminadas a tratar de evitar esta separación. De hecho, cuando esta deba producirse para evitar un mal mayor al menor, las intervenciones que se realicen deberán ir siempre encaminadas a la reintegración del núcleo familiar. Además, cuando se produzca la separación del menor y sus progenitores, deberán priorizarse las alternativas de acogimiento familiar frente a aquellas de acogimiento residencial (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016a).

4.2. El funcionamiento del sistema de protección de menores

Para conocer el funcionamiento del sistema de protección de menores en España, es necesario primero determinar las diferentes situaciones de desprotección con las que podemos encontrarnos, que tienen distinta denominación en función de su gravedad. Así, distinguimos entre las situaciones de riesgo y las situaciones de desamparo.

Comenzando por aquella que reviste una mayor gravedad, el artículo 18 de la Ley 26/2015 define la situación de desamparo como aquella

que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del posible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando estos queden privados de la necesaria asistencia moral o material (p. 23).

Es importante destacar que el desamparo debe ser declarado judicialmente, e implica una asunción inmediata de la tutela del menor por parte de quien tenga atribuida la competencia en cada territorio (Comunidad de Madrid, s.f.). Para que sea posible declarar el desamparo de un menor, debe darse además del incumplimiento de los deberes de cuidado por parte de los tutores la privación de asistencia del menor, existiendo así una relación consecuente entre ambas: es decir, esta privación debe estar producida por este incumplimiento de deberes (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016a).

El riesgo, sin embargo, es definido por la Ley como la situación en la que por las circunstancias de la familia el desarrollo del menor está siendo perjudicado en algún ámbito, pero este perjuicio no reviste una gravedad suficiente como para declararse la situación de desamparo (art. 17 Ley 26/2015, p. 21). Es decir, aunque las necesidades del menor no están siendo correctamente satisfechas, los daños que se producen no se consideran mayores que el perjuicio que supondría para él la separación de su familia. Por ello, esta situación no implica una retirada de la tutela a los progenitores, sino una intervención dirigida por los servicios sociales del territorio que elimine los factores de riesgo que motivaron la declaración de esta situación (Comunidad de Madrid, s.f.).

Desde los años 80, en España las competencias en materia de menores fueron descentralizadas, distribuyéndose entre los diferentes niveles territoriales de la administración. De este modo, las competencias de detección fueron atribuidas a los Servicios Sociales Generales, quienes son los primeros encargados de detectar los factores que impliquen situaciones de riesgo o desamparo. Estos pueden tener conocimiento de la situación o bien de primera mano, porque la persona acuda a los servicios, o bien por traslado de otros servicios o entidades: colegios, centros de salud, servicios de salud mental, asociaciones... (Martín Cabrera & Suárez Martín, 2018).

Aunque la detección de estas situaciones es competencia de las Servicios Sociales Generales, una vez detectadas se siguen procedimientos diferentes en los casos de riesgo y en los casos de desamparo. Así, en ambos, se traslada el caso a los servicios de protección de menores competentes territorialmente, es decir, a los Servicios Sociales Especializados, quienes se encargarán de realizar el estudio del caso (Argelich Comelles, 2017).

En el caso de que proceda declarar la situación de riesgo, se determinarán qué factores de riesgo afectan al caso concreto y se comenzará una intervención preventiva, destinada eliminar los factores que han motivado la declaración del riesgo y a potenciar aquellos factores de protección que puedan ayudar a superar la situación (Argelich Comelles, 2017). Esta intervención cesará cuando, o bien los factores de riesgo se hayan eliminado, o bien la situación haya empeorado y se considere pertinente decretar el desamparo (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016a).

Cuando, sin embargo, la situación revista una mayor gravedad y se considere necesaria la declaración de desamparo, los profesionales del servicio de menores emitirán un informe a la administración autonómica competente, quien tiene la potestad para declarar el desamparo. Así, se pondrá esta situación en conocimiento del Ministerio Fiscal, quien será el encargado de notificar a los progenitores o guardadores del menor para que así se produzca la suspensión de la patria potestad o tutela, que es asumida por la administración (Argelich Comelles, 2017).

4.2.1. Medidas adoptadas para la protección del menor

Para lograr una efectiva protección del menor, pueden adoptarse diferentes medidas por parte de los servicios de protección, siendo las más habituales la tutela administrativa y la guarda.

La tutela administrativa constituye la medida más intensa de protección que puede adoptar la administración, contemplada para las situaciones de desamparo. Esta medida consiste en la asunción de la tutela del menor por parte de la entidad, quien asumirá todos los deberes que esta implica: procurarle alimentos, educarle, administrar sus bienes... (art. 269 CC). La asunción de la tutela por la administración conlleva la suspensión de la patria potestad para los progenitores – es decir, la pérdida de derechos y deberes sobre los hijos –, decisión que solo se toma cuando existe un peligro manifiesto para los menores (Lacueva Saiz, 2018).

La tutela puede ser asumida de forma inmediata por la entidad competente, garantizándose así su rapidez y eficacia en la protección del menor, pero debe ser inmediatamente comunicada al Ministerio Fiscal para ser también ratificada por la autoridad judicial. Además, se caracteriza porque debe tener un carácter provisional y durante su duración se debe realizar una intervención con la familia que tenga como fin último la reagrupación de la misma. Por ello, aunque se suspende la patria potestad para los progenitores, se mantienen las visitas y el contacto entre ellos y el menor salvo los casos en los que no sea favorable para su desarrollo (Ocón Domingo, 2004a).

Implícito en la tutela encontramos el deber de guardar al menor, es decir, de velar por sus intereses y procurarle la necesaria asistencia, educación, formación y atención para fomentar su desarrollo (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016b). La guarda en sí

también constituye una medida de protección, y además no implica la suspensión de la patria potestad de los progenitores, por lo que aunque siempre acompaña a la tutela, en ocasiones puede darse como medida alternativa a esta. Así, distinguimos entre la guarda de hecho, que es aquella desarrollada por una persona de forma voluntaria; y la guarda administrativa, que es la desarrollada por la administración cuando existe algún riesgo para el menor si permanece en el entorno familiar (García Garnica, 2017).

La guarda administrativa es, por tanto, la asunción de los deberes de cuidado del menor por parte de la administración competente cuando la situación familiar lo requiera, siempre que la gravedad de esta no convierta en necesaria la toma de una medida de tutela. Además, tras la reforma de la ley 26/2015 distinguimos entre diferentes modalidades de guarda administrativa: la guarda provisional, la voluntaria, la judicial y la guarda con fines de adopción (García Garnica, 2017).

La guarda provisional es aquella prevista para las situaciones en las que el menor necesite una atención inmediata, de un modo temporal, mientras se investigan las circunstancias que rodean el caso y se determina qué medida se tomará (Noriega Rodríguez, 2018). La guarda voluntaria, sin embargo, es aquella que asume la administración cuando los padres o tutores lo solicitan por encontrarse en una situación transitoria que les impide desarrollar sus funciones de cuidado; por lo general, tiene una duración de dos años prorrogables en función de las circunstancias del caso (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016b).

La guarda judicial es la que asume la entidad pública competente siguiendo el mandato judicial, implantándose en cualquier circunstancia que el Juez la considere necesaria; además, en la resolución judicial se establecerá el régimen que se seguirá, supervisándose su cumplimiento mediante los medios previstos por la ley (Noriega Rodríguez, 2018). La última modalidad de guarda, la guarda con fines de adopción, es aquella planteada para las situaciones previas al acogimiento, en las que se inicia una convivencia provisional entre el menor y la familia adoptiva con el fin de evitar la permanencia del menor en el centro de protección durante el periodo que tarda en constituirse la adopción formalmente (García Garnica, 2017).

Tanto la tutela como la guarda se asocian a una intervención integral con toda la familia por parte de los servicios especializados, que tiene como fin lograr la reagrupación

y reestructuración familiar. Por ello, ambas medidas cesarán o bien cuando esta intervención haya concluido de forma fructífera, desapareciendo las causas que motivaron la adopción de la medida; o bien cuando el menor cumpla la mayoría de edad (Leiva Rodríguez & García Garnica, 2016b).

4.2.2. El acogimiento

Para el ejercicio de la guarda y la tutela se configura el acogimiento del menor como la medida fundamental para la atención de sus necesidades, pues se pretende con esta proporcionarle una atención integral. Así, distinguimos principalmente entre acogimiento residencial y familiar en función del lugar en el que se desarrolle este acogimiento.

4.2.2.1. El acogimiento familiar

El Código Civil establece en su artículo 172 que para proporcionar a los menores una atención lo más adecuada posible deben tener prioridad las medidas familiares frente a las residenciales. Por ello, siempre que sea posible, el acogimiento familiar tendrá prioridad sobre el acogimiento residencial – que es aquel que se produce en un centro de atención de menores y al que proporcionaremos una mayor atención en los siguientes epígrafes – (Martínez De Aguirre, 2015).

El acogimiento familiar es una medida de protección mediante la cual el menor en situación de desamparo se integra en una familia que se conoce como “familia de acogida”, que asume su guarda. Así, esta familia adquirirá todas las obligaciones que establece la ley para los guardadores, debiendo proporcionarle una atención integral a este menor, que abarcará desde la satisfacción de sus necesidades básicas hasta procurarle un adecuado espacio para el desarrollo de su personalidad (ASEAF, s.f.).

En función de la vinculación del menor con la familia acogedora, distinguimos entre el acogimiento en familia ajena, si se produce en una familia con la que el menor no tiene ningún tipo de vinculación previa; o en o el acogimiento en familia extensa, si se produce con algún familiar del menor distinto al que hasta el momento había ejercido la tutela. Aquí es importante destacar que el propio Código Civil enfatiza la preferencia de la familia extensa frente a la ajena, siempre que sea posible y esto no le genere perjuicio alguno al menor (Martínez De Aguirre, 2015).

Además, en función de la duración y objetivos, el Código Civil distingue en su artículo 173 bis entre tres modalidades de acogimiento familiar: la primera es el acogimiento familiar de urgencia, con una duración máxima de seis meses, previsto para situaciones transitorias durante las que se decide la medida de protección correspondiente; la segunda, es el acogimiento familiar temporal, previsto para una duración máxima de dos años, en las que se prevea el retorno a la familia de origen o se adopte una medida más estable; y la tercera, es el acogimiento permanente, que se dará en las situaciones en las que se haya constatado la imposibilidad de reintegración familiar o en otras en las que el interés superior del menor lo aconseje (CC, 2023).

4.2.2.2. El acogimiento residencial

Aunque la alternativa que se considera menos dañina para menor es el acogimiento familiar, no siempre es posible encontrar una familia adecuada a cada situación. Por ello, nos encontramos con recursos tanto públicos como privados que se encargan de cubrir las necesidades de estos niños y niñas mediante el acogimiento residencial.

El acogimiento residencial es la medida destinada a proporcionar atención a aquellos menores en situación de riesgo grave o desamparo cuya guarda o tutela sea ostentada por la Comunidad Autónoma correspondiente, que se desarrolla en los centros de protección de menores. Estos centros tienen como objetivo satisfacer las necesidades que presentan los menores en todos los ámbitos, desde el físico hasta el social, abarcando otros como el intelectual o psicológico (Ocón Domingo, 2004b).

Los centros de protección pueden ser de titularidad pública o privada, siendo siempre el director de este quien ostenta la tutela de los menores que en ellos residan (Sánchez Gómez, 2018). Independientemente de esta titularidad, se rigen por una serie de principios y obligaciones que deben respetarse: la individualización del tratamiento, el mantenimiento de las relaciones del menor con su familia de origen, la preparación para la vida independiente y el respeto a los derechos fundamentales como la vida, integridad e intimidad del menor son los más importantes y destacables (Abad Arenas, 2018). Además, se prioriza que los hermanos se mantengan unidos, evitando su separación en diferentes centros (Ocón Domingo, 2004b).

Como regla general, se establece que estos centros deben ser de pequeñas dimensiones y disponer de personal cualificado que pueda garantizar una adecuada atención, asemejándose su funcionamiento lo máximo posible al de un hogar y facilitando la normalización de la vida de los menores (Ocón Domingo, 2004b). Para ello, las actividades diarias las realizan en los recursos comunitarios de su entorno – acuden al colegio, a actividades extraescolares, salen con sus amigos... –. En la vida de estos niños, una figura fundamental es la que representa su educador de referencia, que es la persona encargada de acompañar al menor, asesorarle y responder a sus necesidades de forma inmediata (Sánchez Gómez, 2018).

4.3. Dificultades del sistema de protección

En los últimos años se han realizado en nuestro país diferentes estudios que han puesto de manifiesto que los profesionales de los servicios sociales y en concreto de los servicios especializados de protección al menor sufren unas altas tasas del síndrome de burnout o desgaste profesional. Este síndrome se caracteriza por implicar el agotamiento emocional, la despersonalización y la falta de realización personal y es considerado un problema de salud mental que se produce por haberse sometido a un largo periodo de fuerte estrés laboral. Además, el burnout afecta no solo al individuo que lo sufre sino también a su desempeño en la organización (Facal-Fondo, 2012).

En esta línea, podemos señalar estudios como el realizado por Facal-Fondo en la Universidad de Santiago de Compostela a trabajadores de los servicios sociales comunitarios, que muestra una alta prevalencia de burnout entre estos profesionales. Otro estudio, como el realizado por Jenaro-Río en concreto a trabajadores del sistema de protección de menores muestra otras cifras similares, destacando unos altos niveles de desgaste profesional.

Lo destacable para esta investigación de este dato son las causas que producen este desgaste profesional. En los diversos estudios realizados los profesionales refieren que, además de las condiciones laborales, el mal funcionamiento del sistema es el que propicia que los resultados no produzcan el esperado refuerzo a pesar del exceso de implicación – tanto física como psicológica – que requiere el desempeño de su trabajo (Jenaro-Río et al., 2007).

Tras realizar una exhaustiva revisión, se destaca que aunque los servicios de protección al menor se encuentran descentralizados, las quejas y demandas de los profesionales y familias son similares en los diferentes lugares geográficos (Cárdenas Roper, 2017). Así, los principales y más destacados fallos que presenta el sistema de protección pueden ser aglutinados en la siguiente tabla:

Tabla 2

Principales fallos del sistema de protección de menores

Principales fallos del sistema de protección de menores en España
• Insuficiencia de recursos
• Demora en la toma de decisiones
• Falta de coordinación interna y externa
• Excesiva burocratización
• Falta de implicación de las personas en las intervenciones
• Ausencia de criterios comunes
• Falta de formación de los profesionales
• Sobrecarga de los profesionales

Nota. Elaboración propia.

De todos los factores mencionados en la tabla 1, uno de los más destacados desde todas las perspectivas es la insuficiencia de recursos con los que cuenta el sistema y los profesionales que lo conforman y que impide un correcto abordaje de sus funciones (de Paúl Ochotorena, 2009). De hecho, España es uno de los países de la Unión Europea que menos presupuesto público dedica a la protección del menor, rondando esta cifra un 1,4% frente al 2,2% que dedican de media el resto de los países de la Unión (Cárdenas Roper, 2017).

Esta escasez de recursos se traduce no solo en la falta de personal, sino también en la falta de formación específica previa que se les proporciona a los mismos (de Paúl Ochotorena, 2009). Además, existe una importante falta de recursos específicos que traten problemáticas concretas, lo que unido a la falta de profesionales tiene graves implicaciones para la intervención que se realiza, pues como explican desde Unicef, “sin

recursos es inviable hacer un seguimiento individualizado de cada caso, lo que impide garantizar una protección adecuada” (La Vanguardia, 2020).

Otra consecuencia de la falta de recursos son las malas condiciones laborales para los profesionales de estos servicios, que además cuentan con un bajo reconocimiento social. La falta de presupuestos implica directamente que los salarios sean bajos para el nivel de implicación y desgaste emocional que requiere el trabajo con personas en riesgo social (Jenaro-Río et al., 2007). Además, la falta de profesionales conlleva una gran sobrecarga para quienes trabajan en el sistema, pues en numerosas ocasiones soportan en peso de muchas más intervenciones de las que podrían hacerse cargo para dar una correcta respuesta a las necesidades y demandas de las personas. Como añadido a esta dificultad, los profesionales denuncian además que a la sobrecarga de trabajo se suma la falta de tiempo y asesoramiento y la complejidad de los instrumentos utilizados (Martín Cabrera & Suárez Martín, 2018).

En cuanto a los trámites que deben seguirse durante la intervención, otro de los principales fallos que presenta nuestro sistema de protección es la demora en la toma de decisiones. Esto se debe a la excesiva burocratización y la necesidad de trámites administrativos para dar comienzo a muchas acciones, lo que retrasa las intervenciones y espacia mucho la actuaciones de la intervención, impidiendo su continuidad y la vinculación de las personas con ella. Por ello, en muchas ocasiones se produce la poca colaboración de las familias, que no han tenido la continuidad suficiente como para establecer un vínculo adecuado con los profesionales y la intervención propuesta (Martín Cabrera & Suárez Martín, 2018).

Otra de las dificultades que presenta el sistema es la falta de coordinación tanto horizontal – entre los servicios de base y los especializados – como con otros servicios como pueden ser las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los judiciales o educativos. Aunque en teoría la comunicación entre las instituciones implicadas en un mismo caso debe ser constante y fluida para permitir una rápida toma de decisiones, en la realidad no lo es, lo que también contribuye al retraso de las intervenciones. De hecho, en muchas ocasiones esta coordinación no se da ni siquiera entre los propios centros de servicios sociales o, cuando se da, lo hace utilizando unos plazos tan largos que la situación de las personas ha podido cambiar completamente (de Paúl Ochotorena, 2009).

En una línea similar y afectando a la falta de coordinación también, encontramos la dificultad añadida de que, aunque el estado sienta unas bases para el funcionamiento de estos servicios, la descentralización hace que cada comunidad autónoma regule la materia de una forma concreta que, aunque similar, no es igual en todos los territorios. De hecho, no es igual ni siquiera en los diversos centros de un mismo territorio. Por ello, en diversas situaciones se ha denunciado la falta de armonización en la detección del riesgo y desamparo y la falta de criterios comunes entre los diferentes recursos (La Vanguardia, 2020).

Como último punto, es destacable que muchos profesionales y familias ponen el énfasis en que en España contamos con un sistema de protección de menores intervencionista y no centrado en la prevención. Esto implica que en muchas ocasiones se pone el foco en las dificultades que presentan las familias, no en las potencialidades que pueden explotarse para paliar las situaciones de riesgo. Por ello, desde algunas perspectivas se ha considerado que en ciertos momentos pueden no ser tenidos en cuenta los derechos de los progenitores (Cárdenas, 2019).

En definitiva, aunque el sistema de protección de menores en España tiene como objetivo proteger a los menores que se encuentran en situación de riesgo o desamparo, en numerosas ocasiones no funciona como está previsto, y sus limitaciones se ponen de manifiesto afectando a las intervenciones que se llevan a cabo y a quienes presentan mayores dificultades. Por ello, es necesario realizar un análisis objetivo del mismo para tratar de poner solución a las dificultades que limitan las intervenciones.

4.4. Propuestas de mejora

En España existe una alta cifra de menores en protección, y aunque teóricamente las intervenciones tienen como fin último la reagrupación familiar, en diferentes ocasiones esta no se consigue y los niños y niñas pasan un largo periodo en las instituciones del sistema, llegando incluso muchas veces a cumplir la mayoría de edad en ellas. Además, son escasas las familias que están dispuestas a acoger menores en desprotección por lo que, aunque se considera la mejor alternativa para los niños, pocas veces puede llevarse a cabo.

Dada la dificultad para cumplir los objetivos planteados por el sistema y siendo conscientes de los fallos que presenta, surgen diferentes alternativas para mejorar su funcionamiento. Así, algunos autores ponen de manifiesto la necesidad de realizar cambios sin modificar las bases del sistema, pero otros proponen nuevas alternativas que lo modifican completamente.

Manteniendo las bases del sistema como las conocemos hasta la actualidad, encontramos que todos los autores destacan la necesidad de dedicar más recursos a la protección del menor en riesgo y desamparo. Ampliar los presupuestos y por tanto mejorar las condiciones de los servicios y centros de servicios sociales tanto generales como especializados permitiría llevar a cabo intervenciones más efectivas, creando recursos que de verdad sepan responder a las necesidades de las personas. Además, permitiría aumentar el número de profesionales, contribuyendo a que las intervenciones no se prolongasen tanto en el tiempo.

De hecho, aumentar los presupuestos destinados a este fin proporcionaría también la posibilidad de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, pues podrían tener sueldos más altos y al haber más personal el nivel de sobrecarga sería bastante más bajo, produciendo un menor desgaste y suponiendo una mejora en la calidad de la atención proporcionada a las personas. Además, se podría proporcionar a los profesionales formación específica sobre el recurso en el que vayan a desempeñar su función, adecuada a la población que vayan a atender y que les provea con las herramientas necesarias para desarrollar su rol adecuadamente (Palacios González et al., 2010).

Otra propuesta consiste en mejorar el compromiso político destinando más recursos al desarrollo de políticas en el ámbito de protección de menores que unifiquen los criterios establecidos por las autonomías, homogeneizando las intervenciones y los procesos que se llevan a cabo en cada territorio (Argelich Comelles, 2017). Este desarrollo debería realizarse enfatizando en todo momento aquellas medidas que prioricen el acogimiento familiar y desde un enfoque de derechos humanos, mejorando así las garantías de respeto a los derechos de las personas implicadas en las retiradas de tutela o guarda – tanto de los menores como de los progenitores – (Mini et al., 2022).

Aunque la regulación estatal ya establece un marco básico que deben respetar las comunidades autónomas, el acotar este marco también contribuiría a mejorar el

seguimiento de cada caso, sobre todo en aquellos en los que se produce un traslado de las personas a otro territorio. Podría generarse un registro centralizado a nivel estatal, que facilitaría el traslado de expedientes y la generación de un vínculo mayor con los profesionales, pues el cambiarse de localidad no implicaría tener que comenzar una nueva intervención, sino seguir con la anterior (Palacios González et al., 2010).

Para ello, sería necesario el desarrollo de nuevos protocolos de actuación que permitan mejorar sustancialmente la coordinación entre servicios no solo con diferentes funciones, sino también en diferentes territorios, pues si el funcionamiento es similar en las distintas comunidades, es más sencillo continuar las intervenciones en la misma línea (Palacios González et al., 2010).

Otro de los puntos destacados por la literatura es la necesidad de fomentar y apoyar el fin último del sistema de protección: lograr la reintegración familiar. Por ello, otro de los puntos en los que se centre el desarrollo de políticas y el aumento de recursos debe ser mejorar los instrumentos y los métodos de intervención para lograr dicho fin. Sin embargo, aun en caso de que estos cambios se llevaran a cabo, es evidente que en determinadas ocasiones esta reagrupación no es posible (Mini et al., 2022).

Por esta imposibilidad mencionada que se produce en ciertas ocasiones, es importante poner también el foco en fomentar y apoyar el acogimiento familiar, pues es la alternativa que menos dañina se considera para los menores. En esta misma línea, se deben también tratar de mejorar la calidad de los servicios de acogimiento residencial, adecuándolos lo máximo posible a las necesidades de los menores y sus familias y promoviendo la creación de un espacio seguro para el cuidado de estos niños y niñas (Mini et al., 2022).

La última medida que proponemos para mejorar el funcionamiento del sistema de protección sin modificar las bases que lo sustentan, es el establecimiento de un método de control de las actuaciones que se llevan a cabo. Se deben realizar revisiones periódicas que evalúen diferentes cosas: el cumplimiento de los protocolos establecidos, la calidad de la atención prestada y los recursos disponibles y la efectividad de las intervenciones que se deben realizar en las diferentes situaciones. Todo ello contribuiría no solo a tener un mejor control de qué es lo que se está haciendo y qué es lo que se está consiguiendo, sino también a detectar cuando un recurso presenta problemas o cuando una intervención

no está siendo efectiva para la situación que teóricamente sí debía serlo. Además, el realizar estos controles sería un signo de transparencia que aumentaría la satisfacción de los usuarios (Palacios González et al., 2010).

Ciertos autores consideran que el sistema de protección en España tiene un carácter más intervencionista que preventivo, aunque la regulación vigente no pretende que sea así. Por ello, sería interesante enfocar también los recursos a proporcionar una atención preventiva eficaz, que permita detectar de forma precoz las situaciones de riesgo que podrían llevar a circunstancias más graves. En este punto se proponen medidas como establecer nuevos mecanismos de acceso a la información, para que quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad puedan acceder a los recursos y conocer qué intervenciones se llevan a cabo. Esta idea se encuentra también muy vinculada a la idea de transparencia mencionada anteriormente y que es fundamental para un correcto funcionamiento del sistema (Cárdenas Roper, 2017).

Por tanto, ante la evidente crisis que está sufriendo el sistema de protección al menor en España, los autores proponen que, sin cambiar sus bases, se lleven a cabo diferentes medidas para su mejora, pudiendo ser estas aglutinadas en la siguiente tabla:

Tabla 3

Principales propuestas para la mejora del sistema de protección

Principales propuestas para la mejora del sistema de protección
<ul style="list-style-type: none">• Aumentar los presupuestos destinados a la protección del menor en riesgo y desamparo.• Destinar más recursos a la mejora de la calidad de los servicios.• Aumentar el número de profesionales y mejorar sus condiciones laborales.• Fomentar el desarrollo de políticas en el ámbito de protección del menor.• Unificar los criterios autonómicos de intervención.• Fomentar la reintegración y el acogimiento familiares.• Aumentar los mecanismos de control y revisión de las actuaciones realizadas.• Utilizar un enfoque más preventivo que intervencionista.

Nota. Elaboración propia.

Como se ha explicado al comienzo de este capítulo, existen autores que proponen mejorar el sistema mediante la aplicación de nuevas medidas, y autores que proponen la modificación de sus bases para la mejora de su funcionamiento. Así, entre estas últimas alternativas, nos ha resultado de especial interés la idea de establecer un modelo de intervención basado en la planificación concurrente.

La planificación concurrente o concurrent planning, muy utilizada ya en otros países europeos, es un sistema de intervención basado en trabajar de forma simultánea dos objetivos: la reintegración familiar y una alternativa de cuidado familiar permanente si el retorno con la familia de origen no fuese posible. Este tipo de intervención surge de la necesidad presente en aquellas situaciones en las que el posible retorno con la familia de origen es dudoso, pero no se descarta completamente, permitiendo la permanencia de los menores en un entorno familiar que, en el caso de que no sea posible el retorno con su familia de origen, se convertirá en su familia adoptiva (Save the Children, 2021).

En España, estas dos actuaciones se vienen realizando de forma progresiva: primero se trata de lograr el retorno con la familia de origen y, cuando se comprueba que no es posible, se valora una alternativa para la adopción definitiva. La planificación concurrente implica que esto se haga de forma simultánea, evitando retrasos en la intervención y teniendo ya contemplada una segunda opción en el caso de que no sea posible la reunificación (Gómez Bengoechea, 2019). La planificación concurrente proporciona dos ventajas principales:

Por una parte, proporciona a los menores una estabilidad y un cuidado familiar – que se presupone es el más favorable – en todo momento de la intervención, reduciendo su inseguridad e incertidumbre. Además, reduce su tiempo de estancia en recursos de acogimiento residencial, eliminando los efectos negativos que una larga estancia en estos centros produce, como dificultades emocionales, problemas de socialización y dificultades para establecer vínculos afectivos adecuados (López, 2010).

Por otra parte, la planificación concurrente también permitirá acabar con otros de los grandes fallos del sistema de protección: el realizar las dos intervenciones de forma conjunta permitirá reducir los tiempos de espera cuando no se logre la reagrupación familiar, pues la alternativa de acogimiento familiar se convertirá en la de adopción definitiva de forma automática, ahorrando el proceso de buscar una nueva familia.

Además, el sistema se verá en la obligación de reforzar los recursos dedicados tanto a lograr la reintegración familiar como a potenciar el acogimiento familiar, pues son los pilares fundamentales de la intervención.

La planificación concurrente también contribuiría a mejorar la coordinación entre instituciones, pues en todo momento sería necesaria la comunicación para llevar a cabo dos intervenciones al mismo tiempo. Asimismo, la transparencia de la intervención y el acceso a la información para ambas familias – tanto la de origen como la acogedora – sería fundamental para que la intervención se pueda llevar a buen término (Gómez Bengoechea, 2019).

En España, contamos con un sistema de protección con una alta tasa de menores en acogimiento residencial que pasan una gran parte de su vida en estos recursos, logrando en un bajo porcentaje de ocasiones la reintegración familiar. La implantación de un modelo basado en la planificación concurrente podría acabar con muchos de los fallos que presenta en la actualidad el sistema de protección, por lo que supone una nueva oportunidad para lograr los objetivos que se propone y conseguir que los menores cuenten con un entorno seguro, de cuidado y efecto en el que poder desarrollarse y crecer (Gómez Bengoechea, 2019).

4.5. El trabajador social en el sistema de protección

El sistema de protección al menor pretende ofrecer una atención integral a los niños y niñas implicados en el mismo, cubriendo las necesidades que presentan en diferentes áreas que abarcan desde sus necesidades fisiológicas básicas hasta su pleno desarrollo emocional, incluyendo la formación y educación. Para ello, se requiere la formación especializada de diferentes profesionales, destacando entre ellos psicólogos, educadores sociales, pedagogos y trabajadores sociales (Sánchez Gómez, 2018).

A pesar de que la labor de todos y cada uno de los profesionales que integran el sistema es necesaria para su funcionamiento, en este punto nos centraremos en el papel fundamental que desempeña en nuestro sistema de protección al menor el trabajador social.

Como explica la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (2016), “un objetivo fundamental de la profesión es mejorar los sistemas de protección social para que las personas puedan vivir en ambientes sociales con confianza, con seguridad, con dignidad y con la plena realización de sus derechos” (p.7). Este deber, por supuesto, hace referencia a todas las personas, pero cobra un mayor sentido cuando hablamos de colectivos vulnerables como puede ser la infancia. Por ello, en el sistema de protección de menores en concreto el trabajador social es un elemento clave para la transformación de las situaciones de vulnerabilidad, la promoción de nuevas estrategias de intervención y el fomento de la participación de las personas en estas intervenciones (FITS, 2016).

En el sistema de protección al menor, el trabajador social es el encargado de dirigir la intervención realizada, tratando de que esta sea lo más beneficiosa posible para el menor. De este modo, debe velar porque en todo momento se respeten los derechos del niño o niña y su interés superior que, como hemos visto anteriormente, es el principio básico que sustenta el sistema; asimismo, su actuación debe estar siempre orientada hacia la reagrupación familiar en los casos en los que sea posible.

Siguiendo el procedimiento explicado en los capítulos anteriores sobre el funcionamiento del sistema de protección, es destacable que el trabajador social, aunque compartiendo la realización de muchas funciones con otros profesionales, es la figura que acompaña a los menores y sus familias durante todo el proceso, desde su entrada en el sistema hasta su salida.

Primeramente, se encarga de evaluar la existencia de una situación de riesgo o desamparo cuando el caso llega al conocimiento de los Servicios Sociales Generales. Así, se encarga de valorar las circunstancias y variables que afectan al caso concreto, recogiendo la mayor información posible. Una vez analizada la información obtenida y comprobado que puede existir un riesgo para el menor, es quien realiza la derivación a los servicios sociales especializados.

En los Servicios Sociales Especializados en la atención al menor, es también un trabajador social quien se encarga de realizar una primera recogida de información para evaluar la situación. Una vez evaluada la problemática, se realiza un diagnóstico de la situación de riesgo y se establece – junto a otros profesionales – un plan adecuado de intervención.

Durante esta intervención, el trabajador social se encarga de proporcionar una atención integral a las personas, sirviendo de enlace entre los diferentes servicios y las familias, coordinándose con los recursos implicados en la intervención y garantizando su transparencia y flexibilidad. Además, es el responsable de asegurar la participación de los usuarios – en la medida de lo posible – en la toma de decisiones (International Federation of Social Workers, 2016). En cuanto al aspecto más burocrático, es resaltable que es también el trabajador social quien se encarga de redactar los informes de seguimiento, coordinación o cualquier otra documentación que sea necesaria, así como de realizar cualquier trámite o propuesta para la adopción de una medida de protección (Navarro Reus, 2021).

Si, de otro modo, la situación no es clasificada como de riesgo sino como desamparo, es el trabajador social quien se encargará de redactar y emitir el informe necesario a la autoridad autonómica competente para la adopción de la guarda o tutela del menor, ya sea mediante una medida de acogimiento familiar o residencial.

Cuando nos referimos a los trabajadores sociales que desempeñan su función en un centro de acogimiento residencial, es destacable el papel que adquiere esta figura en la vida de los menores que en ellos residen. El trabajador social es el encargado de gestionar todos los aspectos que afectan a la vida del menor, manteniendo siempre sus actuaciones enfocadas hacia el objetivo principal del acogimiento, que es la reagrupación familiar.

Además de las funciones de coordinación y seguimiento desempeñadas habitualmente, será el encargado de gestionar la intervención que se realiza con la familia y las visitas que se producen, otorgar permisos y autorizaciones, gestionar la documentación de los niños y niñas y ocuparse de todos aquellos aspectos tanto educativos como relacionados como el ocio o los apoyos extracurriculares que puedan necesitar. Igualmente, se encargan de realizar los informes pertinentes, las evaluaciones periódicas y todos los trámites administrativos que precisen los menores (nosoyasistenta, s.f.).

El Consejo General del Trabajo Social aprobó en 2012 una modificación del código deontológico de la profesión, en la que se resaltan las funciones que desempeña un trabajador social en el ejercicio de su profesión. De estas funciones, las que mayor

peso cobran en la intervención con menores en situación de desprotección son las siguientes:

- **Investigación:** es la función principal desempeñada para la detección de las situaciones de riesgo y desamparo, consistente en la recogida de información para descubrir la realidad que debe ser evaluada.
- **Asistencia:** la función asistencial radica en atender las demandas concretas de las personas atendidas, en este caso a los menores y sus familias, proporcionándoles una respuesta a las mismas.
- **Atención directa:** esta función es la presente a lo largo de toda la intervención, pues se basa en proporcionar la atención requerida a las personas. Por ello, esta función se encuentra presente tanto en las actuaciones que se llevan a cabo con los usuarios como en las que llevamos a cabo como profesionales, sin ellos, para la consecución de los objetivos de la intervención.
- **Promoción e inserción social:** esta función también se encuentra presente a lo largo de toda la intervención, pues la intervención en sí misma consiste en lograr reestablecer las capacidades de cuidado familiares para lograr una reagrupación o evitar la asunción de una medida de protección. Por ello, se trata de mejorar el funcionamiento de la familia como sistema.
- **Planificación:** la función de planificación constituye el esqueleto de las intervenciones, pues implica escoger los recursos, tratamientos o apoyos más necesarios para cada caso concreto. Estos recursos deben ser adecuados y estar siempre enfocados hacia el objetivo que se haya planteado como principal.
- **Supervisión:** la supervisión es otra de las funciones desempeñadas por los trabajadores sociales en el sistema de protección de menores, pues al ser los encargados de gestionar y dirigir la intervención también deben supervisar que la misma se desarrolle de acuerdo a lo establecido, desempeñando los demás profesionales sus papeles de forma adecuada.
- **Coordinación:** la función de coordinación es una de las más fundamentales, pues consiste en coordinar las diferentes partes de la intervención llevadas a cabo por diferentes profesionales, ya sea dentro de un mismo recurso o con profesionales de otros recursos, para que todas las actuaciones vayan encaminadas hacia el mismo fin.

- **Evaluación:** es la función realizada en última instancia en la intervención, pues consiste en evaluar si los objetivos planteados al inicio se han cumplido, es decir, si se ha eliminado el riesgo o si se ha logrado la reagrupación familiar en los casos en los que el menor se encuentra en situación de desamparo y se ha asumido una medida de protección.

Como observamos, la mayoría de las funciones establecidas por el código deontológico del trabajo social se ven claramente representadas en el ejercicio de los trabajadores sociales en el sistema de protección. Sin embargo, es resaltable que la función preventiva, consistente en realizar actuaciones destinadas a la prevención de situaciones de riesgo, no es una de las más representativas en el trabajo concreto que se realiza en el sistema de protección de menores.

5. CONCLUSIONES

La evolución del ser humano supone una serie de cambios constantes, tanto en nuestros pensamientos y actitudes, como en aquello que es aceptado socialmente. En los últimos años, el niño ha adquirido la consideración de pleno sujeto de derechos, teniéndose cada vez más en cuenta sus necesidades y la importancia de su pleno desarrollo. Tratando de dar respuesta a aquellas ocasiones en las que la familia no es capaz de dar respuesta a estas necesidades, surgen diferentes instituciones que tienen como fin velar por los derechos del menor, facilitar su pleno desarrollo y cubrir sus necesidades. El conjunto de todas estas instituciones es lo que conocemos como el sistema de protección al menor.

En España, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establece los puntos básicos y un marco de referencia que debe ser respetado por todas las instituciones que conforman el sistema. Sin embargo, las competencias en materia de protección de menores se encuentran descentralizadas a nivel autonómico, por lo que podemos encontrar variaciones de unos territorios a otros. Sin embargo, en todos ellos el funcionamiento es similar: en un primer lugar, son los Servicios Sociales Generales quienes detectan la situación de riesgo, derivándola a los Servicios Sociales Especializados, que son quienes realizan la intervención que precise cada caso concreto.

Cuando la situación se clasifica como de riesgo, la intervención debe ir dirigida en todo momento a paliar los factores que influyen en que exista un riesgo para el menor. Si por el contrario la situación ha sido declarada como desamparo y se ha asumido una medida de protección – que puede ser el acogimiento familiar o residencial –, la intervención debe enfocarse hacia el logro de la reagrupación familiar.

Tras una exhaustiva revisión bibliográfica, se han encontrado varios puntos débiles que tanto los profesionales como las familias consideran que afectan al funcionamiento del sistema, impidiendo el correcto desarrollo de las intervenciones y por tanto el logro de los objetivos en muchas ocasiones. Entre estos fallos, los más destacados son la falta de recursos, la lentitud de los trámites administrativos, la falta de coordinación y las malas condiciones laborales de los profesionales.

Para paliar estas dificultades, numerosos autores y organizaciones del sistema han realizado una serie de propuestas, entre las que destacamos aumentar los presupuestos destinados a la protección del menor y mejorar los recursos, unificar los criterios de intervención, mejorar las condiciones laborales de los profesionales y fomentar el desarrollo de políticas en este ámbito. Además, organizaciones como Save the Children han puesto el énfasis en la necesidad de implantar modelos como la planificación concurrente, que permite trabajar sobre dos objetivos – la reagrupación y el acogimiento familiar permanente – al mismo tiempo, reduciendo así los tiempos de espera y evitando que el menor pase más tiempo del necesario en el sistema.

Como último objetivo, este trabajo se ha propuesto resaltar la figura del trabajador social en el sistema de protección. Así, se ha explicado qué papel tiene el trabajador social a lo largo de la intervención que se realiza con el menor, comprobándose la necesidad de esta figura profesional, pues es el encargado de acompañar tanto al menor como a su familia a lo largo de toda su permanencia en el sistema. De hecho, analizando las funciones establecidas por el código deontológico de la profesión, comprobamos que la gran parte de ellas son realizadas por estos profesionales en el desempeño de sus funciones en el sistema de protección.

Como reflexión personal, tras realizar este trabajo y después de mis periodos de prácticas en un Centro de Atención a la Infancia del Ayuntamiento de Madrid y un centro de acogimiento residencial también de la misma comunidad autónoma, he podido

comprobar que las críticas que realizan los autores se materializan con una intensidad igual o mayor en la realidad. De hecho, en numerosas ocasiones no solo las familias, sino también los profesionales llegan a frustrarse por la falta de recursos, la lentitud de los trámites y la falta de coordinación, que retrasa sus actuaciones de una forma excesivamente alarmante, teniendo una gran repercusión en los menores que forman parte del sistema.

En última instancia, me gustaría resaltar la importancia que tiene – ya no solo en este sector, sino en todos – el cuidar a los profesionales, y más cuando nos referimos a profesionales que trabajan con personas. Creo que es importante no solo que los salarios sean adecuados, sino también que la profesión pueda desarrollarse en unas condiciones dignas, con los medios y recursos adecuados para poder ofrecer todas las oportunidades a los usuarios. Dada la importancia que tiene el trabajo social en el sistema de protección, considero que debería hacerse una revisión de las condiciones de trabajo y destinar más recursos al cuidado de los profesionales, evitando así que se produzcan las condiciones de sobrecarga, agotamiento y frustración que muestran muchos de los trabajadores sociales en la actualidad.

6. LIMITACIONES Y LÍNEAS DE FUTURO

Respecto a las limitaciones que se han encontrado a lo largo de la realización de este trabajo, me gustaría destacar dos fundamentalmente: por una parte, la variedad de instituciones y procedimientos que existen en el sistema de protección y por otra, la falta de tiempo.

En cuanto a la primera, al comenzar este trabajo lo hice con la hipótesis de que el sistema de protección iba a ser prácticamente idéntico en todas las comunidades autónomas, pero en la realidad me encontré con que, aunque respetando el marco básico establecido por la ley, las instituciones de las diferentes comunidades presentaban entre sí más diferencias de las que me habrían permitido hablar de forma genérica. Por ello, tuve que centrarme solo en el análisis del funcionamiento de este marco básico establecido a nivel estatal, limitándose mucho el análisis y reduciéndose la información susceptible de ser estudiada.

En cuanto al tiempo de realización, al inicio del trabajo me habría gustado contar con el apoyo de testimonios de diferentes profesionales, pero la búsqueda y revisión de documentación se hizo más larga de lo esperado y tuve que reducirme a realizar el análisis de los documentos encontrados.

Sin embargo, pese a las dificultades mencionadas anteriormente y otras de menor envergadura que fueron superadas sin mayor dificultad, considero que este trabajo proporciona una síntesis y un análisis bastante claro sobre cuáles son los principales fallos del sistema de protección de menores en España, además de proporcionar una recopilación de las principales propuestas de mejora que realizan los autores y profesionales con una mayor experiencia.

Por ello, considero que con este trabajo se abren dos líneas de futuro fundamentales: de una parte, se pone de manifiesto que en el sistema de protección al menor en España existen diversas dificultades, cuyas causas podrían ser estudiadas en mayor profundidad; por otra parte, establece una base para la investigación nuevas propuestas de mejora, la reflexión sobre las mismas y la implantación de aquellas que se considere mejorarían el funcionamiento del sistema, permitiendo proporcionar una atención integral y adecuada a las personas que lo necesiten.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Abad Arenas, E. (2018). El acogimiento residencial de menores. *Quaderns de polítiques familiars: Journal of Family Policies*, 4. <https://doi.org/10.34810/quadernsn4id387651>
- Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid. (2003). La atención a Menores y sus Familias en los Servicios Sociales Municipales. Recuperado el 16 de abril de 2023 en: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ServALaCiudadania/SSociales/Publicaciones/AtencionAMenoresYFamilias/AtencMenorFam2003.pdf>
- Argelich Comelles, C. (2017). Hacia un sistema armonizado de protección de menores en situación de riesgo y desamparo. *Revista de Derecho Civil*, 4(4), 123-180. <http://nreg.es/ojs/index.php/>
- Asociación Estatal de Acogimiento Familiar [ASEAF]. (s.f.). *El acogimiento familiar*. ASEAF. Recuperado el 07/03/2023 en: <https://www.aseaf.org/copia-de-acogimiento-familiar>
- Cárcel, A. (3 de agosto de 2020). *Situación de riesgo y desamparo de los menores*. Pedirayudas. Recuperado el 01/03/2023 en: <https://www.pedirayudas.com/infancia-y-juventud/situacion-de-riesgo-y-desamparo-de-los-menores/>
- Cárdenas, F. (2019, junio 29). *El sistema de protección de menores en España no funciona*. Asociación para la Defensa del Menor APRODEME.
- Cárdenas Roperó, F. (2017). LA NECESARIA RENOVACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES EN ESPAÑA. En *Asociación para* . <http://esmihija.es/presentacion-del-libro/>
- Carta Europea de los Derechos del Niño. 21 de septiembre de 1992. Recuperado el 15/02/2023 en: <https://bienestaryproteccioninfantil.es/carta-europea-de-los-derechos-del-nino-doce-no-c-241-de-21-de-septiembre-de-1992/>

Carrillo Izquierdo, A. (s. f.). «LAS VÍCTIMAS INVISIBLES» *MINORS IN SITUATIONS OF DISPROTECTION «THE INVISIBLE VICTIMS»*. 16, 2020.

Código Civil. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil; última modificación publicada el 1 de marzo de 2023. (España). Recuperado el 16/02 en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PR-2023-117

Comunidad de Madrid. (s.f.) *Protección del menor*. Recuperado el 15/02/2023 en: <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/proteccion-menor>

Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. (s.f.). *Acogimiento residencial en centros de protección de menores*. Junta de Andalucía. Recuperado el 13/03/2023 en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familias-e-igualdad/areas/infancia-familias/separacion-familia/paginas/acogimiento-residencial.html#toc-tipos-de-centros-de-proteccion>

Consejo General de Trabajo Social. (2012). *Código Deontológico del Trabajo Social*. Recuperado el 16 de abril de 2023 en: https://www.cgtrabajosocial.es/codigo_deontologico

Comunidad de Madrid. (s.f.) *Acogimiento residencial de menores*. Comunidad de Madrid. Recuperado el 14/03/2023 en: <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/acogimiento-residencial-menores>

Constitución Española [CE]. Art. 39. 29 de diciembre de 1978. Recuperado el 15/02/2023 en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

de Paúl Ochotorena, J. (2009). La intervención psicosocial en protección infantil en España: Evolución y perspectivas. *Papeles del Psicólogo*, 30(1), 4-12. <http://www.cop.es/papeles>

Diputación Foral de Bizkaia. (s.f.) *Acogimiento Residencial*. Diputación Foral de Bizkaia. Recuperado el 14/03/2023 en: <https://www.bizkaia.eus/es/tema-detalle/-/edukia/dt/7490>

Facal-Fondo, T. (2012). Prevalencia del Síndrome de Burnout en trabajadores sociales de los servicios sociales comunitarios. *Portularia*, 12(1), 59-69. <https://doi.org/10.5218/prts.2012.0034>

Funciones de la Trabajadora Social en un centro de menores. (s.f.). nosoyasistenta. Recuperado el 14/04/2023 en: <https://nosoyasistenta.com/funciones-de-la-trabajadora-social-en-un-centro-de-menores/>

García Garnica, M. del C. (2017). La guarda como medida de protección de menores y personas con discapacidad por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. *Anuario de derecho civil*, 70(4), 1375-1421.

Gómez Bengoechea, B. (2019). Planificación concurrente: una alternativa para mejorar el sistema de protección de menores español. *Revista de estudios jurídicos*, 19, 135-154. <https://doi.org/10.17561/rej.n19.a7>

Gutiérrez Vega, I., & Ayerbe, A. A. (2013). El niño como sujeto de derechos: Rousseau y el liberacionismo. *Aletheia*, 5(2), 32-42. <https://doi.org/https://doi.org/10.11600/ale.v5i2.161>

International Federation of Social Workers. (2016). *La función del trabajo social en los sistemas de protección social: El derecho universal a la protección social.*

Jenaro-Río, C., Flores-Robaina, N., & González-Gil, F. (2007). Síndrome de burnout y afrontamiento en trabajadores de acogimiento residencial de menores. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 7(1), 107-121.

Lacueva Saiz, J. C. (2018). *Tutela judicial del menor en situación de desamparo.* Universidad de Valencia.

La Vanguardia. (27 de febrero de 2020). *Unicef: la falta de recursos afecta a la protección de los niños tutelados.* La Vanguardia. Recuperado el 06/04/2023 en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20200227/473815837404/unicef-la-falta-de-recursos-afecta-a-la-proteccion-de-los-ninos-tutelados.html>

- Leiva Rodriguez, B., & García Garnica, M. del C. (2016a). Análisis de las instituciones del sistema de protección de menores y su reforma por la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015 (I). *El Genio Maligno: revista de humanidades y ciencias sociales*, 19.
- Leiva Rodriguez, B., & García Garnica, M. del C. (2016b). Análisis de las instituciones del sistema de protección de menores y su reforma por la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015 (I). *El Genio Maligno: revista de humanidades y ciencias sociales*, 19.
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE N° 8470.
- López, M. (2012). *Niños que esperan: Estudio sobre casos de larga estancia en acogimiento residencial*.
- Martín Cabrera, E., & Suárez Martín, H. (2018). La investigación en desprotección infantil. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31(1), 189-198. <https://doi.org/10.5209/cuts.52753>
- Martínez De Aguirre, C. (2015). El acogimiento en el marco del sistema legal de protección de menores *. *Quaderns de polítiques familiars: Journal of Family Policies*. <https://doi.org/10.34810/quadernsn1id387578>
- Mini, M., Escorial, A., García De Murcia, M., Ponce De León, C., Santaemilia, B., Ibarra, R., Guruceta, M., Raimondi, M., Lamas, A. G., & Herrera, M. T. (2022). *La situación de la infancia en España*.
- Navarro Reus, M. (2021). Intervención social con menores en situación de riesgo: Los equipos de tratamiento familiar. *Transformación*, 12(5).
- Noriega Rodriguez, L. (2018). Riesgo, desamparo y guarda: su regulación tras la reforma legislativa del sistema de protección a la infancia y adolescencia. *Anuario de derecho civil*, 71(1), 111-152.

- Ocón Domingo, J. (2004a). Un análisis comparativo de las medidas alternativas de protección de menores en Andalucía y España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 63-81.
- Ocón Domingo, J. (2004b). Un análisis comparativo de las medidas alternativas de protección de menores en Andalucía y España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 63-81.
- Organización Mundial de la Salud. (19 de septiembre de 2022). *Maltrato infantil*. Recuperado el 15/02/2023 en: <https://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/child-maltreatment>
- Palacios González, J., López, F., Jaén Rincón, P., Gómez Pérez, E. M., López Calero, J., Franco Candel, S., & Aller Floreancig, T. (2010). *20 propuestas para la mejora de la atención a la Infancia y la Adolescencia en España*. www.fapmi.es
- Sánchez Gómez, B. (2018). Los Centro de Protección de Menores, esos grandes desconocidos. *EnRed@2.0:Revista digital por y para empleados de la Junta de Andalucía*, 2. <https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/revista/2018/10/21/los-centros-de-proteccion-de-menores-esos-grandes-desconocidos/>
- Save the Children. (2021). *Buenas prácticas para promover el acogimiento familiar en España*.
- Servicios Sociales de Castilla y León. (s.f.) *Acogimiento Residencial*. Junta de Castilla y León. Recuperado el 14/03/2023 en: <https://serviciossociales.jcyl.es/web/es/proteccion-infancia-adopcion/acogimiento-residencial.html>
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós Ibérica.
- Vidal Casero, M. del C. (2002). La evolución legislativa de la protección del menor, la defensa de sus derechos y la atención a su salud. *DS: Derecho y Salud*, 10(2), 219-230.

Walker Janzen, W. (2016). Algunas consideraciones para el uso de la metodología cualitativa en investigación social* 1. *FORO EDUCACIONAL N°*, 27.